

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 8. September 2021**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichterin Steinmann  
Gerichtsschreiberin Nuspliger

1. **A.** \_\_\_\_\_
2. **B.** \_\_\_\_\_
3. **C.** \_\_\_\_\_
4. **D.** \_\_\_\_\_

alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführer

gegen

### **Einwohnergemeinde Bern**

Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün, Bundesgasse 38, 3001 Bern

Beschwerdegegnerin

und

### **Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland**

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen



betreffend Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf der Dalmazibrücke sowie der Aar-, Marzili- und Sulgeneckstrasse (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 28. Januar 2020; vbv 10/2019)

### **Sachverhalt:**

#### **A.**

Die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün der Stadt Bern (TVS) publizierte am 16. Januar 2019 im Anzeiger für die Region Bern eine Verkehrsbeschränkungsverfügung, die als neue Massnahme eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h in beiden Fahrtrichtungen vorsieht auf der Dalmazibrücke, der Aarstrasse (zwischen Brückenstrasse/Dalmazibrücke und Marzilistrasse), der Marzilistrasse (ab Aarstrasse bis Sulgeneckstrasse) und der Sulgeneckstrasse (ab Marzilistrasse bis Schwarztorstrasse); das Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA) hatte der Anordnung am 14. Dezember 2018 zugestimmt.

#### **B.**

Dagegen erhoben unter anderen A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ am 14. Februar 2019 gemeinsam Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Bern-Mittelland. Mit Zwischenverfügung vom 29. Juli 2019 entzog der Regierungsstatthalter der Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Das Verwaltungsgericht hiess die hiergegen erhobene Beschwerde gut, soweit es darauf eintrat (VGE 2019/285 vom 27.11.2019). Mit Entscheid vom 28. Januar 2020 beteiligte der Regierungsstatthalter den Quartierverein Marzili von Amtes wegen als Beigeladener am Verfahren und trat auf die Beschwerde nicht ein.

**C.**

Dagegen haben A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ am 26. Februar 2020 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Ferner sei die am 16. Januar 2019 publizierte Verkehrsbeschränkungsverfügung betreffend die Höchstgeschwindigkeit 30 km/h auf der Dalmazibrücke sowie der Aar-, Marzili- und Sulgeneckstrasse aufzuheben.

Die Einwohnergemeinde (EG) Bern beantragt mit Beschwerdeantwort vom 27. März 2020, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland hat am 23. März 2020 mitgeteilt, es verzichte auf eine förmliche Vernehmlassung. Der Quartierverein Marzili hat mit Schreiben vom 26. März 2020 Stellung genommen. Mit Replik vom 9. April 2020 und Duplik vom 7. Mai 2020 haben die Parteien an ihren Anträgen festgehalten.

**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. Der Regierungsstatthalter ist im vorinstanzlichen Verfahren mangels Beschwerdebefugnis auf die Beschwerde nicht eingetreten. Im Streit um die eigene Verfahrenslegitimation ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt, wer Verfahrensrechte ausüben will (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BVR 2011 S. 498 [VGE 2010/495 vom 19.5.2011] nicht publ. E. 1.1; Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 23). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**1.2** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Prozessentscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

**1.3** Der Regierungsstatthalter hat den Quartierverein Marzili von Amtes wegen als Beigeladenen am Verfahren beteiligt (vorne Bst. B). Nach Art. 14 Abs. 1 VRPG lädt die instruierende Behörde Dritte von Amtes wegen oder auf Antrag zum Verfahren bei, wenn deren schutzwürdige Interessen durch die Verfügung oder den Entscheid betroffen werden; dadurch wird die Verfügung oder der Entscheid auch für die Beigeladenen verbindlich. Im Unterschied zur Hauptpartei ist nicht ein unmittelbares bzw. direktes, sondern ein bloss mittelbares bzw. indirektes Betroffensein erforderlich. Die Beiladung hat den Zweck, die so Betroffenen in die Entscheidungsfindung einzubinden. Indirekt bzw. mittelbar betroffen sind Personen, auf deren Rechtsbeziehungen zu einer Hauptpartei sich der zu treffende Verwaltungsakt auswirkt. Das Beiladungsinteresse ist stets ein rechtliches (BVR 2018 S. 99 E. 1.6, 2008 S. 396 E. 2.5.1, 2007 S. 562 E. 1.3; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 14 N. 4). Im vorinstanzlichen Verfahren ersuchte der Quartierverein um eine schnelle Verfahrenserledigung, damit bald wieder Tempo 30 gelte für eine bessere Sicherheit der Schülerinnen und Schüler (vgl. Schreiben vom 6.1.2020, Akten RSA pag. 333 [act. 3A]). Der Regierungsstatthalter erwog hierauf, der Quartierverein setze sich für eine Temporeduktion auf den betroffenen Strassen ein und habe diese daher nicht angefochten. Er sei aber durch den Verfahrensausgang in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen, weshalb er beigeladen werde (angefochtener Entscheid E. 2 S. 4). – Der Quartierverein hat vor der Vorinstanz weder ein Beiladungsgesuch gestellt noch eine Rechtsbeziehung zu einer Partei geltend gemacht, auf die sich der Entscheid auswirken könnte; solches ist auch nicht ersichtlich. Das tatsächliche Interesse am Verfahrensausgang und an einem raschen Entscheid begründet nach dem Gesagten kein Beiladungsinteresse, das eine Verfahrensbeteiligung rechtfertigte. Ein solches macht der Quartierverein auch vor Verwaltungsgericht nicht geltend. Ein nachträglicher Einbezug als (notwendige) Hauptpartei steht ebenfalls nicht zur Diskussion (vgl. zum Begriff Michel Daum, a.a.O., Art. 12 N. 4). Der Quartierverein ist deshalb aus dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu entlassen.

## 2.

Umstritten und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer zu Recht verneint hat.

**2.1** Gemäss Art. 65 Abs. 1 VRPG ist zur Beschwerde befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a; sog. formelle Beschwer), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c; sog. materielle Beschwer). Art. 65 VRPG hat den gleichen Wortlaut wie die Regelung der Beschwerdebefugnis für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (Art. 89 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]) und für das Beschwerdeverfahren vor anderen Bundesbehörden (Art. 48 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021]). Zur Auslegung des allgemeinen kantonalen Beschwerderechts zieht das Verwaltungsgericht deshalb nach ständiger Praxis die entsprechenden Bundesnormen samt Rechtsprechung heran (BVR 2017 S. 418 E. 2.4 mit Hinweisen). Art. 111 Abs. 1 BGG (Grundsatz der Einheit des Verfahrens) verpflichtet den Kanton ohnehin, in all jenen Streitigkeiten, die letztinstanzlich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unterliegen, die Legitimation mindestens im Umfang von Art. 89 BGG zu gewähren (BVR 2008 S. 396 E. 2.2). Art. 89 BGG ist damit nicht nur Richtschnur für die Auslegung, sondern auch Minimalgarantie. Die Beschwerdelegitimation darf höchstens grosszügiger gehandhabt werden (BGE 144 I 43 E. 2.1 [Pra 107/2018 Nr. 92], 138 II 162 E. 2.1.1 [Pra 101/2012 Nr. 108], 136 II 281 E. 2.1, 135 II 145 E. 5 [Pra 98/2009 Nr. 108]; Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65 N. 6). – Angefochten ist eine Allgemeinverfügung, die ohne Beteiligung der Beschwerdeführer erging; bei Verkehrsanordnungen wie den hier umstrittenen können sich Betroffene erst im Rechtsmittelverfahren äussern, weshalb vom Erfordernis der formellen Beschwer abzusehen ist (vgl. Art. 107 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]; Michel Daum, a.a.O., Art. 21 N. 17 mit Hinweisen). Zu prüfen ist hingegen, ob die Beschwerdeführer materiell beschwert sind.

**2.2** Ob die Beschwerdebefugnis gegeben ist, hat die Behörde von Amtes wegen zu prüfen (Art. 20a VRPG). Die massgebenden Sachumstände hierfür erhellt sie im Rahmen ihrer Untersuchungspflicht (Art. 18 VRPG). Wenn nötig ist damit (auch) für die Eintretensfrage ein Beweisverfahren durchzuführen. Dabei trifft die rechtsuchende Person jedoch eine Mitwirkungspflicht und Substanziierungslast. Nähere Darlegungen können insbesondere zur Begründung des Rechtsschutzinteresses angezeigt sein. Das besondere Berührtsein bzw. das unmittelbare Betroffensein muss aufgrund der Würdigung aller rechtlich erheblichen Sachverhaltselemente glaubhaft erscheinen (Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65 N. 3; Michel Daum, a.a.O., Art. 20a N. 38 f., Art. 20 N. 3; vgl. zur Gesamtwürdigung im Einzelfall bei Verkehrsanordnungen auch Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, S. 208).

**2.3** Die Vorinstanz hat erwogen, nach der Praxis der Verwaltungsgerichte Bern, Zürich und Luzern begründe ein geringfügiger Zeitgewinn noch kein schützenswertes Interesse an der Aufhebung oder Änderung von Verkehrsmassnahmen. Auch das Bundesgericht erachte regelmässige Benützerinnen und Benützer eines von einem Strassenprojekt betroffenen Strassenabschnitts nur dann als beschwerdebefugt, wenn glaubhaft scheine, dass das Projekt für sie unter Würdigung der gesamten Umstände Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge habe. Die Beschwerdeführer legten nicht genügend dar, dass sie die Strassen regelmässig befahren würden (Angabe von Zweck und Häufigkeit fehlten). Selbst wenn man die Regelmässigkeit bejahen würde, wäre ihr Zeitverlust von ungefähr 19 Sekunden (kürzeste Teilstrecke von 400 m) bzw. 53 Sekunden (ganze Strecke von 1,1 km) aber gering, weshalb sie nicht über ein schutzwürdiges Interesse an einer Anfechtung verfügten (angefochtener Entscheid E. 3.3 und 4-7 S. 5 ff.). Die Gemeinde teilt die Auffassung der Vorinstanz (vgl. Beschwerdeantwort act. 5 [nachfolgend: BA] S. 3 ff.). Nach Ansicht der Beschwerdeführer verlangt die Vorinstanz für das Beschwerderecht hingegen mehr als nach bundesgerichtlicher Praxis zulässig ist, was die Rechtsweggarantie nach Art 29a der Bundesverfassung (BV; SR 101) verletze. Nach richtigem Verständnis seien sie als direkte Anwohner der Strasse bzw. als Quartieranwohner und Pendler zur Beschwerde legitimiert. Sie hätten ausführlich dargelegt, dass sie die Strasse regelmässig benutzen. Ihr Nachteil

bestehe in den Verzögerungen und Behinderungen aufgrund der ebenfalls vorgesehenen baulichen Umgestaltung der Strasse. Die Vorinstanz setze mit den verlangten Nachweisen die Schwelle für die Beschwerdebefugnis deutlich zu hoch an; diese sei im Zweifelsfall zu bejahen. Im Übrigen hätten sie ihre Mitwirkungs- und Begründungspflicht bei weitem erfüllt (Beschwerde Rz. 32 ff.).

**2.4** Auf dem Gebiet der funktionellen Verkehrsbeschränkungen (vgl. hinten E. 3.1) ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Beschwerdebefugnis zu bejahen, wenn Verkehrsteilnehmende die mit der Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzen. Dies ist bei Anwohnerinnen und Anwohnern oder Pendlerinnen und Pendlern der Fall, während bloss gelegentliches Befahren der Strasse nicht genügt. Die geforderte Regelmässigkeit ist dann gegeben, wenn der öffentliche Grund über eine längere Zeitspanne und in gleichmässigen, eher kurzen zeitlichen Abständen benutzt wird. Einen Nachteil in Form eines bestimmten Zeitverlusts setzt das Bundesgericht darüber hinaus nicht voraus (BGE 139 II 145 [BGer 1C\_160/2012 vom 10.12.2012] nicht publ. E. 1.2, 136 II 539 E. 1.1, beide zur egoistischen Verbandsbeschwerde; BGer 1C\_110/2020 vom 26.11.2020 E. 1 [betreffend VGE 2019/37 vom 22.1.2020], 1C\_186/2019 vom 19.12.2019 E. 1.1, 1C\_618/2018 vom 20.5.2019 E. 1, 1C\_117/2017 und 1C\_118/2017 vom 20.3.2018 E. 2.1, 1C\_11/2017 vom 2.3.2018, in URP 2018 S. 641 nicht publ. E. 1.1, 1C\_121/2017 vom 18.7.2017 E. 1.1.1, vorwiegend Tempo-30-Zonen betreffend). In einem älteren Urteil stellte es das schützenswerte Interesse zwar in Frage, weil eine Alternativroute ohne Verkehrsbeschränkungen zur Verfügung stand und sich der praktische Nutzen auf einen Zeitgewinn von ca. 23 Sekunden beschränkte; es liess die Frage letztlich aber offen, weil die Beschwerdeführer das regelmässige Befahren im Verfahren vor dem kantonalen Gericht nicht genügend dargetan hatten (BGer 1A.73/2004 vom 6.7.2004 E. 2.2 f. und 4). In einem anderen Urteil liess das Bundesgericht ebenfalls offen, ob es für die Beschwerdebefugnis genügt, wenn die Strasse mehr oder weniger regelmässig benützt werde, oder ob im Sinn einer Verschärfung der Praxis des (früher zuständigen) Bundesrats verlangt werden müsse, dass die Beschwerdeführenden auf das Befahren des betreffenden Strassenabschnitts angewiesen seien. Eine solche Differenzierung möge eine Rolle spielen, wenn sich eine Person

in ihrer Eigenschaft als einfache Strassenbenützerin oder einfacher Strassenbenützer zur Wehr setze. Anders lägen die Dinge, wenn jemand in seiner Stellung als Anstösserin oder Anstösser betroffen sei; das schutzwürdige Interesse von derart betroffenen Gewerbetreibenden bejahte es ohne weitere Voraussetzungen (BGer 2A.23/2006 und 2A.26/2006 vom 23.5.2006 E. 2.2 betreffend VGE 22387/22388 vom 30.11.2005 [Teilfahrverbot für Gesellschaftswagen]). Die übrigen von den Verfahrensbeteiligten erwähnten Urteile betrafen nicht Verkehrsbeschränkungen, sondern Strassenbauvorhaben, bei denen das Bundesgericht unter Würdigung der gesamten Umstände Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität verlangte (z.B. Verzögerungen für die Zu- und Wegfahrt, Verschlechterung der Verkehrssicherheit für die Fussgängerinnen und Fussgänger, nicht aber das gelegentliche Warten hinter einem haltenden Bus) und der regelmässige Gebrauch eines Strassenabschnitts für sich alleine nicht zur Anfechtung berechtigte (BGer 1C\_43/2011 vom 8.4.2011 E. 7, 1C\_319/2010 und 1C\_317/2010 vom 15.12.2010 E. 5.6 f.; vgl. Bemerkungen dazu von Arnold Marti in ZBI 2011 S. 612 ff., 618; vgl. auch VGE 2019/175 vom 30.1.2020 E. 3.4 und 4.2).

**2.5** Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts kann angenommen werden, dass Personen, die in unmittelbarer Nähe der betroffenen Strasse wohnen oder gewerblich tätig sind, diese Strasse mit einer gewissen Regelmässigkeit befahren und deshalb zur Beschwerde befugt sind (BVR 2015 S. 534 E. 2.4.1, 2009 S. 180 E. 2.4; VGE 2016/346 vom 31.7.2017 E. 1.2). Dabei wird die Beschwerdebefugnis von Anwohnerinnen und Anwohnern ohne weiteres bejaht, jene von Personen, die in der Nähe wohnen oder arbeiten, je nach konkreter örtlicher Erschliessungssituation. Bei den übrigen Personen (einfache Verkehrsteilnehmende bzw. Strassenbenützer) ist das regelmässige Befahren der Strasse nicht ohne weiteres glaubhaft und im Einzelfall näher zu begründen. In einem älteren Urteil verneinte das Verwaltungsgericht die Beschwerdebefugnis eines Vereins und einer Privatperson, die sich gegen eine Tempo-30-Zone wehrten zwar noch mit Hinweis auf den vernachlässigbaren Zeitverlust (VGE 22808/22809 vom 11.9.2007 E. 2.4 und 3.6). Einen Zeitverlust setzte es für Anwohnerinnen und Anwohner in der Folge aber nicht mehr voraus (so auch in BVR 2009 S. 180 E. 2.4 f.). Nichts anderes ergibt sich aus dem von der Vorinstanz angeführten Urteil, in dem es um die Öffnung einer Strasse ging (angefochtener Entscheid E. 3.3

S. 5): Die Beschwerdeführenden waren nicht Anwohner oder Anwohnerinnen der Strasse. Das Verwaltungsgericht erachtete es als fraglich, ob ein bessere Erschliessung ihres Wohnorts und die angebliche Wertverminderung ihrer Liegenschaften ausreichen, um die Beschwerdebefugnis zu begründen, zumal der zusätzliche Zeitaufwand wegen der Umleitung auf eine andere Verkehrsachse weniger als eine Minute betrage; es liess die Frage mit Blick auf den Verfahrensausgang aber offen (VGE 2012/349 vom 14.1.2013 E. 1.2).

**2.6** In der Literatur wird die Rechtsprechung zur Anfechtung von Verkehrsbeschränkungen zum Teil kritisiert und als nicht immer einheitlich und zu grosszügig beurteilt (Wiederkehr/Eggenschwiler, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, 2018, N. 95 f. und 248 ff.; Wiederkehr/Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, N. 2014 ff.). Die Vorinstanz und die Gemeinde berufen sich darauf und vertreten die Auffassung, dass die besondere Betroffenheit durch regelmässiges Befahren selbst bei Anwohnerinnen und Anwohnern nicht genüge, sondern darüber hinaus immer ein schutzwürdiges Interesse in Form eines nicht vernachlässigbaren Zeitverlusts vorliegen müsse. Dieser einschränkenden Sichtweise kann aus folgenden Überlegungen nicht gefolgt werden:

**2.7** Die materielle Beschwer hat zum Zweck, den Kreis der Anfechtungsberechtigten auf ein sinnvolles Mass zu beschränken und die sogenannte Popularbeschwerde auszuschliessen; dies ist namentlich bei Allgemeinverfügungen wie hier mit ihrem offenen Adressatenkreis von Bedeutung. Das Erfordernis will sicherstellen, dass die anfechtende Person über eine genügend enge, spezifische, besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (statt vieler BGE 137 II 30 E. 2.2.2; BVR 2008 S. 396 E. 2.3.2). Besonderes Berührtsein und schutzwürdiges Interesse (materielle Beschwer) hängen eng zusammen; sie lassen sich nicht klar trennen und umschreiben letztlich ein und dieselbe Voraussetzung aus zwei verschiedenen Blickwinkeln: Besonders berührt ist, wer vom Anfechtungsobjekt nachteilig betroffen ist, also durch dieses einen objektiven (rechtlichen, wirtschaftlichen oder ideellen) Nachteil erleidet (vgl. BGE 137 II 40 E. 2.3 [Pra 100/2011 N. 73]). Das schutzwürdige Interesse liegt dann vor, wenn die anfechtende Person aus der Gutheissung der Beschwerde und der damit verbundenen Aufhebung

oder Änderung des Anfechtungsobjekts einen praktischen Nutzen ziehen könnte (statt vieler BGE 142 II 451 E. 3.4.1; BVR 2019 S. 93 E. 5.1, 2015 S. 534 E. 2.1). Es gibt keine rechtslogisch stringente, sondern nur eine praktisch vernünftige Abgrenzung zur unzulässigen Popularbeschwerde. Wo die Grenze verläuft, ist für jedes Rechtsgebiet gesondert zu beurteilen (BGE 145 II 259 E. 2.3, 142 II 451 E. 3.4.2, je mit Hinweisen; BVR 2021 S. 285 E. 2.2; zum Ganzen Michael Pflüger, a.a.O., Art. 65 N. 11 ff. mit Hinweisen). Bei Geschwindigkeitsreduktionen wie den hier zur Diskussion stehenden handelt es sich um Anordnungen, die ihrer Natur nach keine allzu schwerwiegenden Nachteile bei den Verkehrsteilnehmenden bewirken. Würde man der Ansicht der Vorinstanz folgen, könnten selbst Anwohnerinnen und Anwohner der betroffenen Strassenabschnitte Geschwindigkeitsreduktionen nicht anfechten, weil diese regelmässig nur geringfügige Zeitverluste zur Folge haben (vgl. auch die Bemerkungen von Arnold Marti in ZBI 2011 S. 612 ff., 618 f. betreffend Strassenbauvorhaben). Da auch die ideelle Verbandsbeschwerde bei Verkehrsanordnungen nicht zur Verfügung steht (vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1), könnten Geschwindigkeitsbegrenzungen im Ergebnis gar nicht angefochten werden (vgl. Christoph J. Rohner, a.a.O., S. 212 f.). Zudem steht es im Widerspruch zur bundesgerichtlichen Praxis, wenn Anwohnerinnen und Anwohner sowie Pendlerinnen und Pendler nicht zur Beschwerde zugelassen werden (vgl. vorne E. 2.4). Die von der Vorinstanz erwähnten Urteile aus den Kantonen Zürich (VGer ZH VB.2005.00172 vom 23.6.2005, in ZBI 2005 S. 597 E. 2.2 und 2.3, 2016.00654 vom 24.8.2017 E. 4.3) und Luzern (LGVE 2008 II Nr. 29 vom 15.1.2008 E. 1b/dd) hatten im Übrigen nicht Beschwerden von unmittelbar an den betroffenen Strassenabschnitten wohnhaften Personen zum Gegenstand. Es ist folglich kein allzu strenger Massstab an den Nachteil anzusetzen. Personen, die in unmittelbarer Nähe der betroffenen Strasse wohnhaft oder gewerblich tätig sind und diese daher mit einer gewissen Regelmässigkeit befahren, sind durch eine Verkehrsmassnahme stärker als die Allgemeinheit betroffen. Es droht keine Popularbeschwerde, wenn man ihr schutzwürdiges Interesse bejaht, obwohl nur geringfügige Zeitverluste zur Diskussion stehen. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz und der Gemeinde erübrigen sich damit (kaum praktikable) Überlegungen dazu, wie viele Sekunden Zeitverlust zu einer Anfechtung berechtigen (pro Fahrt oder Jahr bzw. gar gesondert nach Streckenabschnitten, rein mathematisch errechnet

oder unter Berücksichtigung von Strassenverlauf und Tageszeit usw.). Die Gesamtzahl der Anordnungen oder deren Anteil am kommunalen oder kantonalen Strassennetz spielt ebenfalls keine Rolle; Abweichungen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit dürfen nicht generell, sondern nur für «bestimmte Strassenstrecken» angeordnet werden (Art. 32 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01] und Art. 108 Abs. 1 SSV), womit stets eine Einzelfallprüfung erforderlich ist (vgl. BGer 1C\_117/2017 und 1C\_118/2017 vom 20.3.2018, in URP 2018 S. 660 E. 4.2; vgl. Beschwerde Rz. 40). Ebenso unerheblich ist, inwiefern Beeinträchtigungen durch bauliche Massnahmen (hier Strassenverengungen) entstehen können.

**2.8** Der Beschwerdeführer 1 ist an der Marzilistrasse und damit an einem Abschnitt des von den Verkehrsbeschränkungen betroffenen Strassenzugs gewerblich tätig (vgl. Übersichtsplan Domizile Beschwerdeführer, Akten RSA Replikbeilage 12 [act. 3A3]). Es ist anzunehmen, dass er die streitbetroffenen Strassen regelmässig befährt. Daran ändert nichts, dass sein Betrieb saisonal bedingt von Oktober bis April geschlossen ist; anders als in Situationen, in denen die Regelmässigkeit verneint wurde, wie z.B. bei Fahrten zu einem Einkaufszentrum oder zu einer Landparzelle (vgl. BGer 1A.73/2004 vom 6.7.2004 E. 2.2 und 4.1 f.), befährt er die Strassen trotzdem über eine längere Zeitspanne (restliche Monate) und in regelmässigen Abständen. Im Übrigen macht er glaubhaft geltend, dass auch in den Monaten, in denen der Betrieb geschlossen ist, Fahrten anfallen (vgl. BA S. 5; Replik act. 7 Ziff. 5). Konkrete Angaben über Häufigkeit und Zweck der Fahrten oder gar ein Fahrtenprotokoll sind nicht erforderlich. Insoweit erweist sich der angefochtene Entscheid als zu streng, wenn er dem Beschwerdeführer vorhält, wegen mangelhafter Erfüllung seiner Mitwirkungspflicht könne die besondere Betroffenheit nicht geprüft werden. Das Urteil des Bundesgerichts, auf das die Vorinstanz in diesem Zusammenhang verweist (BGer 1A.73/2004 vom 6.7.2004 E. 3), betraf nicht an der fraglichen Strasse wohnhafte oder gewerblich tätige Personen, sondern übrige Verkehrsteilnehmende, die erst im bundesgerichtlichen Verfahren neue Tatsachen über ihre Fahrgewohnheiten vorbrachten (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.3 S. 7; Beschwerde Rz. 33). Es ist für die Situation des Beschwerdeführers somit nicht einschlägig. Obwohl die Temporeduktion bloss geringfügige Zeitverluste zur Folge haben

wird, liegt darin nach dem Gesagten ein (genügender) Nachteil für den direkt von der Verkehrsmassnahme betroffenen Beschwerdeführer 1. Damit ist dieser durch die Verkehrsbeschränkung materiell beschwert und zur Beschwerde befugt. Ob das auch für die Beschwerdeführer 2-4 gilt, kann offenbleiben, da sie bereits vor der Vorinstanz gemeinsam mit dem (materiell beschwerten) Beschwerdeführer 1 Rechte geltend machten (vgl. BVR 2007 S. 321 [VGE 24419 vom 10.7.2006] nicht publ. E. 1.7; VGE 2018/374 vom 24.2.2020 E. 2.5; Michel Daum, a.a.O., Art. 20a N. 40). Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz jedenfalls dem Beschwerdeführer 1 zu Unrecht die Beschwerdebefugnis abgesprochen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist insoweit begründet.

**2.9** Die Vorinstanz ist auf die Beschwerde nicht eingetreten. Subsidiär hat sie die Beschwerde aber auch materiell geprüft und befunden, diese wäre abzuweisen, wenn darauf einzutreten wäre (angefochtener Entscheid E. 9 S. 13 ff.). Die Beschwerdeführer haben sich mit der Argumentation der Vorinstanz auseinandergesetzt und beantragen ausdrücklich einen Entscheid in der Sache (vgl. vorne Bst. C; Beschwerde Rz. 66 ff.). Die Gemeinde widersetzt sich einer materiellen Beurteilung durch das Verwaltungsgericht nicht (vgl. BA S. 3). Bei dieser Ausgangslage käme eine Aufhebung des angefochtenen Entscheids und eine Rückweisung der Streitigkeit an die Vorinstanz zur Beurteilung in der Sache einem prozessualen Leerlauf gleich (vgl. BVR 2012 S. 481 E. 2.5, 2011 S. 324 [VGE 2010/15 vom 1.11.2010] nicht publ. E. 2.5; VGE 2020/451/452 vom 24.3.2021 E. 3.4; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 8, Art. 84 N. 15). Das Verwaltungsgericht befasst sich deshalb trotz Nichteintretensentscheid der Vorinstanz inhaltlich mit der Sache und prüft die Rechtmässigkeit der Verkehrsbeschränkungen.

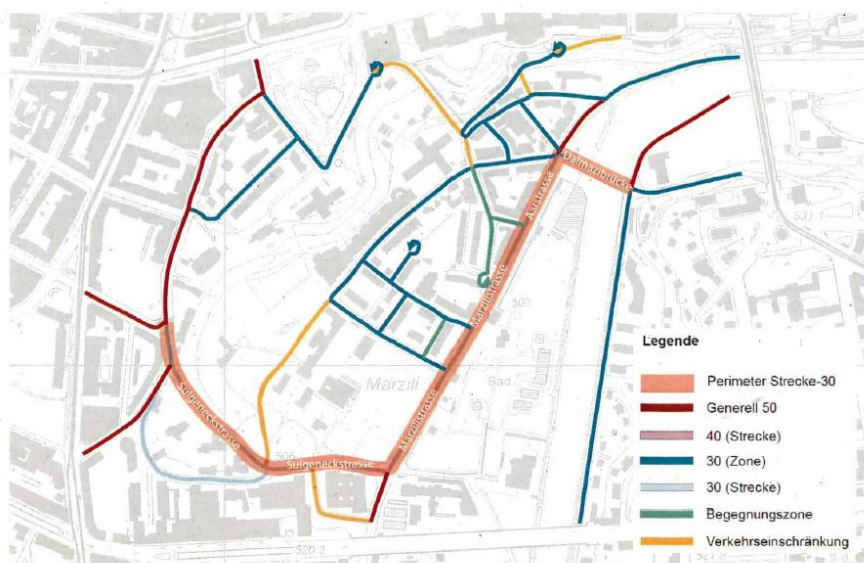
### **3.**

**3.1** Der Bundesrat hat die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Motorfahrzeuge in Ortschaften auf 50 km/h festgelegt (Art. 32 Abs. 2 SVG i.V.m. Art. 4a Abs. 1 Bst. a der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 [VRV; SR 741.11]). Davon kann die zuständige Behörde für bestimmte

Strassenstrecken gestützt auf ein Gutachten abweichen, um besondere Gefahren im Strassenverkehr zu vermeiden oder zu vermindern, eine übermässige Umweltbelastung zu reduzieren oder den Verkehrsablauf zu verbessern (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 1 und 2 SSV; hinten E. 4). Dabei handelt es sich der Sache nach um sogenannte funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG (BGE 136 II 539 E. 1.1 und 2.2; BVR 2011 S. 357 [VGE 2010/361 vom 2.2.2011] nicht publ. E. 2; VGE 2016/346 vom 31.7.2017 E. 3.1). Im Kanton Bern verfügen die Gemeinden solche Verkehrsbeschränkungen unter anderem auf Gemeindestrassen (Art. 66 Abs. 2 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 [SG; BSG 732.11]; Art. 44 Abs. 1 Bst. a der Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 [SV; BSG 732.111.1]). Da es sich hier um Gemeindestrassen handelt (vgl. Geoportal des Kantons Bern, Karte «Übergeordnetes Strassennetz», einsehbar unter: <[www.map.apps.be.ch/pub](http://www.map.apps.be.ch/pub)>), war die Gemeinde für die umstrittene Anordnung zuständig. Die für Geschwindigkeitsbeschränkungen erforderliche Zustimmung des TBA liegt vor (Art. 44 Abs. 2 Bst. d SV; Verfügung vom 14.12.2018, Akten Gemeinde [act. 3A4]; vgl. vorne Bst. A).

**3.2** Verkehrsbeschränkungen der hier in Frage stehenden Art sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Entsprechend der Natur der Sache liegt die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen in erster Linie bei den verfügenden Behörden. Sie besitzen einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Auch auferlegt sich das Verwaltungsgericht insoweit eine gewisse Zurückhaltung, als die Beurteilung von der Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen und kommunalen Behörden besser kennen und überblicken (vgl. BVR 2015 S. 518 E. 4; ferner BGE 139 II 145 E. 5 [ab S. 159 deutscher Text], 136 II 539 E. 3.2 a.E.; BGer 1C\_110/2020 vom 26.11.2020 E. 3.3 [betreffend VGE 2019/37 vom 22.1.2020]; Christoph J. Rohner, a.a.O., S. 76 f. und 115 f.; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 80 N. 14, Art. 66 N. 18 f.).

**3.3** Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h betrifft die Strecke Dalmazibrücke-Aarstrasse-Marzilistrasse-Sulgeneckstrasse bis zum Knoten mit der Schwarztorstrasse (im Folgenden: untere Sulgeneckstrasse; vgl. die Abbildung im Gutachten Strecke-30 Marzili vom 31.10.2018, Akten Gemeinde [act. 3A4], Beilage 5 [nachfolgend: Gutachten], Ziff. 1.2 S. 8):



Perimeter Strecke-30 Stadtquartier Marzili

Auf den vortrittsberechtigten Nebenstrassen gilt aktuell eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h, mit Ausnahme des Abschnitts Aarstrasse-Marzilistrasse bis zur Einmündung der Brückenstrasse, wo 40 km/h signalisiert sind. Sämtliche Strassenabschnitte haben einen verkehrsorientierten Charakter; die untere Sulgeneckstrasse, die Marzili- und die Aarstrasse werden täglich von rund 6'100 bis 7'600 Fahrzeugen befahren (Gutachten Ziff. 1.1 S. 7, Ziff. 2.1 S. 10 f. mit Bildern und Ziff. 2.4 S. 12 sowie die Darstellung der aufzuhebenden und geplanten Signalisation auf S.17). Im Teilverkehrsplan MIV für den Stadtteil III vom August 2012 sind sie als Teil des Übergangnetztes dargestellt bzw. im Stadtentwicklungskonzept 2016 (STEK) als Quartierverbindungsstrassen (vgl. Teilverkehrsplan S. 12, einsehbar unter: <[www.bern.ch](http://www.bern.ch)>, Rubriken «Themen/Mobilität und Verkehr/Strategien und Projekte/Strategien und Konzepte/Teilverkehrspläne MIV»); STEK 2016, Vertiefungsbericht Mobilität, S. 56 f., einsehbar unter: <[www.bern.ch](http://www.bern.ch)>, Rubriken

«Themen/Planen und Bauen/Stadtentwicklung/Stadtentwicklungskonzepte/STEK 2016»; Beschwerde Rz. 11 und 14).

#### **4.**

**4.1** Die Beschwerdeführer beanstanden vorab das Gutachten. Es liefere ungenügende Grundlagen, namentlich enthalte es falsche Fakten, setze sich mit den behaupteten Gründen für die Geschwindigkeitsreduktion (Lärmreduktion, Verbesserung Verkehrsfluss) nicht auseinander und analysiere keine Alternativmassnahmen. Bei verkehrsorientierten Strassen wie hier habe sich das Gutachten besonders fundiert mit den sich stellenden Fragen auseinanderzusetzen. Die Vorinstanz habe auf ein lückenhaftes und un schlüssiges Gutachten abgestellt und deshalb die massgebenden Interessen unvollständig ermittelt (Beschwerde Rz. 77 ff., 95 ff.).

**4.2** Bevor die allgemeine Höchstgeschwindigkeit herabgesetzt werden darf, ist durch ein Gutachten abzuklären, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 SSV). Als abweichende Höchstgeschwindigkeit ist innerorts 30 km/h grundsätzlich zulässig (Art. 108 Abs. 5 Bst. d SSV). Von der Kompetenz, die Einzelheiten für abweichende Höchstgeschwindigkeiten zu regeln (Art. 108 Abs. 6 SSV), hat das UVEK nur für die Tempo-30- und die Begegnungszonen Gebrauch gemacht. In Art. 3 der entsprechenden Verordnung vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3, nachfolgend: Verordnung Tempo-30-Zonen) hat es den Inhalt des erforderlichen Gutachtens näher umschrieben. Bei diesem handelt es sich um einen Kurzbericht, wobei die Anforderungen nicht in jedem Fall die gleichen sind. Sie hängen vom jeweiligen Zweck der Geschwindigkeitsbeschränkung und von den örtlichen Verhältnissen ab. Das Gutachten ist nicht isoliert zu betrachten; die enthaltenen Informationen können mit anderen Erhebungen konkretisiert und ergänzt werden. Entscheidend ist, dass die zuständige Behörde die nötigen Informationen hat um zu beurteilen, ob eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und ob die

Massnahme zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (BGE 139 II 145 E. 4.3 betreffend Tempo 30-Zone; BGer 1C\_110/2020 vom 26.11.2020 E. 4.2 [betreffend VGE 2019/37 vom 22.1.2020], 1C\_370/2011 vom 9.12.2011, in BVR 2012 S. 178 und ZBI 2013 S. 574 E. 2.5 betreffend Begegnungszone; BVR 2021 S. 5 E. 4.2 betreffend Begegnungszone). Diese von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze gelten hier ungeachtet der Tatsache, dass der Regelungsgegenstand der Verordnung Tempo-30-Zonen Tempo-30-Strecken nicht erfasst (vgl. BGer 1C\_117/2017 und 1C\_118/2017 vom 20.3.2018, in URP 2018 S. 660 E. 5.2 betreffend Tempo 30 und Tempo-30-Zone).

**4.3** Es trifft zu, dass das Gutachten in der Auswertung der Unfallstatistik 2013-2017 auch Unfälle auf der oberen Sulgeneckstrasse (zwischen Schwarztor- und Taubenstrasse) ausweist, d.h. solche, die sich ausserhalb des hier interessierenden Perimeters ereignet haben und insoweit unbeachtlich sind (vgl. Beschwerde Rz. 78 ff.; vgl. Gutachten Ziff. 1.2 S. 8 und 2.2 S. 11). Dessen ungeachtet und entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer ist eine korrekte Analyse der Verkehrssicherheit möglich. Eine Auswertung von Unfallzahlen ist geeignet, um Sicherheitsdefizite aufzuzeigen, weil damit objektiv gefährliche Stellen im Verkehrsnetz ermittelt werden können. Das Gutachten enthält insoweit die hier interessierenden Informationen (vgl. auch Art. 3 Bst. c Verordnung Tempo-30-Zonen), namentlich zur Anzahl und Art der Unfälle sowie zu den Unfallschwerpunkten auf der unteren Sulgeneckstrasse (insbesondere beim Fussgängerstreifen am Knoten Sulgeneckstrasse/Sulgenrain beim Schulhaus Marzili). Dass die Hauptursachen (unangepasste Geschwindigkeit, Fehlverhalten an Vorfahrt, Nichtanpassen an die Strassenverhältnisse, Ablenkung, Alkoholeinfluss, unangemessenes Fahrverhalten) den einzelnen Unfällen nicht zugeordnet werden können, ist nicht weiter von Bedeutung, weil sich gemäss Gutachten ein Grossteil aller Unfälle durch eine Temporeduktion verhindern lässt. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer trifft dies nicht nur für die auf unangepasste Geschwindigkeit zurückzuführenden Unfälle zu. Ob zu hohe Geschwindigkeiten oder andere Umstände unfallursächlich waren, ist nicht von Belang; entscheidend ist vielmehr, dass das Gutachten darlegt, wie den verkehrsspezifischen Gefahrenstellen mit einer Reduktion der Geschwindigkeit und allfälligen weiteren begleitenden Massnahmen begegnet werden kann (vgl.

BGer 1C\_121/2017 vom 18.7.2017 E. 3.3.2 betreffend Tempo-30-Zone). Ähnlich verhält es sich mit den irrtümlichen Angaben zur Verkehrsführung für Fahrräder, die laut Gutachten links (richtig: rechts) an seitlichen Einengungen vorbeifahren (Gutachten Ziff. 4.2 S. 16; vgl. BA S. 12 und Replik Rz. 8); die (tatsächlich geplante) Verkehrsführung (rechts am Fahrbahnrand entlang) lässt sich eindeutig den Plänen entnehmen (Pläne 1:500 Massnahmen Sulgeneckstrasse und Marzilistrasse/Aarstrasse, Akten Gemeinde [act. 3A4], Beilagen 3 und 4); sie ist für die hier zu beurteilende Geschwindigkeitsreduktion ohnehin nur indirekt relevant (als weitere geplante flankierende Massnahme; vgl. auch hinten E. 5.5.2).

**4.4** Es trifft ebenfalls zu, dass sich das Gutachten nicht eingehend dazu äussert, inwiefern ein verbesserter Verkehrsablauf und eine Lärmreduktion die geplante Temporeduktion begründen könnten (Art. 108 Abs. 2 Bst. c und d SSV; vgl. Beschwerde Rz. 86 f.). Was einen besseren Verkehrsablauf angeht, hält es immerhin fest, dass durch geringe Fahrgeschwindigkeiten eine gewisse Reduktion des Durchgangsverkehrs auf dem betroffenen Abschnitt erwartet werden könne. Dadurch komme es namentlich bei den «Hotspots» mit sehr hohem Personenaufkommen zu weniger gefährlichen und unübersichtlichen Situationen. Zur Lärmbelastung kann dem Gutachten entnommen werden, dass die Immissionsgrenzwerte bei der Sulgeneckstrasse um 2-5 dB(A) bzw. von der Dalmazibrücke bis zur Marzilistrasse um 4-8 dB(A) mit dem gegenwärtigen Tempo 50 überschritten werden (Ziff. 3.1 S. 15) und dass ein Niedriggeschwindigkeitsregime als Lösung vorgeschlagen werde. Die Gemeinde hat vor der Vorinstanz einen Auszug aus dem Lärmbelastungskataster (LBK) und eine Tabelle zu den Lärmbelastungen für das Jahr 2017 eingereicht; vor Verwaltungsgericht weist sie ergänzend auf Erkenntnisse der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB) hin und hält gleichzeitig fest, dass die Verkehrsbeschränkung nicht in erster Linie darauf ausgerichtet sei (Auszug LBK vom 4.10.2019, Akten RSA [act. 3A1]; Tabelle Lärmbelastungen, Akten Gemeinde [act. 3A4], Beilage 8; EKLB, Tempo 30 als Lärmschutzmassnahme: Grundlagenpapier zu Recht – Akustik – Wirkung, Bern 2015, Ziff. 4.6, einsehbar unter: <[www.eklb.admin.ch/de/dokumentation/berichte](http://www.eklb.admin.ch/de/dokumentation/berichte)>; BA S. 11). Diese Angaben genügen, zumal die Verkehrsmassnahme primär die Verkehrssicherheit erhöhen soll, vorab für die Schulkinder sowie die Besucherinnen und Besucher des Marzilibads

(Gutachten Ziff. 3.1 S. 14; Art. 108 Abs. 2 Bst. a und b SSV; vgl. angefochtener Entscheid E. 9.5 Bst. b S. 16). Eine Abnahme des Durchgangsverkehrs und der Lärmbelastung sind (erwünschte) Nebeneffekte. Insofern liegt eine andere Situation vor als im Urteil 1C\_11/2017 des Bundesgerichts vom 2. März 2018, das die Beschwerdeführer anführen. Dort bildete die Lärmreduktion einer der Hauptgründe für die Verkehrsbeschränkung und es waren insofern höhere Anforderungen an das Gutachten zu stellen.

**4.5** Das Gutachten hat aus fachlicher Sicht die Fakten zu benennen, welche die zuständige Behörde für ihren Entscheid benötigt. Dazu können Abklärungen zu Alternativen zählen (vgl. Art. 108 Abs. 4 SSV). Gemäss Gutachten ist eine Geschwindigkeitsreduktion inklusive Beruhigungsmassnahmen besonders kosteneffizient und eine zeitliche Beschränkung der Massnahme nicht zweckmässig, weil diesfalls nicht sämtliche angestrebten Wirkungen erzielt werden könnten (vgl. Ziff. 3.3 S. 15). Zudem ist ein Verkehrskonzept zur Aufwertung des Marziliquartiers in Arbeit, das eine Erweiterung der bestehenden Tempo-30- und Begegnungszonen vorsieht (Ziff. 1.1 S. 7, 4.1 S. 16 und 7 S. 18). Mithin hat sich die Gemeinde in Kenntnis von Varianten (zunächst) für die Höchstgeschwindigkeit 30 km/h entschieden. Obwohl das Gutachten mit Blick auf das Aufwertungsprojekt von einer «temporären» Einführung des hier umstrittenen Niedriggeschwindigkeitsregimes bzw. von «Sofortmassnahmen» spricht (Ziff. 1.1 S. 7, 4 S. 16 und 6 S. 17), enthält es entgegen den Beschwerdeführern (vgl. Replik Rz. 8; vorinstanzliche Replik Rz. 31c) die Informationen, die für die Beurteilung der zeitlich grundsätzlich unbefristeten Massnahme erforderlich sind. Gestützt darauf und ihre Ortskenntnisse war die Gemeinde in der Lage, die Notwendigkeit sowie Zweck- und Verhältnismässigkeit der Geschwindigkeitsreduktion zu beurteilen. Die Vorinstanz hat sich mit der Kritik am Gutachten (wenn auch kurz, vgl. Beschwerde Rz. 85) auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, dieses sei nicht zu beanstanden (vgl. angefochtener Entscheid E. 9.4 a.E. S. 15). Nach dem Gesagten erweist sich diese Schlussfolgerung als zutreffend und ist die Kritik der Beschwerdeführer am Gutachten im Ergebnis unberechtigt. Es liefert zusammen mit den ausführlichen Stellungnahmen der Gemeinde ausreichend Informationen zum Sachverhalt, um die Rechtmässigkeit der Verkehrsbeschränkung zu überprüfen. Ob zulässige Gründe für eine

Geschwindigkeitsreduktion im Sinn von Art. 108 Abs. 2 SSV vorliegen und die Massnahme verhältnismässig ist, ist eine andere Frage und bleibt zu prüfen.

## **5.**

**5.1** Die Beschwerdeführer bestreiten, dass zulässige Gründe für die Geschwindigkeitsreduktion vorliegen. Selbst wenn solche gegeben wären, sei die Verkehrsbeschränkung nicht verhältnismässig (vgl. Beschwerde Rz. 76 ff. und 88 ff.).

**5.2** Die Gemeinde will mit der Geschwindigkeitsreduktion vorab die Verkehrssicherheit auf den betroffenen Strassenabschnitten verbessern, insbesondere für die Kinder auf dem Weg zur Schule im Marzili und für die zahlreichen Fussgängerinnen und Fussgänger im Bereich des Freibades (BA S. 9 ff.). Damit stützt sie ihre Anordnung auf Art. 108 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a und b SSV. Danach können Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten unter anderem zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr angeordnet werden, namentlich, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist oder wenn bestimmte Strassenbenützerinnen und Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (BVR 2010 S. 78 E. 4.1). Eine nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbare Gefahr im Sinn von Art. 108 Abs. 2 Bst. a SSV ist etwa gegeben, wenn baulich bedingt ungenügende Sichtweiten (Kurven, Kuppen, Knoten) zu falscher Beurteilung durch die Fahrzeuglenkerinnen und -lenker führen können oder wenn die Strassenanlage von diesen eine erheblich erhöhte Aufmerksamkeit erfordert (Verflechtungsstrecken, komplexe Verzweigungen; BVR 2010 S. 78 E. 4.3). Eine Herabsetzung der Geschwindigkeit rechtfertigt sich auch dort, wo die Höchstgeschwindigkeit nicht der angemessenen Geschwindigkeit entspricht, dies den Verkehrsteilnehmenden aber nicht bewusst ist, weil sie die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen können. Blosser Tempounterschreitungen stellen demgegenüber keine nicht vorhersehbare Gefahr dar (BVR 2010 S. 78 E. 4.3.3). Eines besonderen Schutzes nach Art. 108 Abs. 2 Bst. b SSV bedürfen Strassenbenützerinnen und Strassenbenützer,

die durch den Verkehr stark gefährdet werden und bestimmte Strassenabschnitte regelmässig benützen müssen (z.B. Betagte und Kinder). Vorausgesetzt ist eine besonders schwere Gefährdung der betroffenen Verkehrsteilnehmenden (BVR 2010 S. 78 E. 4.4). Eine derartige Gefährdung kann beispielsweise gegeben sein bei Strassen mit unübersichtlichen Verhältnissen, welche über kein Trottoir verfügen (vgl. BGer 1C\_370/2011 vom 9.12.2011, in BVR 2012 S. 178 und ZBI 2013 S. 574 E. 2.7; zum Ganzen BVR 2021 S. 5 E. 5.2).

**5.3** Gemäss der Unfallstatistik für die Jahre 2013 bis 2017 kam es auf der Sulgeneckstrasse beim Marzilischulhaus (untere Einmündung Sulgenrain bis Kreisel Marzilistrasse) zu einer Häufung von Verkehrsunfällen; von 13 dokumentierten Ereignissen (inklusive Grenzbereich Kreisel) betrafen sieben einen Selbstunfall mit Sachschaden, drei einen Selbstunfall mit Leichtverletzten und drei einen Fussgängerunfall mit Leichtverletzten. Bei der oberen Einmündung des Sulgenrains bzw. der Schwarztorstrasse wurden auf der Sulgeneckstrasse ebenfalls mehrere Verkehrsunfälle registriert (sieben Ereignisse inklusive Grenzbereich Schwarztorstrasse): ein Selbst- und ein Einbiegeunfall mit Sachschaden, ein Selbst-, zwei Einbiege- und ein Fussgängerunfall mit Leichtverletzten sowie ein Einbiegeunfall mit Schwerverletzten (vgl. Gutachten S. 11). Auf der Sulgeneckstrasse können somit zwei Unfallschwerpunkte festgestellt werden: Einen bei der oberen Einmündung des Sulgenrains (vorwiegend Selbst- und Einbiegeunfälle, aber auch einer mit Fussgängerbeteiligung) und einen zwischen der unteren Einmündung des Sulgenrains und dem Kreisel Marzilistrasse (vorwiegend Selbstunfälle, aber auch drei mit Fussgängerbeteiligung). Gemäss Gutachten war die Hauptursache bei 16 Unfällen «unangepasste Geschwindigkeit, Fehlverhalten an Vorfahrt bzw. Nichtanpassen an die Strassenverhältnisse», bei 14 Unfällen «Ablenkung, Alkoholeinfluss bzw. unangemessenes Fahrverhalten» (Ziff. 2.2 S. 12). Mangels genauer Zuordnung der Ursachen zu den einzelnen Ereignissen lässt sich nicht feststellen, in wie vielen Fällen welches Verhalten zum Unfall geführt hat. Auch steht nicht fest, dass je rund die Hälfte der Unfälle auf die beiden Ursachengruppen zurückzuführen ist, da das Gutachten auch Unfälle berücksichtigt, die sich ausserhalb des massgebenden Perimeters ereignet haben (vgl. vorne E. 4.3). Das schadet aber nicht, da das Unfallgeschehen ohnehin nur – aber immerhin – Hinweise auf

Sicherheitsdefizite liefert und – wie im Gutachten ausgeführt (Ziff. 2.2 S. 12) – wohl ein Grossteil der Unfälle durch eine geringere Höchstgeschwindigkeit verhindert worden wäre. Die Häufung an Unfällen deutet jedenfalls darauf hin, dass Sicherheitsdefizite bestehen und das geltende Geschwindigkeitsregime nicht den Strassenverhältnissen entspricht. Gemäss Gutachten verleitet vor allem die Breite und das starke Gefälle der unteren Sulgeneckstrasse Richtung Marzilbad zu schnellem Fahren. Dass die aktuell signalisierte Höchstgeschwindigkeit bei allen Messstellen eingehalten wird (Gutachten Ziff. 2.1 S. 11), zeigt, dass Tempo 50 km/h an diesem Strassenabschnitt zu hoch ist, vor allem im Bereich des Schulhauses, wo viele Kinder die Strasse überqueren; jedenfalls für unbegleitete kleine Kinder ist das Überqueren der stark befahrenen Strasse nicht ungefährlich, selbst wenn es einen Fussgängerstreifen und auf beiden Seiten Trottoirs hat. Wird ein Sicherheitsdefizit erkannt, muss nicht zugewartet werden, bis sich (weitere) Fussgängerunfälle ereignen. Vielmehr sind präventive Massnahmen zu treffen, um die Verkehrssicherheit zu verbessern (vgl. BGE 139 II 145 E. 5.6; BGer 1C\_110/2020 vom 26.11.2020 E. 5.1 [betreffend VGE 2019/37 vom 22.1.2020], 1C\_11/2017 vom 2.3.2018 E. 5.3). Zwischen der unteren Einmündung Sulgenrain und dem Kreisel Marzilstrasse müssen viele jüngere Schulkinder (4-12 Jahre, Basisstufe) aus dem Quartier die Sulgeneckstrasse queren (vgl. Planbeilage Gemeinde mit Einzugsgebiet Volksschule Marzili act. 5A). Damit benutzen regelmässig besonders schutzbedürftige Personen den umstrittenen Strassenabschnitt, weshalb besondere Rücksichtnahme angezeigt ist. Für die stark befahrene Sulgeneckstrasse (rund 6'400 Fahrzeuge, Gutachten Ziff. 2.4 S. 12) im Abhang mit Kurve und heiklem Querungsbereich für viele (jüngere) Schulkinder liegen damit zulässige Gründe für eine Geschwindigkeitsreduktion vor (Art. 108 Abs. 2 Bst. a und b).

**5.4** Auf der Marzilstrasse und der Dalmazibrücke wurde im Beurteilungszeitraum je ein Selbstunfall mit Leichtverletzten polizeilich registriert. Da es sich um gerade und breite Strassen mit Trottoir handelt, lassen die Strassengestaltung und das Unfallgeschehen keine erheblichen Sicherheitsdefizite erkennen (vgl. Beschwerde Rz. 83). Für eine Quartierverbindungsstrasse weist die Marzilstrasse aber ebenfalls ein sehr hohes durchschnittliches Verkehrsaufkommen pro Tag auf (rund 6'100 bis 7'600 Fahrzeuge, Gutachten Ziff. 2.4 S. 12), was Gefahren vor allem für den Langsamverkehr mit sich

bringt. Solche treten verschärft in den Sommermonaten auf, da das Freibad Marzili und beliebte Gewerbebetriebe in unmittelbarer Nähe sehr hohe Besucherzahlen ausweisen. Nach Angaben der Gemeinde tummeln sich an Spitzentagen um die 10'000 Personen im Marzilibad (vgl. BA S. 11). Dabei handelt es sich überwiegend um Besucherinnen und Besucher, die mit dem Velo anreisen sowie Fussgängerinnen und Fussgänger, darunter viele Kinder. Die Geschwindigkeitsreduktion hat den Schutz dieser Personengruppen zum Ziel. Die geringere Geschwindigkeit wird die Wahrnehmung der verschiedenen Verkehrsteilnehmenden und die gegenseitige Rücksichtnahme verbessern sowie Brems- und Anhaltewege und damit Unfallgefahr und -schwere reduzieren (vgl. BGer 1C\_11/2017 vom 2.3.2018 E. 4.4.1 betreffend Tempo 30, 1C\_121/2017 vom 18.7.2017 E. 3.5.3 betreffend Tempo-30-Zone). Die Voraussetzung von Art. 108 Abs. 2 Bst. b SSV ist damit auch für die Strecke Marzili- und Aarstrasse sowie Dalmazibrücke erfüllt. Es liegen somit zulässige Gründe für die Verkehrsbeschränkung vor. Darüber hinaus können mit einer Temporeduktion auf der Aar- und Marzilistrasse die stellenweise übermässigen Lärmimmissionen (vgl. vorne E. 4.4) und der Durchgangsverkehr reduziert werden, was eine höhere Aufenthaltsqualität im Marziliquartier bewirken soll (vgl. BA S. 9 ff.; Gutachten Ziff. 3.1 f. S. 14 f.). Die Vorinstanz hat das öffentliche Interesse daran zu Recht bejaht (angefochtener Entscheid E. 9.5 Bst. b S. 16).

**5.5** Zu prüfen bleibt, ob die umstrittene Verkehrsmassnahme verhältnismässig ist.

**5.5.1** Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit besagt, dass eine staatliche Massnahme geeignet und erforderlich sein muss, um das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Zudem muss sie zumutbar sein, d.h. es ist ein vernünftiges Verhältnis zu wahren zwischen dem angestrebten Ziel und allfälligen Einschränkungen, welche die Massnahme für die betroffenen Personen bewirkt (BGE 142 I 49 E. 9.1, 140 II 194 E. 5.8.2; BVR 2016 S. 318 E. 4.5 und 7, 2010 S. 157 E. 4.5.1, 2008 S. 360 E. 4.4; vgl. auch Art. 107 Abs. 5 SSV). – Die Beschwerdeführer sprechen der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h hauptsächlich die Eignung ab. Gemäss Gutachten sei die Temporeduktion ausschliesslich unter der Voraussetzung zusätzlicher verkehrsberuhigender Massnahmen wirksam (geeig-

net). Vorgeschlagen würden gleichwohl nur zwei lokale Massnahmen, während sonst alles unverändert bleiben solle. Die Fahrbahnverengungen seien zudem untauglich, da sie den motorisierten Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr zusätzlich behinderten (Verzögerungen und Rückstaus), statt den Verkehr wie behauptet zu verstetigen. Damit würden künstlich zusätzliches Konflikt- und Unfallpotenzial mit Fahrrädern und im Ergebnis neue Verkehrssicherheitsprobleme geschaffen. Mildere Massnahmen seien nicht geprüft worden, z.B. die Beschränkung auf Hauptverkehrszeiten, eine Geschwindigkeitsreduktion auf 40 km/h, Gefahrensignale für den Fussgängerstreifen beim Schulhaus oder ein lärmarmes Strassenbelag. Schliesslich sei die Massnahme den Beschwerdeführern auch nicht zumutbar, da sie auf Dauer erhebliche Zeitverluste verursache und Sicherheitseinbussen zur Folge habe, weil die Anfahrtszeit der Feuerwehr, Sanität und Polizei erheblich erhöht werde (Beschwerde Rz. 89 ff.).

**5.5.2** Gemäss Gutachten lässt sich ein Grossteil der registrierten Unfälle zukünftig mit einem Tempo-30-Regime verhindern. Dies setze allerdings Verkehrsberuhigungsmassnahmen in besonders breiten und geradlinigen Strassenabschnitten voraus, um das gewünschte tiefere Geschwindigkeitsniveau zu erreichen. Unter dieser Voraussetzung werde die Verkehrssicherheit verbessert (Gutachten Ziff. 2.2 S. 12, 2.4 S. 12 und 3.2 S. 15). Folgende Massnahmen sind konkret vorgesehen: Auf der Marzilistrasse (vom Kreisel bis zur Einmündung Brückenstrasse) sollen einfache seitliche Verengungen realisiert werden. Die Durchfahrtsbreite wird mindestens 4.5 m betragen, womit die sichere Begegnung eines Lastwagens oder Busses mit einem Velo möglich bleibt. Im Abschnitt der Sulgeneckstrasse mit starkem Gefälle soll der Radstreifen (Fahrtrichtung aufwärts) verbreitert und mit zwei inselartigen Abschlüssen versehen werden, was eine Einengung der Fahrspur für den motorisierten Verkehr bewirkt. Begegnungen zweier Personenwagen bleiben ohne Überfahren des Radstreifens möglich, bei Begegnungsfällen mit Schwerverkehr muss auf den Radstreifen ausgewichen werden. Die Vortrittsverhältnisse und die Fussgängerstreifen bleiben auf der ganzen Strecke bestehen (Gutachten Ziff. 4.2 S. 16; Pläne 1:500 Massnahmen Sulgeneckstrasse bzw. Marzilistrasse/Aarstrasse, Akten Gemeinde [act. 3A4], Beilagen 3 f.). – Die Geschwindigkeitsreduktion ist für sich allein geeignet, die Sicherheit für den Langsamverkehr, namentlich für die Schulkinder, zu ver-

bessern und die Lärmbelastung zu verringern. Die flankierenden baulichen Massnahmen sind ein zusätzliches Mittel zur faktischen Durchsetzung. Sie sind Gegenstand eines separaten Verfahrens und hier nicht zu beurteilen. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts besteht keine Pflicht zur formellen Koordination von Verkehrsanordnungen und baulichen Massnahmen zur Verkehrsberuhigung (vgl. BVR 2008 S. 360 E. 3.8; VGE 2015/63/65 vom 28.10.2015 E. 2.4 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Im Übrigen ist die Kritik – soweit ersichtlich – unbegründet. Gemäss Gutachten bleibt ein sicheres Kreuzen auch nach Umsetzung der Massnahmen möglich; der Fahrradverkehr kann die Verengungen auf der Marzilistrasse entlang des Fahrbahnrandes und insoweit geschützt umfahren (vgl. vorne E. 4.3).

**5.5.3** Die geplante Massnahme ist auch erforderlich, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 40 km/h oder Tempo 30 beschränkt auf die Hauptverkehrszeiten würde die Verkehrssicherheit zwar auch verbessern. Die Gemeinde muss sich aber nicht damit begnügen, sondern darf eine weitergehende Verbesserung anstreben, zumal beim Marzilbad schon eine Begrenzung auf 40 km/h gilt (vgl. vorne E. 3.2). Ein lärmarmere Belag wäre nicht nur unterhalts- und kostenintensiver (vgl. BA S. 13 mit Hinweisen), sondern würde für den angestrebten Hauptzweck (Verkehrssicherheit) nichts bringen. Auf der Sulgeneckstrasse vor der unteren Einmündung Sulgenrain in Fahrtrichtung Kreisel Marzilistrasse ist schliesslich bereits ein Gefahrenhinweis mit dem Zusatz «Schule» als Bodenmarkierung vorhanden; dieser reicht nicht aus, um die Ziele der Gemeinde zu erreichen (Signal «Kinder» [1.23] nach Art. 11 Abs. 2 SSV und Anhang 2 SSV; vgl. Bild in Gutachten Ziff. 2.1 S. 11; Plan 1:500 Massnahmen Sulgeneckstrasse, Akten Gemeinde [act. 3A4], Beilage 3; vorinstanzliche BA Akten RSA pag. 97 [act. 3A]). Die vorgeschlagenen Alternativen erweisen sich demnach nicht als gleichermassen geeignet.

**5.5.4** Die Geschwindigkeitsreduktion ist den Beschwerdeführern schliesslich auch zumutbar. Auf dem gesamten Streckenabschnitt von rund 1 km (aktuell auf 650 m Tempo 50 und auf 350 m Tempo 40) droht ihnen bloss ein Zeitverlust von maximal 42 Sekunden pro Fahrt. Die Dalmazibrücke ist eine wichtige Verbindungsachse zwischen dem Marzili- und Kirchenfeldquartier und die Aar- und Marzilistrasse bilden ein wichtiges Netzelement für den mo-

torisierten Individualverkehr, den Fuss- und Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr (Gutachten Ziff. 2.1 S. 10). Die Verkehrsfunktion der Strassen wird nicht beeinträchtigt und die Zufahrt bleibt möglich. Der Betrieb des öffentlichen Verkehrs (Buslinie Marzili) wie auch die Zugänglichkeit für Blaulichtorganisationen (vgl. Beschwerde Rz. 93 mit Hinweis auf Zeitungsartikel in BB 2) sind nach wie vor gewährleistet; dies umso mehr als letztere in Notfällen von der Einhaltung der Verkehrsregeln dispensiert sind (vgl. Art. 27 Abs. 2 und Art. 100 Abs. 4 SVG, Art. 16 Abs. 3 VRV). Die Vorinstanz hat somit zu Recht erkannt, dass die Geschwindigkeitsreduktion verhältnismässig ist (vgl. angefochtener Entscheid E. 9.5 Bst. c-e S. 16 f.).

**5.6** Die Signalisation der Höchstgeschwindigkeit 30 km/h ist mit Art. 108 SSV vereinbar und erweist sich als verhältnismässig. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit begründet und gutzuheissen, soweit die Vorinstanz auf die bei ihr erhobene Beschwerde nicht eingetreten ist. In der Sache ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde jedoch unbegründet und abzuweisen. Das Dispositiv des angefochtenen Entscheids hätte in diesem Sinn lauten sollen; es ist der Klarheit halber zu korrigieren.

## **6.**

**6.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit die Hälfte der angefallenen Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 108 Abs. 1 und Art. 106 VRPG). Den Quartierverein Marzili hat die Vorinstanz zu Unrecht beigeladen (vgl. vorne E. 1.3); dieser hat weder im vorinstanzlichen Verfahren noch vor Verwaltungsgericht einen Antrag gestellt. Es rechtfertigt sich daher nicht, ihm Kosten aufzuerlegen. Da der Gemeinde keine Verfahrenskosten auferlegt werden können, wird die verbleibende Hälfte nicht erhoben (Art. 108 Abs. 2 VRPG).

**6.2** Die Einwohnergemeinde Bern hat den Beschwerdeführern die hälftigen Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). In ihrer Kostennote vom 30. Juli 2021 machen die Rechtsvertreter der Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ein Honorar von Fr. 9'240.-- geltend,

bei einem Zeitaufwand von 30,8 Stunden, zuzüglich Auslagen von Fr. 321.80 und Fr. 736.30 MWSt, ohne ihren Aufwand im Einzelnen auszuweisen (act. 11). Mit Blick auf den anwendbaren Rahmentarif von Fr. 400.-- bis Fr. 11'800.-- pro Instanz und die massgeblichen Bemessungskriterien, d.h. den in der Sache gebotenen Zeitaufwand, die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses, erscheint diese Forderung als überhöht (vgl. Art. 41 Abs. 1 und 3 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.11] i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes [Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811]). Namentlich war entgegen den Angaben in der Kostennote kein überdurchschnittlicher Zeitaufwand geboten. Die Rechtsvertreter waren bereits aus dem vorinstanzlichen Verfahren mit der Sache vertraut. Es galt weder umfangreiche Akten zu sichten noch komplexe Rechtsfragen zu erörtern, so dass auch die Schwierigkeit des Prozesses höchstens als durchschnittlich zu bezeichnen ist. Das Gleiche gilt für die Bedeutung der Streitsache. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände erscheint für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht deshalb ein Parteikostenersatz von Fr. 6'000.-- (inkl. Auslagen und MWSt) als angemessen. Der Gemeinde sind keine Parteikosten angefallen; sie hätte ohnehin keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

**6.3** Die Kosten vor der Vorinstanz wären im Fall einer Beschwerdeabweisung statt des Prozessentscheids gleich zu verlegen gewesen; eine Änderung des Kostenschlusses erübrigt sich deshalb.

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Der Quartierverein Marzili wird aus dem Beschwerdeverfahren entlassen.
2. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass Ziffer 2 des Entscheids des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 28. Januar 2020 wie folgt neu gefasst wird:

«Die Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 bis 4 vom 14. Februar 2019 wird abgewiesen.»

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

3. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 4'000.--, werden den Beschwerdeführern zur Hälfte, ausmachend Fr. 2'000.--, auferlegt. Die verbleibenden Kosten werden nicht erhoben.
4. Die Einwohnergemeinde Bern hat den Beschwerdeführern für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 6'000.--, zur Hälfte, ausmachend Fr. 3'000.-- (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
5. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführer
  - Beschwerdegegnerin
  - Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
  - Bundesamt für Strassen
  - Quartierverein Marziliund mitzuteilen:
  - Tiefbauamt des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

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.