

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 18. Oktober 2024

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Abteilungspräsidentin
Verwaltungsrichter Häusler, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiber Grossrieder

Einwohnergemeinde Biel

handelnd durch den Gemeinderat, Zentralstrasse 49, 2502 Biel/Bienne
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. AO. _____

Beschwerdeführerin

gegen

1. B. _____
2. C. _____
3. D. _____
4. E. _____
5. F. _____
6. G. _____
7. H. _____
8. I. _____ AG
9. J. _____ GmbH
10. K. _____
11. L. _____
12. M. _____
13. N. _____ AG
14. O. _____ AG
15. P. _____ AG
16. Q. _____ GmbH
17. R. _____
18. S. _____
19. T. _____ AG
20. U. _____ GmbH
21. V. _____
22. W. _____
23. X. _____



- 24. **Y.** _____
- 25. **Z.** _____
- 26. **AA.** _____
- 27. **AB.** _____
- 28. **AC.** _____
- 29. **AD.** _____ **AG**
- 30. **AE.** _____ **AG**
- 31. **AF.** _____

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. ... und Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerschaft 1–31

- 32. **AH.** _____
- 33. **AI.** _____
- 34. **AJ.** _____
- 35. **AK.** _____
- 36. **AL.** _____ **AG**

alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerschaft 32-36

AM. _____ **und AN.** _____

Beschwerdegegnerschaft 37

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne
Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

Verkehrsbeschränkungen im Bahnhofsbereich (Entscheid der stv.
Regierungsstatthalterin des Verwaltungskreises Biel/Bienne vom
21. September 2021; vbv 33/2019)

Prozessgeschichte:

A.

Am 30. Oktober 2019 publizierte die Direktion Bau, Energie und Umwelt, Abteilung Infrastruktur, der Einwohnergemeinde (EG) Biel/Bienne im amtlichen Anzeiger der Region Biel/Leubringen für das Bahnhofquartier folgende Verkehrsanordnungen:

«Verbot für Motorwagen und Motorräder

- Aarbergstrasse unmittelbar nach dem General-Guisan-Platz in Richtung Westen

Verbot für Motorwagen und Motorräder, ausgenommen Bus und Taxi

- Aarbergstrasse, nach der Kreuzung mit der Albrecht-Haller-Strasse in Richtung Osten
- Bahnhofstrasse unmittelbar nach dem General-Guisan-Platz in Richtung Süden
- Bahnhofplatz, zwischen der Bahnhofstrasse und der Bendicht-Rechberger-Strasse in beiden Richtungen

Kein Vortritt

Parkplätze auf dem Bahnhofplatz, bei der Ausfahrt Ost des Bahnhofplatzes

Rechtsabbiegen, ausgenommen Velos/Motorfahräder

- Silbergasse, an der Kreuzung Richtung Güterstrasse

Rechtsabbiegen, ausgenommen Bus, Taxi, Velos/Motorfahräder

- Bahnhofplatz, an der Kreuzung mit der Bahnhofstrasse

Aufhebung von 8 Parkplätzen

- 4 Parkplätze an der Aarbergstrasse im Bereich der Kreuzung mit der Albrecht-Haller-Strasse, zugunsten von Plätzen für die Anlieferung
- 4 Plätze an der Bahnhofstrasse (drei auf der Westseite und einer auf der Ostseite), zugunsten von Plätzen für die Anlieferung»

B.

Gegen diese Anordnungen gelangten nebst anderen die heutigen Beschwerdegegnerinnen und -gegner mit Beschwerde an das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne. Die stellvertretende Regierungsstatthalterin hiess die Beschwerden mit Entscheid vom 21. September 2021 gut, soweit sie darauf eintrat, und hob die Verkehrsmassnahmen im angefochtenen Umfang auf.

C.

Dagegen hat die EG Biel/Bienne am 21. Oktober 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, die Ziffern 2 bis 4 des angefochtenen Entscheids seien aufzuhaben (die unangefochten gebliebene Ziffer 1 betrifft das teilweise Nichteintreten; vgl. Bst. B hiavor).

Die Beschwerdegegnerschaften 1-31 und 32-36 beantragen in ihren jeweiligen Beschwerdeantworten vom 22. Dezember 2021 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Mit Beschwerdeantwort vom 22. November 2021 beantragt auch die Beschwerdegegnerschaft 37, die Beschwerde sei abzuweisen. Die stellvertretende Regierungsstatthalterin schliesst mit Vernehmlassung vom 10. November 2021 sinngemäss ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde.

Am 30. Mai 2022 hat das Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Oberingenieurkreis III, einen vom Instruktionsrichter eingeholten Fachbericht zu den angefochtenen Verkehrsmassnahmen eingereicht. Dazu haben sich die Parteien am 23. Juni 2022 (Beschwerdegegnerschaft 1-31), 4. August 2022 (Beschwerdegegnerschaft 32-36), 10. Juni 2022 (Beschwerdegegnerschaft 37) und 13. Juli 2022 (EG Biel/Bienne) geäussert. Des Weiteren hat die EG Biel/Bienne mit Eingabe vom 22. Februar 2024 Fragen des Instruktionsrichters zur Verkehrsplanung beantwortet. Dazu haben die Beschwerdegegnerschaften 1-31 und 32-36 am 11. April 2024 bzw. 1. Mai 2024 Stellung genommen.

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.

1.2 Die EG Biel/Bienne hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein eigenes schutzwürdiges (öffentliches) Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Sie ist damit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt (Art. 79 Abs. 1 VRPG).

1.3 Die Beschwerdegegnerschaft 32-36 macht geltend, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, weil sie durch die Direktion Bau, Energie und Umwelt statt den Gemeinderat eingereicht worden sei (Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 4 ff.).

1.3.1 Die Befugnis, im Namen des Gemeinwesens ein Rechtsmittel einzulegen, steht grundsätzlich der obersten Exekutivbehörde zu; auf Gemeindeebene also dem Gemeinderat. Eine Beschwerdeführung durch untergeordnete Verwaltungseinheiten oder einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter setzt deshalb eine Vertretungsbefugnis aufgrund spezieller Ermächtigung (Einzelakt, Weisung oder Rechtssatz) voraus (vgl. Michael Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Diss. Bern 2012, Rz. 111; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 15 N. 33 f.). In diesem Sinn sieht Art. 2a Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 2. November 2012 über die Organisation der Stadtverwaltung der EG Biel/Bienne (Organisationsverordnung [OrV]; SGR 1.5.2.-4.1) vor, dass der Gemeinderat über die Anhebung und Führung von Klage- oder Beschwerdeverfahren und das Ergreifen von Rechtsmitteln entscheidet, soweit nicht die Direktionen zuständig sind. Er kann die Stadt in Angelegenheiten gemäss Absatz 1 selbst vertreten oder einer Stelle der Stadtverwaltung, einer Anwältin oder einem Anwalt eine Prozessvollmacht erteilen (Art. 2a Abs. 2 OrV). Die Direktionen ihrerseits entscheiden über die Einleitung von Klage- oder Beschwerdeverfahren und das Ergreifen von Rechtsmitteln in Angelegenheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich, sofern das Geschäft nicht von grosser politischer Bedeutung für die ganze Stadt ist (Art. 6a Abs. 2 OrV).

1.3.2 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde im Namen der EG Biel/Bienne von Rechtsanwalt Dr. AO._____ eingereicht. Zwar tritt darin die Direktion Bau, Energie und Umwelt als handelndes Organ auf und hat

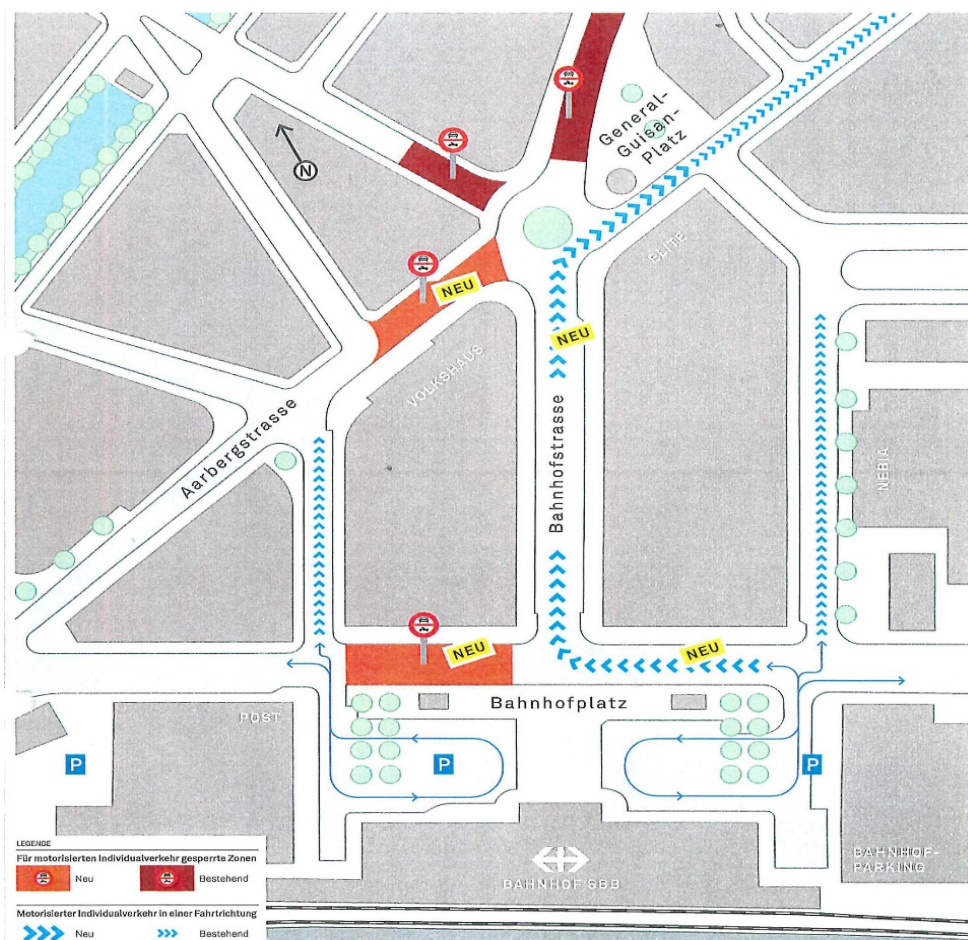
die Direktionsvorsteherin die Anwaltsvollmacht unterzeichnet. Der Gemeinderat hat jedoch am 29. September 2021 beschlossen, dass der Entscheid der stellvertretenden Regierungsstatthalterin angefochten werden und die Prozessvertretung durch Rechtsanwalt Dr. AO. _____ erfolgen soll (act. 4 und 4A). Die Direktion hat damit nichts anderes getan, als den Beschluss des Gemeinderats umzusetzen. Damit ist den organisationsrechtlichen Vorschriften Genüge getan, wovon selbst die Beschwerdegegnerschaft 32-36 auszugehen scheint (vgl. Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 6 a.E.).

1.4 Die allgemeinen Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.5 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Die EG Biel/Bienne hat am 30. Oktober 2019 eine Reihe Verkehrsmassnahmen publiziert, um im Bahnhofquartier den Durchgangsverkehr zu reduzieren (vorne Bst. A). Zusammen mit der bestehenden Signalisation haben die Anordnungen zur Folge, dass der motorisierte Individualverkehr namentlich die Achsen Bahnhofplatz und Guisanplatz nicht mehr durchgängig befahren kann. Das Bahnhofgebiet wird verkehrsmässig in zwei Kammern geteilt, eine westliche und eine östliche (act. 5D pag. 766):



Übersichtsplan vom 28. Oktober 2019

Zudem hat die EG Biel/Bienne die Aufhebung von insgesamt acht Parkplätzen verfügt, um den Parkplatzsuchverkehr zu reduzieren (zum Ganzen Gemeinderatsbeschluss vom 3.7.2019, act. 5E pag. 1023 f.; Beschwerde S. 4 ff., 11 ff., 19; angefochtener Entscheid E. 13, 17; Darstellungen mit den Massnahmen in act. 5D pag. 766, act. 5E pag. 1026). Die Gemeinde verspricht sich von den Massnahmen, dass der Durchgangsverkehr durch das Bahnhofgebiet reduziert, die Sicherheit für den Langsamverkehr erhöht und die Fahrplanstabilität des öffentlichen Busverkehrs verbessert werden.

3.

Zwischen den Beteiligten ist zunächst umstritten, ob die Massnahmen dem interkommunalen Richtplan vom 18. Juni 2013 zur N5-Umfahrung Biel (nachfolgend: Richtplan vfM, act. 5B pag. 288 ff.) widersprechen.

3.1 Der Richtplan vfM betrifft das Nationalstrassenprojekt N5-Umfahrung Biel (sog. Bieler Ringautobahn). Das Autobahnprojekt bestand aus einem Ost- und einem Westast und sollte Lücken im Autobahnnetz schliessen, das vorhandene überlastete Strassennetz wirksam und nachhaltig entlasten sowie siedlungs- und stadtverträgliche Verkehrsverhältnisse herbeiführen, unter optimaler Berücksichtigung der Belange des Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehrs sowie des Lärmschutzes und der Luftreinhaltung. Der N5-Ostast wurde im Oktober 2017 in Betrieb genommen. Das N5-Westastprojekt dagegen wurde nicht realisiert und das entsprechende Plangenehmigungsverfahren Ende 2020 abgeschlossen, nachdem es auf Widerstand aus der Bevölkerung gestossen war (zum Ganzen Beschwerde S. 8, 11 f.; Richtplan vfM S. 14 Ziff. 4.1, act. 5B pag. 301; Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 1, act. 5E pag. 952; Wirkungsziele verkehrlich flankierende Massnahmen S. 10, act. 5C pag. 627; RGSK Biel-Seeland 2016 S. 18 Ziff. 1.2.2; <www.biel-bienne.ch.ch>, Rubriken «ThemenA-Z», «Mobilität und Verkehr», «Planungsgrundlagen», «A5 Westast und Dialogprozess»). Der Richtplan vfM geht noch von der Realisierung sowohl des N5-Ostast als auch des N5-Westasts aus. Er enthält Objektblätter mit Massnahmen, die entweder dem Ost- oder dem Westast zugeordnet sind. Diese sog. vfM sollten die Entlastungswirkung des jeweiligen N5-Autbahnabschnitts verstärken und die sich ergebenden zusätzlichen Spielräume zur Optimierung von Betrieb und Gestaltung der Strassenräume konsequent nutzen (Richtplan vfM S. 5 ff., act. 5B pag. 292 f.; VGE 2018/374 vom 24.2.2020 E. 4.3.2). Die Objektblätter sind behördenverbindlich (Richtplan vfM S. 56. Ziff. 1.2 f., 33 ff., act. 5B pag. 292, 320 ff.). Behördenverbindliche Richtplaninhalte ändern allgemein verbindliches Recht nicht aus eigener Kraft ab, sondern zeigen an, in welcher Weise von ihm Gebrauch gemacht werden soll. Sie wirken im Bereich gesetzlich verfasster Ermessens- und Beurteilungsspielräume, indem die rechtsanwendenden Behörden bei der Ausübung ihres Ermessens die sich

aus dem Richtplan ergebenden Aussagen und Gesichtspunkte zu berücksichtigen haben (vgl. allgemein Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 9 N. 16; Pierre Tschannen, in Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Art. 9 N. 28; ferner BGer 1A.154/2002 vom 22.1.2003, in ZBI 2004 S. 107 E. 4.2).

3.2

3.2.1 Die Vereinbarkeit der hier interessierenden Massnahmen mit dem Richtplan vfM ist vor allem im Zusammenhang mit dem Unterbruch der Achse Guisanplatz für den motorisierten Individualverkehr umstritten. Die Vorinstanz hat erwogen, bei der Achse Guisanplatz handle es sich gemäss dem Richtplan vfM um eine Verbindungsstrasse. Mit dem vorgesehenen Unterbruch könne die Strecke ihrer Funktion als Verbindungsstrasse nicht mehr gerecht werden, weshalb die neue Verkehrsführung dem Richtplan vfM widerspreche (angefochtener Entscheid E. 12 ff., 24). Die Beschwerdegegnerschaften 1-31 und 32-36 sind im Wesentlichen derselben Auffassung (Beschwerdeantworten Beschwerdegegnerschaft 1-31 S. 7 ff., Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 17 ff.). Die EG Biel/Bienne ist demgegenüber der Ansicht, die Funktion als Verbindungsstrasse stehe dem Unterbruch der Achse Guisanplatz für den motorisierten Individualverkehr nicht entgegen. Im Übrigen werde der N5-Westast nicht realisiert, weshalb die richtplanerischen Vorgaben keine ermessenslenkende Wirkung hätten. Vielmehr seien die Massnahmen im Zusammenhang mit dem N5-Westast faktisch aufgehoben oder würden jedenfalls nicht mehr gelten (Beschwerde S. 7 ff.; Eingabe der EG Biel/Bienne vom 22.2.2024 S. 2, act. 29).

3.2.2 Der Strassenabschnitt mit dem umstrittenen Fahrverbot auf der Aarbergstrasse ist Teil der im Objektblatt BZ7 des Richtplans vfM geregelten Achse Aarbergstrasse Nord / Guisanplatz / Güterstrasse / Silbergasse West. Sie wird als Verbindungsstrasse bezeichnet, was der für das Jahr 2030 vorgesehenen Netzstruktur des Richtplans vfM entspricht (vgl. Beilage 2 «Grobkonzept», act. 5D pag. 902). Das Objektblatt ist ausdrücklich dem N5-Westast zugeordnet und hält fest, dass auf diesem Streckenabschnitt keine Änderung gegenüber heute vorgesehen ist (act. 5D pag. 900). Wie die

nachfolgenden Ausführungen zeigen, kann offenbleiben, ob diese Richtplangvorgaben einem Unterbruch der Achse Guisanplatz für den motorisierten Individualverkehr entgegengestanden wären:

3.2.3 Das Objektblatt BZ7 gibt Auskunft über die räumlichen Interessen für die vfM zum N5-Westast, der allerdings nicht realisiert wird (vorne E. 3.1). Damit ist den diesbezüglichen vfM die Grundlage entzogen, zumal der Richtplan vfM selber eine Abhängigkeit zwischen den vfM und dem dazugehörigen Autobahnabschnitt vorsieht, indem er festhält, dass die jeweiligen Massnahmen innert nützlicher und machbarer Frist nach Inbetriebnahme des zugehörigen N5-Abschnitts umgesetzt werden sollen, wobei eine Umsetzung spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme erfolgen soll (Richtplan vfM S. 21 Ziff. 5.4, act. 5B pag. 308). Zudem bestimmt er ausdrücklich, dass zum Zeitpunkt der Umsetzung der einzelnen vfM jeweils zu prüfen ist, ob die Rahmenbedingungen noch gültig sind (Richtplan vfM Ziff. 8.2, act. 5B pag. 323). Vor diesem Hintergrund käme es einem reinen Formalismus gleich, wenn an den richtplanerischen Vorgaben festgehalten würde, obwohl die Umstände, um derentwillen die Planung erfolgt ist, gar nicht eingetreten sind. Selbst die Beschwerdegegnerschaft 32-36 räumt ein, dass sich mit dem Rückzug des Plangenehmigungsgesuchs für den N5-Westast die Ausgangslage «massiv verändert» habe (Beschwerdeantwort S. 8). Dabei ist unerheblich, dass der Richtplan vfM bisher nicht formell angepasst worden ist, da die ersatzlose Streichung von Planinhalten wegen Aufgabe eines Vorhabens keiner förmlichen Plananpassung bedarf (vgl. Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 9 N. 38 f.). Entsprechend enthält die heute aktuelle Richtplanung auch bereits neue Massnahmen, welche die mit Aufgabe des Westastprojekts weggefallenen vfM Westast ersetzen (hinten E. 4.3.1, 4.5). Eine anhaltende Verbindlichkeit ergibt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerschaft 1-31 auch nicht aus dem Bestehen der Projektorganisation «Espace Biel/Bienne.Nidau» (Stellungnahme vom 11.4.2024 S. 3 f., act. 33): Dabei handelt es sich um ein Gremium, das Empfehlungen für Massnahmen im Zusammenhang mit der strategischen Neuausrichtung der N5-Umfahrung abgeben kann, selber aber keine Planungskompetenz hat (einlässlich zur Projektorganisation «Espace Biel/Bienne.Nidau» Stellungnahme EG Biel/Bienne vom 22.2.2024 S. 3, act. 29; <www.espace-bbn.ch>, Rubrik «Organisation»); vgl. auch

Schlussbereich der Dialoggruppe Westast Biel vom 7.12.2020 S. 4, einsehbar unter <www.espace-bbn.ch>, Rubriken «Organisation», «Der Dialogprozess – Schlussbericht»). Inwiefern aufgrund dieser Projektorganisation auf die Weitergeltung der westastbezogenen Planungsinhalte des Richtplans vfM geschlossen werden kann, legt die Beschwerdegegnerschaft 1-31 nicht näher dar und ist auch nicht ersichtlich.

3.3 Selbst wenn der Richtplan vfM also ein behördenverbindliches Interesse zur Offenhaltung der Achse Guisanplatz ausgewiesen hätte, steht als Zwischenfazit fest, dass die EG Biel/Bienne aufgrund der definitiven Aufgabe des Westastprojekts nicht mehr daran gebunden ist.

4.

In einem nächsten Schritt ist daher zu prüfen, ob andere Richtpläne bestehen, deren Vorgaben für die umstrittenen Verkehrsmassnahmen zu beachten sind. Im Vordergrund steht das Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept RGSK Biel-Seeland (nachfolgend: RGSK Biel-Seeland).

4.1 Ein RGSK umfasst die Planung und gegenseitige Abstimmung von Gesamtverkehr und Siedlung (Art. 98a Abs. 1 BauG). Mit der Genehmigung entfaltet es dieselbe Wirkung wie ein regionaler Teilrichtplan und ist daher für die Behörden und Gremien von Gemeinde, Region und Kanton verbindlich (Art. 98a Abs. 5 BauG; VGE 2016/345 vom 23.5.2017 E. 4.4.5, bestätigt durch BGer 1C_344/2017 vom 17.4.2018, in ZBI 2018 S. 606). Für die Region Biel-Seeland ist aktuell das RGSK 2021 in Kraft. Dieses stellt eine Aktualisierung des früheren RGSK Biel-Seeland 2016 dar (Bericht vom 12.5.2021 zum RGSK Biel-Seeland 2021 S. 5, einsehbar unter: <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK 2021», «Erläuterungsbericht»).

4.2

4.2.1 Die Beschwerdegegnerschaft 1-31 ist der Auffassung, das RGSK Biel-Seeland 2021 sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar, weil die umstrittenen Massnahmen bereits am 30. Oktober 2019 erlassen worden seien und damit zu einem Zeitpunkt, als das RGSK Biel-Seeland 2021 noch nicht in Kraft gewesen sei. Massgebend sei somit das RGSK Biel-Seeland 2016. Dieses stehe dem Unterbruch für den Durchgangsverkehr auf der Achse Guisanplatz entgegen (Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 1-31 S. 9 f.; Stellungnahme Beschwerdegegnerschaft 1-31 vom 11.4.2024 S. 3, act. 33).

4.2.2 Das RGSK Biel-Seeland 2021 wurde von der Mitgliederversammlung der Planungsregion seeland.biel/bienne am 31. Juni 2021 einstimmig beschlossen und vom Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) am 20. Dezember 2021 genehmigt. Es ist somit erst nach Publikation der hier umstrittenen Verkehrsmassnahmen vom 30. Oktober 2019 in Kraft getreten (vorne Bst. A). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten grundsätzlich nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen, wenn – wie hier – keine speziellen übergangsrechtlichen Regelungen bestehen. Tritt die Rechtsänderung während des erstinstanzlichen Verfahrens ein, ist also das neue Recht heranzuziehen, während im Beschwerdeverfahren regelmässig das alte Recht anwendbar bleibt (BGer 1C_390/2022 vom 9.1.2024 E. 4.5 m.w.H.; vgl. ferner BGer 1C_384/2016 vom 16.1.2018 E. 2.5 [betreffend kantonale Richtplanvorgaben zu Einzonungen]). Wegleitend für die Anwendbarkeit neuen Rechts in hängigen Verfahren ist insbesondere, wie das Interesse der Betroffenen am Schutz des Vertrauens in die Weitergeltung des bisherigen Rechts gewichtet wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 288; vgl. auch Tschannen/Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, N. 550).

4.2.3 Die Frage, inwieweit Richtpläne Vertrauensschutz geniessen, stellt sich typischerweise im Zusammenhang mit späteren Änderungen. Da Richtpläne ausschliesslich behördenverbindliche Wirkung haben, sind dem Vertrauensschutz und dem Rechtssicherheitsinteresse jedoch nur wenig Gewicht beizumessen (Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 9 N. 45; Anna Frey, Die

planungsrechtliche Baureife nach zürcherischem Recht, 2022, S. 9; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 9 N. 33). Dies gilt auch hier: Weil Richtpläne für die Allgemeinheit weder Rechte noch Pflichten schaffen, stehen Rechtsicherheits- und Vertrauensschutzinteressen Privater einer sofortigen Anwendung grundsätzlich nicht entgegen. Hinzu kommt, dass es der EG Biel/Bienne unbenommen wäre, dieselben Verkehrsmassnahmen erneut zu verfügen, wobei diesfalls das RGSK Biel-Seeland 2021 ohne weiteres einschlägig wäre. Somit sprechen auch prozessökonomische Gründe dafür, das RGSK Biel-Seeland 2021 zu beachten (zur Prozessökonomie vgl. auch BGE 1C_615/2021 vom 15.3.2024 E. 3.3.2). Schliesslich konnten sich die Verfahrensbeteiligten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht zum RGSK Biel-Seeland 2021 äussern (vgl. Verfügungen vom 1.12.2023 und 29.2.2024, act. 26 und 30).

4.2.4 Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob die umstrittenen Massnahmen dem RGSK Biel-Seeland 2021 entsprechen. Die teilweise umstrittene Vereinbarkeit mit dem RGSK Biel-Seeland 2016 ist demgegenüber nicht mehr von Bedeutung, da dieses nicht mehr in Kraft ist (vorne E. 4.1; vgl. auch <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK II [2016]»).

4.3

4.3.1 Das RGSK Biel-Seeland 2021 besteht aus einem Bericht, Massnahmenblättern sowie einer Übersichtskarte. Weiter beinhaltet es das Agglomerationsprogramm 4. Generation (zum Ganzen Bericht vom 12.5.2021 zum RGSK Biel-Seeland 2021 S. 5, 8, einsehbar unter: <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK 2021», «Erläuterungsbericht»; Hauptbericht Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation S. 5, einsehbar unter: <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK 2021», «Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation»). Aus dem Bericht zum RGSK Biel-Seeland 2021 geht hervor, dass der definitive Verzicht auf den N5-Westast in der ursprüng-

lich geplanten Form zu einer strategischen Neuausrichtung geführt hat. Namentlich soll die oberirdische Strasse zwischen Brüggmoos, Guido-Müller-Platz und Seevorstadt bestehen bleiben und verträglich umgestaltet werden. Zudem sollen weitere kurz- und mittelfristige Massnahmen auf dem bestehenden Strassennetz umgesetzt werden. Auch ist eine Machbarkeitsstudie für den Juratunnel vorgesehen, um die Lücke im Nationalstrassennetz langfristig zu schliessen. Die ausgebliebene Realisierung des N5-Westasts hat weiter zur Folge, dass die Mobilität in der südwestlichen Agglomeration von Biel mit einem Paket von Massnahmen sichergestellt werden muss. Dies erfordert den Ausbau des öffentlichen Verkehrs und die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs. Zum räumlichen Entwicklungsleitbild hält das RGSK Biel-Seeland 2021 sodann fest, dass der Durchgangsverkehr soweit als möglich auf den Autobahnen und Hauptverkehrsachsen geführt werden soll. Siedlungsgebiete mit verkehrsintensiven Nutzungen sollen direkt an dieses Netz angebunden sein. Das übrige Strassennetz soll der Feinerschliessung dienen und siedlungsorientiert gestaltet werden. Strassen mit eingeschränkter Wohn- und Lebensqualität sollen entlastet und die Luft- und Lärmbelastung reduziert werden. Weiter soll der Agglomerationskern flächendeckend mit hohem Takt und zuverlässigem Fahrplan durch das städtische Busnetz erschlossen sein, wobei Busspuren und Verkehrsmanagement optimierte und stabile Reisezeiten gewährleisten sollen. Schliesslich sollen sichere, direkte und attraktive Routen für den Fussverkehr die Wohn- und Arbeitsgebiete mit den Orts- und Quartierzentren, wichtigen Zielorten oder den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs verbinden (vgl. zum Ganzen Bericht vom 12.5.2021 zum RGSK Biel-Seeland 2021 S. 35 f., 42, 58, einsehbar unter: <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK 2021», «Erläuterungsbericht»).

4.3.2 Im Agglomerationsprogramm 4. Generation werden konkrete Strategien für Landschaft, Siedlung und Verkehr definiert. Namentlich soll Verkehr vermieden, verlagert, vernetzt und verträglich gestaltet werden (sog. Vierfach-Strategie). Demnach soll durch die konzentrierte Siedlungsentwicklung an Standorten mit guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr und guten Bedingungen für den Fuss- und Veloverkehr Verkehr vermieden werden. Wei-

ter soll ein möglichst grosser Anteil des Verkehrsaufkommens auf umweltverträgliche und platzsparende Verkehrsmittel verlagert werden, was den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs sowie der kombinierten Mobilität bedingt. Sodann sollen grössere Bahnstationen wie jene von Biel als multimodale Drehscheibe ausgebaut und optimal mit dem Fuss- und Veloverkehr sowie dem motorisierten Individualverkehr (Park+Ride und Carsharing) vernetzt werden. Schliesslich soll der Strassenverkehr im Siedlungsgebiet verträglich gestaltet werden, indem die Luft- und Lärmbelastung reduziert und der Verkehr für alle Teilnehmenden sicher gemacht wird. Zur Umsetzung dieser Teilstrategien legt das Agglomerationsprogramm 4. Generation behördenverbindliche Massnahmen fest (zum Ganzen Hauptbericht Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation S. 8, einsehbar unter: <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK 2021», «Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation»).

4.3.3 Die umstrittenen Verkehrsanordnungen entsprechen dem hiervor dargelegten Sinn der Richtplanung: Mit dem geplanten Zweikammersystem (vorne E. 2) soll der Durchgangsverkehr durch das Bahnhofgebiet reduziert, das Quartier entlastet und der motorisierte Individualverkehr auf das übergeordnete Strassennetz kanalisiert werden. Auch sollen die Bedingungen für den öffentlichen Verkehr verbessert sowie der Langsamverkehr gefördert werden. Der Bahnhof Biel wird für den motorisierten Individualverkehr auch nach der Umsetzung der Verkehrsbeschränkungen erreichbar bleiben; die Verkehrsanordnungen verhindern nicht die Zu- und Wegfahrt, sondern bloss die Durchfahrt auf den Achsen Bahnhof- und Guisanplatz (Beschwerde S. 18; vgl. auch Ausführungen EG Biel/Bienne zur Projektsitzung vom 6.12.2018, act. 5E pag. 1010; Ausführungen EG Biel/Bienne vom 5.6.2019 S. 3, act. 5E pag. 1017). Ein hinreichendes Parkplatzangebot bleibt trotz der Aufhebung von acht Parkplätzen ebenfalls bestehen (hinten E. 8.3.7). Damit stimmt die Zweckrichtung der umstrittenen Verkehrsmassnahmen mit den Richtplanstrategien des RGSK Biel-Seeland 2021 überein.

4.4 Gemäss der Netzstruktur des RGSK Biel-Seeland 2021 handelt es sich bei der Achse Guisanplatz sodann um eine «Sammelstrasse/Wichtige

Quartierstrasse» (Hauptbericht Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation S. 61, einsehbar unter: <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK 2021», «Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation»). Dies im Unterschied zum Richtplan vfM und zum RGSK Biel-Seeland 2016, die beide von der Realisierung des N5-Westasts ausgegangen sind und die Achse noch als Verbindungsstrasse bezeichnet haben (vgl. für den Richtplan vfM Objektblatt BZ 7, act. 5B pag. 395; für das RGSK Biel-Seeland 2016 act. 5D pag. 911). Dass Sammelstrassen bzw. wichtige Quartierstrassen für den Durchgangsverkehr offengehalten werden müssen, ist weder geltend gemacht noch ersichtlich (vgl. zur Umschreibung von Sammelstrassen bzw. wichtige Quartierstrassen Richtplan vfM S. 5 Ziff. 4.2, act. 5C pag. 622; Wirkungsziele verkehrlich flankierende Massnahmen S. 9, act. 5C pag. 626). Dasselbe gilt für den Bahnhofplatz; dieser wird in der Netzstruktur des Agglomerationsprogramms 4. Generation ebenfalls als «Sammelstrasse/ Wichtige Quartierstrasse» bezeichnet (Hauptbericht Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation S. 61, einsehbar unter: <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK 2021», «Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation»). Damit steht die von der EG Biel/Bienne geplante Verkehrsführung auch nicht im Widerspruch zur Netzstruktur des RGSK Biel-Seeland 2021.

4.5 Schliesslich enthält das RGSK Biel-Seeland 2021 konkrete Massnahmen zur Umsetzung der jeweiligen Strategien (vorne E. 4.3.2). Für das Bahnhofgebiet ist vorgesehen, dass der Bahnhofplatz und die Bahnhofstrasse (inkl. Guisanplatz) neu gestaltet werden. Namentlich sollen auf dem Bahnhofplatz die Verkehrsströme entflochten und optimiert sowie die Erreichbarkeit für alle Verkehrsteilnehmenden verbessert werden (Massnahmenblatt KM.MU.6, einsehbar unter: <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK 2021», «Massnahmen»). Diese Massnahmen ergänzen und verstärken einerseits die vfM Ostast und ersetzen andererseits die vfM Westast, die mit der Aufgabe des Projekts Westast wegfallen sind (Hauptbericht Agglomerationsprogramm Biel/Lyss

4. Generation S. 125, einsehbar unter: <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK 2021», «Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation»). Die Beschwerdegegnerschaften machen nicht geltend, dass die hier umstrittenen Verkehrsanordnungen diesen behördenverbindlichen Massnahmen widersprechen. Solches ist auch nicht ersichtlich, zumal die vorgesehene Entflechtung wie dargelegt mit den Zielsetzungen des RGSK Biel-Seeland 2021 übereinstimmt (vgl. vorne E. 4.3). Dass die von der EG Biel/Bienne verfügten Anordnungen selber nicht als Massnahmen im RGSK Biel-Seeland 2021 vorgesehen sind, ist sodann unerheblich: Ein ausdrücklicher Richtplanvermerk ist für Vorhaben notwendig, die sich nur dadurch verantwortlich in den Raum einfügen lassen, indem sie die Richtplanung durchlaufen (allgemein zur Richtplanpflicht vgl. BGE137 II 254 E. 3.2, in Pra 100/2011 Nr. 114; Beat Stalder, Raumplanungsrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021., S. 405 ff., 419 f. N. 29, je betreffend das Raumplanungsrecht). Dies ist bei der geplanten Verkehrsführung bereits deshalb nicht der Fall, weil lediglich die direkten Verbindungen zwischen den beiden Kammern im Bahnhofquartier getrennt werden. Die Anbindung an die Hauptverkehrsachsen bleibt indessen genau so bestehen wie die Möglichkeit zur Zu- und Wegfahrt in das Bahnhofgebiet hinein bzw. aus diesem hinaus (vgl. zu den Auswirkungen auch hinten E. 8.3). Es kann daher nicht gesagt werden, die Anordnungen seien mit derart erheblichen Auswirkungen verbunden, dass sie ein Planungsverfahren zu durchlaufen hätten. Dasselbe gilt für die vorgesehene Aufhebung von lediglich acht Parkplätzen im Bahnhofquartier. Eine Richtplanpflicht der Massnahmen wird von den Beschwerdegegnerschaften denn auch zu Recht nicht geltend gemacht.

4.6 Die Gegenüberstellung der Vorgaben des RGSK Biel-Seeland 2021 mit den umstrittenen Verkehrsanordnungen zeigt somit, dass die Massnahmen sowohl mit den allgemeinen als auch mit den konkreten richtplanmässigen Zielsetzungen in Einklang stehen.

5.

Weiter fragt sich, ob andere Planungsgrundlagen den umstrittenen Verkehrsanordnungen entgegenstehen.

5.1 Die Beschwerdegegnerschaft 1-31 macht geltend, die Funktion der Achse Guisanplatz als Verbindungsstrasse ergebe sich auch aus der gemeindeinternen Planungsgrundlage «Wirkungsziele der verkehrlich flankierenden Massnahmen zu den A5 Ost- und Westast». Dort werde bei der «Netzstruktur mit A5-Ostast», also der aktuellen Phase, die Aarbergstrasse/Guisanplatz als Verbindungsstrasse qualifiziert bzw. es werde nur der Teil zwischen Murtenstrasse und Aarbergstrasse, Abzweigung Albrecht-Haller-Strasse, zur «Sammelstrasse/wichtige Quartierstrasse» heruntergestuft; der restliche Teil bleibe als Verbindungsstrasse qualifiziert (Beschwerdeantwort S. 9; Eingabe vom 11.4.2024 S. 4, act. 33).

5.2 Bei den kommunalen «Wirkungszielen der verkehrlich flankierenden Massnahmen zu den A5 Ost- und Westast» vom Oktober 2017 handelt es sich um einen kompakten Überblick über die kurz- und langfristigen Perspektiven der Bieler Strassennetzhierarchie (act. 5C, pag. 618 ff., 620). Die Wirkungsziele entfalten somit keine rechtliche Verbindlichkeit, was die EG Biel/Bienne als deren Verfasserin zutreffend festhält (vgl. Schlussbemerkungen der Gemeinde vom 4.2.2021 im vorinstanzlichen Verfahren S. 5, act. 5E pag. 1115). Das Dokument zu den Wirkungszielen vermag daher zum vornherein keinen planungsrechtlichen Verstoss zu begründen und keine ermessenslenkende Wirkung zu entfalten. Deshalb ist auch nicht entscheidend, dass darin keine Quartierschutzmassnahmen für die heutige Situation ohne Westast vorgesehen sind (Eingabe Beschwerdegegnerschaft 1-31 vom 11.4.2024 S. 4, act. 33). Entgegen der Darstellung der Beschwerdegegnerschaft 1-31 bezeichnet die Netzstruktur (Zustand mit N5-Ostast, aber ohne N5-Westast) die Achse Guisanplatz schliesslich bereits ab dem Uraniaplatz nicht mehr als Verbindungsstrasse, sondern als Sammelstrasse/wichtige Quartierstrasse. Auch die Achse Bahnhofplatz wird lediglich als Sammelstrasse/wichtige Quartierstrasse qualifiziert (act. 5C pag. 630). Insoweit ist ohnehin kein Widerspruch zu den Wirkungszielen erkennbar.

6.

Steht die Richtplanung den umstrittenen Verkehrsanordnungen nicht entgegen, ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob die Massnahmen mit dem Strassenverkehrsrecht vereinbar sind.

6.1 Gemeinden sind befugt, auf ihren Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen (Art. 3 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01] i.V.m. 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]). Bei den betroffenen Strassen handelt es sich unbestrittenermassen um Gemeindestrassen. Die EG Biel/Bienne war daher zur Anordnung der hier interessierenden Massnahmen zuständig. Die erforderliche Zustimmung des kantonalen Tiefbauamts liegt ebenfalls vor (Art. 44 Abs. 2 Bst. b SV; Verfügung vom 16.9.2019, act. 5E pag.1027 f.).

6.2 Der Unterbruch der Achsen Bahnhofplatz und Guisanplatz schränkt nicht sämtlichen Verkehr ein, sondern ausschliesslich den motorisierten Individualverkehr. Es handelt sich somit um funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG (Eva Maria Belser, in Basler Kommentar, 2014, Art. 3 SVG N. 50 ff.). Dasselbe gilt für die übrigen Massnahmen einschliesslich der Parkplatzaufhebungen (BVR 2022 S. 515 E. 1.3). Solche funktionellen Verkehrsanordnungen können erlassen werden, soweit es der Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs sowie der Schutz der Strasse erfordert oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe es verlangen (Art. 3 Abs. 4 SVG). Dieser «Motivkatalog» für Verkehrsbeschränkungen und -anordnungen wird praxisgemäss weit verstanden. Im Wesentlichen ist zu prüfen, ob an der Verkehrsmassnahme ein (in den örtlichen Verhältnissen begründetes) öffentliches Interesse besteht und die Massnahme verhältnismässig ist. Gleiches ergibt sich aus Art. 107 Abs. 5 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21; vgl. auch Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101] zum Ganzen zudem BGer 1C_44/2017

vom 19.7.2017 E. 3.1; VGE 2018/374 vom 24.2.2020 E. 4.2). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit besagt, dass eine staatliche Massnahme geeignet und erforderlich sein muss, um das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Die Massnahme hat dann zu unterbleiben, wenn der verfolgte Zweck auch mit einer für die betroffenen Privaten weniger einschneidenden und für das Gemeinwesen gleichermassen vertretbaren Massnahme erreicht werden könnte. Zudem muss sie ein vernünftiges Verhältnis wahren zwischen dem angestrebten Ziel und allfälligen Einschränkungen für die betroffenen Personen (BVR 2019 S. 293 E. 9.4, 2008 S. 360 E. 4.4). Ob diese Voraussetzung gegeben ist, ist durch Gewichten und Abwägen der im konkreten Einzelfall auf dem Spiel stehenden öffentlichen und privaten Interessen zu ermitteln (zum Ganzen BVR 2022 S. 515 E. 2.1; VGE 2018/88 vom 7.11.2018 E. 3.2).

6.3 Funktionelle Verkehrsbeschränkungen der hier in Frage stehenden Art sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Entsprechend kommt den verfügenden Behörden ein erheblicher Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu und die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen obliegt in erster Linie ihr. Das Verwaltungsgericht auferlegt sich bei der Überprüfung insoweit eine gewisse Zurückhaltung, als die Beurteilung von den örtlichen Verhältnissen abhängt, welche die kantonalen und kommunalen Behörden besser kennen und überblicken. Ein Eingreifen des Gerichts ist erst gerechtfertigt, wenn die zuständigen Behörden von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgehen, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgen, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder notwendige Differenzierungen unterlassen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen (BGer 1C_44/2017 vom 19.7.2017 E. 3.1, 2A.194/2006 vom 3.11.2006, in ZBGR 2008 S. 107 E. 3.2; VGE 2018/374 vom 24.2.2020 E. 1.4, 2017/337/338 vom 13.6.2018 [bestätigt durch BGer 1C_364 /2018 vom 29.11.2018] E. 1.2; Ruth Herzog, Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 80 N. 14 und 21). Der Spielraum der lokalen Behörden ist auch zu respektieren, wenn es um Parkierungsbeschränkungen geht (vgl. Adrian Haas,

Staats- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der Regelung des Parkierens von Motorfahrzeugen auf öffentlichem und privatem Grund, Diss. Bern 1994, S. 82; zum Ganzen BVR 2022 S. 515 E. 2.2).

7.

Zunächst ist umstritten, ob ein öffentliches Interesse an den strittigen Verkehrsmassnahmen besteht.

7.1 Die Beschwerdegegnerinnen und -gegner bestreiten ein öffentliches Interesse und machen geltend, der motorisierte Individualverkehr führe weder zu einer Verkehrsüberlastung noch verursache er Sicherheitsprobleme. Auch raumplanerisch motivierte Ziele wie die Aufwertung eines Quartiers mittels Reduktion der Verkehrsbelastung oder Vermeidung quartierfremden Durchgangsverkehrs genügten nicht als öffentliche Interessen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG (Beschwerdeantworten Beschwerdegegnerschaft 1-31 S. 6 f., 10 ff.; Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 12, 22 f., 28 f.; Beschwerdegegnerschaft 37 S. 4 ff., 9).

7.2 Mit dem Unterbuch der Achsen Bahnhofplatz und Guisanplatz will die Gemeinde das Bahnhofgebiet von motorisiertem Individualverkehr entlasten und den betreffenden Durchgangsverkehr möglichst auf die Hauptverkehrsrouten lenken, die Sicherheit für den Langsamverkehr im Bahnhofgebiet erhöhen sowie Konflikte mit dem öffentlichen Verkehr mindern. Zudem soll durch die Aufhebung von Parkplätzen der Parkplatzsuchverkehr reduziert werden (Beschwerde S. 4 f., 13; Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 20, act. 5E pag. 971; Ausführungen der EG Biel/Bienne vom 25.6.2019 S. 3, act. 5E pag. 1017). Diese Ziele sind mit Art. 3 Abs. 4 SVG ohne weiteres vereinbar. Dies gilt erst recht an einem wichtigen Verkehrsknotenpunkt wie dem Bahnhof Biel. Ein hinreichender Ortsbezug liegt damit ebenfalls vor (vgl. zum Ortsbezug Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, S. 76). Daran ändert nichts, dass die Beschwerdegegnerschaften die getroffenen Massnahmen nicht unterstützen. Es liegt in der Natur der Sache, dass es unterschiedliche Auffassungen

über Verkehrsanordnungen gibt. Wie weit die Gemeinde auf die verschiedenen Ansichten in der Bevölkerung Rücksicht nehmen will, ist in erster Linie eine politische Frage und führt nicht dazu, dass das öffentliche Interesse zu verneinen wäre (BGer 1C_37/2017 vom 16.6.2017 E. 4.3; BVR 2004 S. 363 E. 4.3). Ebenfalls nicht entscheidend ist, dass die Beschwerdegegnerinnen und -gegner die Verkehrssicherheit als ausreichend einstufen. Auch ohne hohe Unfallzahlen liegen Massnahmen, die für (noch) mehr Verkehrssicherheit sorgen, im öffentlichen Interesse. Ob die Massnahmen tatsächlich einen relevanten Beitrag an die Verkehrssicherheit zu leisten vermögen, ist mithin keine Frage der zulässigen Zielsetzung, sondern der nachfolgend zu prüfenden Verhältnismässigkeit (BVR 2022 S. 515 E. 3.4; Christoph J. Rohner, a.a.O., S. 112). Dasselbe gilt für den von den Beschwerdegegnerschaften bestrittenen Nutzen in Bezug auf die Erhöhung der Fahrplanstabilität des öffentlichen Busverkehrs. Somit besteht ein öffentliches Interesse an den Massnahmen, was bereits die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat (angefochtener Entscheid E. 17).

8.

Weiter ist zu prüfen, ob die Anordnungen der EG Biel/Bienne verhältnismässig sind (vorne E. 6.2).

8.1 Verkehrsmassnahmen müssen zunächst geeignet sein, um die verfolgten öffentlichen Interessen zu erreichen.

8.1.1 Die Vorinstanz hat ausgeführt, die Verkehrsanordnungen seien grundsätzlich geeignet, um eine Abnahme des motorisierten Individualverkehrs im Bahnhofgebiet und des Durchgangsverkehrs auf der Achse Guisanplatz zu bewirken. Dadurch würden die Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr erhöht und Konflikte mit dem öffentlichen Verkehr reduziert. Zu verneinen sei die Eignung allerdings in Bezug auf die Aufhebung der Parkplätze, weil damit der Parkplatzsuchverkehr zu- und nicht abnehme, da für die Suche längere Distanzen zurückgelegt werden müssten (angefochtener Entscheid E. 20).

8.1.2 Die Beschwerdegegnerschaften erachten sämtliche Massnahmen als ungeeignet und machen geltend, es sei weder erstellt, dass überhaupt ein Verkehrsproblem bestehe, noch dass ein solches auf den motorisierten Individualverkehr zurückzuführen sei. Auch die Verkehrsstockungen des öffentlichen Verkehrs würden nicht durch den motorisierten Individualverkehr verursacht, sondern vorab durch Fussgängerinnen und Fussgänger. Zudem würden die Busse überall auf den Routen Verzögerungen einfahren und nicht nur beim Bahnhof. Schliesslich sei auch die vorgesehene Aufhebung der Parkplätze nicht geeignet, um den Parkplatzsuchverkehr zu verringern (Beschwerdeantworten Beschwerdegegnerschaft 1-31 S. 10 f.; Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 23 ff.; Beschwerdegegnerschaft 37 S. 7 f.).

8.1.3 Die EG Biel/Bienne hält demgegenüber fest, mit der Abnahme des motorisierten Individualverkehrs würde eine Erhöhung der Verkehrssicherheit für den Fuss- und Veloverkehr einhergehen. Weniger motorisierter Individualverkehr führe zudem zu weniger Behinderung des öffentlichen Busverkehrs. Die Aufhebung der Parkplätze sei sodann geeignet, um den Suchverkehr zu reduzieren, zumal nach wie vor ein grosses Angebot an Parkplätzen bestehe (Beschwerde S. 13 ff.).

8.1.4 Im Bahnhofgebiet Biel treffen funktionale und betriebliche Ansprüche verschiedener Verkehrsteilnehmenden, namentlich von Fussgängerinnen und Fussgängern, und zahlreicher Linien des öffentlichen Verkehrs sowie ein Parkierungsdruck des Velo- und motorisierten Individualverkehrs aufeinander. Diese verschiedenen Bedürfnisse überlagern sich zudem mit Nutzungsansprüchen des Gewerbes und der Stadtraumgestaltung. Damit ist das Bieler Bahnhofgebiet verkehrsmässig stark belastet, was auch die Beschwerdegegnerschaften teilweise anerkennen (Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 1-31 S. 6). Für ein Verkehrskonzept, das den verschiedenen Ansprüchen besser gerecht wird und gleichzeitig ein möglichst leistungsfähiges Strassennetz sicherstellt, hat die EG Biel/Bienne bei einem Ingenieurbüro einen Bericht für mögliche Verkehrsmassnahmen erstellen lassen (Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 1, act. 5E pag. 948 ff., 952; Beschwerde S. 1, 16; vgl. auch Ausführungen der EG Biel/Bienne vom

25.6.2019 S. 1, act. 5E pag. 1015). Im Vordergrund stand dabei die Reduktion des Durchgangsverkehrs. Dieser beträgt gemäss den Verkehrserhebungen im gesamten Bearbeitungsperimeter rund einen Drittel und auf den hier interessierenden Achsen Bahnhof- und Guisanplatz sogar 44 %. Wird die Durchfahrtsmöglichkeit auf beiden Achsen unterbunden, ist daher mit einer deutlichen Abnahme des motorisierten Individualverkehrs im Bahnhofgebiet zu rechnen (vgl. auch angefochtener Entscheid E. 20.2; Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 29, act. 5E pag. 980). Dies dürfte zu einer spürbaren Entlastung des Bahnhofquartiers führen, denn allein auf der Johann-Verresius-Strasse (Achse Bahnhofplatz) beträgt der durchschnittliche Tagesverkehr gesamthaft 9'400 Fahrten, wovon rund 7'180 Fahrten auf Personenwagen entfallen (vgl. Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 14, act. 5E pag. 965). Der Unterbruch der Durchfahrtsmöglichkeit auf den Achsen Bahnhof- und Guisanplatz ist zudem grundsätzlich geeignet, den Verkehr auf die Hauptverkehrsachsen zu lenken, da das Bahnhofgebiet eng von den Hauptverkehrsachsen Ländtestrasse, Seevorstadt, Salzhausstrasse, Murtenstrasse, Silbergasse und Neumarktstrasse umschlossen ist (vgl. Beschwerde S. 9; Hauptbericht Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation S. 61, einsehbar unter: <www.seeland-biel-bienne.ch>, Rubriken «Themen», «Raumplanung und Verkehr», «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept [RGSK]», «RGSK 2021», «Agglomerationsprogramm Biel/Lyss 4. Generation»). Des Weiteren liegt auf der Hand, dass weniger motorisierter Verkehr beim Bahnhof zu einem Sicherheitsgewinn für den Langsamverkehr führt und Konflikte mit dem öffentlichen Busverkehr reduziert werden (vgl. E. 8.1.5 hiernach; ferner BVR 2022 S. 515 E. 4.1.3). Insgesamt ist der Unterbruch der Achsen Bahnhof- und Guisanplatz für den motorisierten Durchgangsverkehr somit geeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen. Damit übereinstimmend hat auch der Technische Bericht andere Massnahmen als weniger geeignet beurteilt (zum Ganzen Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 9 f., 19., 21, act. 5E pag. 960 f., 970, 972; vgl. auch hinten E. 8.2.4).

8.1.5 Was die Beschwerdegegnerschaften dagegen vorbringen, verfährt nicht: Sie sind im Wesentlichen der Auffassung, es bestehe kein Sicherheitsdefizit für den Langsamverkehr und die Beeinträchtigungen des öffentlichen Busverkehrs würden durch die Fussgängerinnen und Fussgänger und nicht

durch den motorisierten Individualverkehr verursacht. – Zur Verkehrssicherheit lässt sich dem Technischen Bericht entnehmen, dass sich zwischen 2014 und 2017 im Betrachtungsperimeter rund 50 Unfälle ereignet haben, davon elf mit Fussgängerbeteiligung. Eine lokale Häufung eines Unfalltyps (sog. Unfallschwerpunkt) lasse sich aber nicht ausmachen (zum Ganzen Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 18 f., act. 5E pag. 969 f.). Die EG Biel/Bienne hat mit ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde Datenblätter des TBA für den Bahnhof- und den Guisanplatz mit Zahlen zu den Unfalljahren 2011 bis 2020 nachgereicht (act. 1C Beilagen 4 und 5). Demnach haben sich am Bahnhofplatz in dieser Periode insgesamt 17 registrierte Unfälle ereignet, davon elf mit Fussgängerbeteiligung. Ein Unfallschwerpunkt bestand im Jahr 2013. Das Datenblatt für den Guisanplatz weist in den Jahren 2011 bis 2020 16 Unfälle aus, wobei das Jahr 2016 als Unfallschwerpunkt ausgewiesen ist. An fünf dieser Unfälle waren Fussgängerinnen bzw. Fussgänger beteiligt. Diese Zahlen zeigen, dass sich auf beiden Achsen immer wieder Unfälle mit zu Fuss Gehenden ereignen. Zwar lässt sich weder dem Technischen Bericht noch den Datenblättern des TBA entnehmen, wie viele Unfälle im Zusammenhang mit dem motorisierten Individualverkehr standen und an wie vielen andere Fahrzeuge wie Busse oder Taxis beteiligt waren. Die EG Biel/Bienne räumt denn auch ein, dass die Verkehrssicherheit kein zentraler Punkt des Technischen Berichts bilde (Stellungnahme vom 13.7.2022 S. 1, act. 21; vgl. auch Fachbericht vom 30.5.2022 S. 1, act. 14). Dennoch ist nicht zu beanstanden, dass die mit den örtlichen Verhältnissen vertraute EG Biel/Bienne einen erheblichen Teil der Unfälle auf den motorisierten Individualverkehr zurückführt; eine gegenteilige Annahme wäre mit der allgemeinen Lebenserfahrung kaum vereinbar (vgl. auch Beschwerde S. 16 a.E., ferner S. 5). Zwar sind Unfälle auch nach Umsetzung der Massnahmen nicht ausgeschlossen, zumal die Zu- und Wegfahrt zum Bahnhof möglich bleibt (vorne E. 4.3.3). Für die Bejahung der Zwecktauglichkeit ist es aber nicht nötig, dass die angestrebten Ziele vollständig erreicht werden. Vielmehr ist insbesondere bei komplexen Verkehrsanordnungen, wo oft erst das Zusammenwirken mehrerer Massnahmen den gewünschten Effekt erzielt, eine Teilung bereits ausreichend (Markus Müller, Verhältnismässigkeit, Gedanken zu einem Zauberwürfel, 2. Aufl. 2023, S. 36; vgl. auch Tschannen/Müller/Kern, a.a.O., N. 456). Es bleibt somit dabei, dass die Massnahme in Be-

zug auf die Erhöhung der Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr geeignet sind. Dasselbe gilt für die Verbesserung der Fahrplanstabilität: Selbst wenn Fussgängerinnen und Fussgänger insbesondere am Bahnhofplatz die Busse weiterhin behindern mögen und es an anderen Orten der Busrouten ebenfalls zu Verspätung kommt, ändert dies mit Blick auf den erheblichen Anteil Durchgangsverkehr nichts daran, dass sich die Massnahmen grundsätzlich positiv auf die Fahrplanstabilität auswirken sollten. Somit ist betreffend die Verbesserung der Fahrplanstabilität ebenfalls nicht zu beanstanden, dass die EG Biel/Bienne die Massnahmen als geeignet erachtet. Im Übrigen ist auch nicht entscheidend, ob mit den Massnahmen auf den heute zu Spitzenzeiten eingesetzten Verkehrsdienst verzichtet werden kann (vgl. Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 37 S. 5, 7). Selbst wenn dieser notwendig bliebe, ist die Entflechtung dennoch geeignet, die angestrebten Wirkungen zu erreichen (vgl. Beschwerde S. 17).

8.1.6 Schliesslich erscheint auch die Aufhebung der Parkplätze geeignet, um das angestrebte Ziel – die Reduzierung des Suchverkehrs – zu erreichen: Das TBA hat ausgeführt, dass die Massnahme kurzfristig zwar zu mehr Suchverkehr führen werde, weil die Nachfrage ungebrochen sei, das Angebot aber «plötzlich» kleiner werde. Mittel- und langfristig werde sich aber der Sucherverkehr im Verhältnis zu den angebotenen Parkfeldern verringern. Einige Fahrzeuglenkende würden Alternativen nutzen und z.B. das Gebiet nicht mehr aufsuchen, auf ein anders Verkehrsmittel umsteigen, ein alternatives Parkhaus in der Nähe wählen oder eine Mischung der Varianten umsetzen (Fachbericht vom 30.5.2022 S. 3, act. 14). Diese Ausführungen der kantonalen Fachbehörde überzeugen entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerschaft 1-31 (vgl. Stellungnahme vom 23.6.2022 S. 2, act. 19). Würde für die Eignung lediglich auf die kurzfristigen Folgen abgestellt, könnten Verkehrsmassnahmen kaum je umgesetzt werden, da sich Änderungen am Anfang nicht selten problematisch auswirken (Staubildung, Unzufriedenheit), bevor sich der Verkehr als Ganzes der Situation anpasst (vgl. Fachbericht vom 30.5.2022 S. 3, act. 14). Somit gilt auch die Parkplatzaufhebung als geeignet, um den Autoverkehr zu reduzieren.

8.2 Weiter fragt sich, ob die Verkehrsmassnahmen erforderlich sind, um die verfolgten Ziele zu erreichen.

8.2.1 Die Vorinstanz hat festgehalten, dass aufgrund der Aktenlage nicht abschliessend beurteilt werden könne, ob die angefochtenen Massnahmen erforderlich seien, um den Durchgangsverkehr zu reduzieren. Mildere Varianten wie eine Geschwindigkeitsreduktion oder die Umleitung des Durchgangsverkehrs seien nicht ernsthaft geprüft bzw. mit Gegenargumenten verworfen worden, welche gleichfalls bei der gewählten Massnahme erhoben werden könnten. Auch betreffend die Erhöhung der Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr sei nicht ersichtlich, ob im Bahnhofgebiet überhaupt ein Problem bestehe und, wenn ja, dass dafür der motorisierte Individualverkehr massgeblich verantwortlich sei. Ebenfalls nicht erstellt sei, dass der motorisierte Individualverkehr hauptursächlich für bestehende Konflikte mit dem öffentlichen Verkehr sei. Es sei an der Gemeinde zu klären, ob nicht mit milderen Massnahmen, die etwa auf die «stark frequentierten Fussgängerströme» abzielten, die gewünschten Ziele ebenso oder sogar besser erreicht werden könnten (angefochtener Entscheid E. 21).

8.2.2 Die Beschwerdegegnerinnen und -gegner sind ebenfalls der Auffassung, die Massnahmen seien nicht erforderlich. Die Gemeinde habe kein richtiges Variantenstudium durchgeführt. Insbesondere sei nicht einzusehen, weshalb die angestrebte Reduktion von Konflikten mit dem öffentlichen Verkehr nicht mit einer Lichtsignalanlage am Bahnhofplatz bzw. Guisanplatz erreicht werden könne. Ebenfalls nicht nachvollziehbar sei, weshalb die Gemeinde ein zeitlich beschränktes Fahrverbot oder die örtliche Entflechtung der Haltestellen verwerfe. Auch treffe nicht zu, dass aufgrund eines Querungsverbots beim Bahnhofplatz untragbarer Ausweichverkehr auf dem Guisanplatz entstehen könnte. Es sei daher nicht notwendig, neben den Massnahmen für die Achse Bahnhofplatz zugleich Massnahmen für die Achse Guisanplatz zu verfügen (Beschwerdeantworten Beschwerdegegnerschaft 1-31 S. 12 f.; Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 27 ff., Beschwerdegegnerschaft 37 S. 2, 8 f.).

8.2.3 Die EG Biel/Bienne erachtet die Massnahmen demgegenüber als erforderlich. Der Technische Bericht beinhalte ein Variantenstudium, wobei zwei Möglichkeiten favorisiert worden seien, die beide eine komplette Sperrung der Achse Bahnhofplatz vorgesehen hätten. Dennoch habe sich die Gemeinde entschieden, von der empfohlenen Totalsperrung abzusehen und

die Achse Bahnhofplatz von Osten her mit Wegfahrt über die Bahnhofstrasse-Guisanplatz-Güterstrasse offenzuhalten. Eine (noch) mildere Massnahme sei nicht möglich. Insbesondere seien zeitlich beschränkte Fahrverbote keine taugliche Alternative, weil die Verkehrsbelastung auf der Achse Bahnhofplatz im Tagesgang relativ konstant sei. Auch eine Lichtsignalanlage habe die Gemeinde vor einigen Jahren geprüft und verworfen und die Regelung des Verkehrs mittels Handzeichen habe weder das Sicherheitsdefizit noch die Behinderung des öffentlichen Verkehrs reduzieren können. Schliesslich könnten aufgrund der Funktion des Bahnhofplatzes und der Bahnhofstrasse als Knotenpunkt keine Massnahmen ergriffen werden, die auf eine quantitative Reduktion des Fussgängerinnen- und Fussgängeraufkommens abzielten (Beschwerde S. 15 ff.).

8.2.4 Zunächst ist in Erinnerung zu rufen, dass es grundsätzlich Sache der Gemeinde ist, den örtlichen Verhältnissen entsprechende Massnahmen festzulegen, mit denen sie ihre Ziele erreichen will. Der Gestaltungsspielraum der verfügenden Behörde erstreckt sich folgerichtig auch auf die Wahl des Vorgehens und ist von den Rechtsmittelbehörden zu respektieren (vorne E. 6.3; ferner VGE 2019/25 vom 16.9.2019 E. 3.7 [im Wesentlichen bestätigt durch BGer 1C_558/2019 vom 8.7.2020], 2015/297 vom 9.5.2016 E. 5.3, 2012/473 vom 23.1.2014 E. 5.3; Christoph J. Rohner, a.a.O., S. 113). Angesichts der vielschichtigen Auswirkungen von verkehrslenkenden Massnahmen ist gerade an einem Verkehrsknotenpunkt wie dem Bahnhof Biel denn auch kaum zuverlässig abschätzbar, ob eine andere Massnahme wie eine Umlenkung der Fussgängerströme gleich geeignet und im Vergleich zu den verfügbaren Massnahmen «milder» wäre. Massgebend ist, ob die EG Biel/Bienne die verfügbaren Massnahmen auf nachvollziehbare Gründe zu stützen vermag. – Dies trifft nach dem bisher Erwogenen zu: Die beiden Achsen Bahnhof- und Guisanplatz weisen einen erheblichen Anteil an Durchgangsverkehr auf. Mit der Reduktion dieses Verkehrs kann sowohl den allgemeinen richtplanerischen Interessen Nachachtung verschafft als auch die konkrete Situation für den Langsam- und Busverkehr im Bahnhofgebiet verbessert werden (zum Ganzen vorne E. 4, 8.1). Die EG Biel/Bienne hat ihren Beurteilungsspielraum folglich nicht überschritten, wenn sie sich dazu entschlossen hat, Massnahmen gegen den Durchgangsverkehr zu ergreifen.

Die Vorinstanz war somit weder gehalten noch berechtigt, in die Verkehrsplanung der verfügenden Behörde einzugreifen und eine Prüfung von Massnahmen mit einem anderen Anknüpfungspunkt wie z.B. den Fussgängerströmen zu verlangen. Dasselbe gilt für die anderen Vorschläge der Beschwerdegegnerschaften wie das Aufstellen eines Lichtsignals oder das örtliche Entflechten der Bushaltestellen. Hinzu kommt, dass diese angeblichen Alternativen den Durchgangsverkehr nicht im gleichen Mass verringern würden und damit den motorisierten Individualverkehr weniger wirksam auf die Hauptverkehrsachsen zu lenken vermöchten. Sie sind damit zum vornherein weniger geeignet und fallen schon aus diesem Grund als mildere Massnahmen ausser Betracht (vgl. BVR 2022 S. 515 E. 4.2.3; Tschannen/ Müller/Kern, a.a.O., N. 459). Auch die im Technischen Bericht verworfene Geschwindigkeitsreduktion stellt kein gleich wirksames Mittel dar, weil bereits heute in Spitzenzeiten ein tiefes Geschwindigkeitsniveau herrscht. So beträgt die V_{85} , d.h. die Geschwindigkeit, die von 85 % der Fahrzeuge nicht überschritten wird, auf der Johann-Verresius-Strasse vor dem Bahnhof lediglich 31 km/h. Überdies bliebe auch die Problematik der Querung am Bahnhofplatz bestehen (Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 14, 21, act. 5E pag. 965, 972). Es ist somit nachvollziehbar, dass sich die EG Biel/Bienne gegen eine Temporeduktion entschieden hat. Weshalb die Vorinstanz anderer Ansicht zu sein scheint, geht aus ihrer Begründung nicht schlüssig hervor (vgl. angefochtener Entscheid E. 21.1).

8.2.5 Weiter ist zu prüfen, ob das von der Gemeinde gewählte Vorgehen in einer milderen Umsetzungsvariante möglich wäre (vgl. auch BVR 2022 S. 515 E. 4.2.3). Dies ist nicht der Fall: Gemäss dem Technischen Bericht ist zwischen einer Umleitung und einer Sperrung des Durchgangsverkehrs zu unterscheiden. Eine restriktive Massnahme wie die Sperrung habe zwar einen hohen Wirkungsgrad, sei politisch jedoch schwierig umsetzbar. Auch bei einer blossen Umleitung bestünden indessen Akzeptanzprobleme, zudem sei Mehrverkehr wegen Umwegfahrten möglich (Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 21, act. 5E pag. 972). Vor diesem Hintergrund wurden mehrere konkrete Varianten für eine neue Verkehrsführung entworfen und anhand verschiedener Kriterien bewertet (Effekt auf den Durchgangsverkehr, Verständlichkeit/Erkennbarkeit, Auswirkungen auf andere Verkehrsteilneh-

mende [Langsamverkehr, öffentlicher Verkehr] sowie Potenzial für den öffentlichen Raum). Dabei haben zwei Varianten besonders gut abgeschnitten, die sich jeweils durch ein nachvollziehbares Verkehrsregime und einen hohen Effekt auf den Durchgangsverkehr auszeichneten (zum Ganzen Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 21 ff., act. 5E pag. 972 ff.). Die Gemeinde hat diese Ergebnisse unter Einbezug verwaltungsinterner und -externer Stellen geprüft und sich letztlich nicht für eine dieser favorisierten Lösungen entschieden, sondern für eine mildere Variante davon. So ist mit den konkret verfügbaren Massnahmen das Befahren des Bahnhofplatzes von Süden her zwischen den Knoten Thomas-Wythenbach-Strasse und Bahnhofstrasse nach wie vor möglich, was bei den empfohlenen Massnahmen nicht der Fall gewesen wäre (vgl. Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 26 f., act. 5E pag. 977 f.; Beschwerdeantwort S. 16; Ausführungen der EG Biel/Bienne vom Juni 2019 S. 1, act. 5E pag. 1009). Der Gemeinde war es insbesondere ein Anliegen, die Zufahrts- und Zulieferungsmöglichkeiten für die ansässigen Geschäfte und Betriebe offenzuhalten (Beschwerde S. 16; Ausführungen der EG Biel/Bienne vom Juni 2019 S. 1 ff., act. 5E pag. 1009 ff.). Die EG Biel/Bienne hat damit ein hinreichendes Variantenstudium vorgenommen und einer möglichst milden Umsetzung der Massnahmen Rechnung getragen. Nichts anderes ergibt sich aus dem Fachbericht des TBA. Es hat sich u.a. zu Alternativen geäussert und festgehalten, mit einer Sperrung der Aarbergstrasse zwischen Bahnhofplatz und Albrecht-Haller-Strasse sowie des Bahnhofplatzes zwischen der Bendicht-Rechberger-Strasse und der Aarbergstrasse könnte der Nord-Süd-Durchgangsverkehr wahrscheinlich ebenfalls sehr deutlich eingedämmt werden. Allerdings seien mit dieser Variante keine offensichtlichen Vorteile gegenüber den von der Gemeinde beschlossenen Massnahmen erkennbar (Fachbericht vom 30.5.2022 S. 2, act. 14). Mildere Umsetzungsvarianten für eine neue Verkehrsführung sind somit auch nach Auffassung des TBA nicht ersichtlich. Schliesslich ist nicht zu be-
anstanden, dass sich die Gemeinde für zeitlich unbeschränkt geltende Fahrverbote auf den beiden Achsen entschieden hat. Ein nur zeitweise geltendes Fahrverbot reduziert den Durchgangsverkehr weniger wirksam als ein dauerhaftes Fahrverbot, zumal das Bahnhofgebiet ganztäglich und mit einer gewissen Regelmässigkeit befahren wird (vgl. Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 14, A-14 ff., act. 5E pag. 965, 996 ff.; Beschwerdegegnerschaft 37 argumentiert im Übrigen widersprüchlich, wenn sie ein

zeitlich gesteuertes und auf Spitzenzeiten beschränktes Wechselsignal vorschlägt, gleichzeitig aber ausführt, es sei «allgemein bekannt, dass der Bahnhofplatz zu bestimmten Zeiten keine intelligente Fahrroute ist» (vgl. Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 37 S. 5, 9).

8.2.6 Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit rügt insbesondere die Beschwerdegegnerschaft 37 schliesslich, es sei nicht notwendig, neben der Achse Bahnhofplatz auch die Achse Guisanplatz für den Durchgangsverkehr zu sperren, weil es bei einem Unterbruch der Achse Bahnhofplatz zu keinem Ausweichverkehr auf der Achse Guisanplatz kommen werde (vgl. Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 37 S. 8). – Art und Umfang der Auswirkungen von Verkehrsmassnahmen sind naturgemäss schwierig vorauszusehen (hinten E. 8.4). Die EG Biel/Bienne ist mit den örtlichen Verhältnissen am besten vertraut und hat mit Blick auf das Strassennetz nachvollziehbar festgehalten, dass bei einem Unterbruch der Achse Bahnhofplatz der kürzeste Umweg über die Achse Guisanplatz führe (Stellungnahme der EG Biel/Bienne vom 31.1.2020 S. 12 f., act. 5E pag. 937 f.). Die Gemeinde geht somit nicht ohne Grund davon aus, dass sich der Durchgangsverkehr im Bahnhofquartier auf die Achse Guisanplatz verlagern könnte, wenn bloss die Achse Bahnhofplatz unterbrochen würde (Beschwerde S. 14, 16). Mit der Offenhaltung der Achse Guisanplatz würde die angestrebte Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf die Hauptverkehrsachsen also deutlich an Wirksamkeit verlieren. Dass die Beschwerdegegnerschaft 37 eine andere Reaktion der Verkehrsteilnehmenden vermutet und der Auffassung ist, ein Ausweichen auf die Achse Guisanplatz sei «keine optimale Lösung», ändert nichts daran, dass die Befürchtungen der Gemeinde berechtigt erscheinen und der Unterbruch lediglich der Achse Bahnhofplatz kein gleich geeignetes, milderer Mittel darstellt.

8.2.7 Die Massnahmen betreffend die neue Verkehrsführung erweisen sich somit als erforderlich.

8.2.8 Zur Parkplatzaufhebung ist sodann festzuhalten, dass sich mindestens vier der acht betroffenen Parkplätze im geplanten Fahrverbotsbereich befinden. Diese könnten nach Umsetzung der neuen Verkehrsführung somit ohnehin nicht mehr angefahren werden. Ein Teil der Parkplätze wird zudem durch Anlieferungszone für den Güterumschlag ersetzt. Hinzu kommt, dass

auch nach der Aufhebung ein grosses Parkplatzangebot im Bahnhofgebiet besteht (hinten E. 8.3.7). Damit ist die Erforderlichkeit auch insoweit zu bejahen, zumal weder die Vorinstanz noch die Beschwerdegegnerschaften diesbezügliche Einwände erheben.

8.3 Näher zu prüfen bleibt das Verhältnis zwischen den mit den Verkehrsmassnahmen verfolgten Zielen und den damit einhergehenden Einschränkungen (Zweck-Mittel-Relation).

8.3.1 Die Vorinstanz hat ausgeführt, gestützt auf die Aktenlage könne nicht beurteilt werden, ob die Massnahmen zumutbar seien. Aufgrund der verfügbaren Massnahmen würde die Verkehrsbelastung auf den Ausweichrouten zunehmen. Diese Auswirkungen seien im Technischen Bericht nicht konkret untersucht worden. Auch sei nicht eruiert worden, inwieweit durch die Umwege zusätzliche Emissionen entstünden. Weiter sei unklar, ob die zusätzliche Fahrzeit für den Quell- und Zielverkehr tatsächlich nur einige Minuten betrage, wie es die Gemeinde vorbringe. Schliesslich sei die Aufhebung von acht Parkplätzen im Bahnhofgebiet insbesondere für die direktbetroffenen Gewerbetreibenden nicht zumutbar, weil die Belegung bereits jetzt hoch und fraglich sei, ob die Kundschaft bereit sei, auf die umliegenden Parkhäuser auszuweichen (angefochtener Entscheid E. 22).

8.3.2 Die Beschwerdegegnerinnen und -gegner beurteilen die Massnahmen ebenfalls als unzumutbar. Mögliche Ausweichrouten seien mit einem erheblichen Zeitverlust verbunden. Auch ein Fussmarsch von der einen in die andere Kammer sei keine zumutbare Alternative. Die Gemeinde habe sich nicht ausreichend mit den Umwegen auseinandergesetzt. Zudem seien nicht nur die Auswirkungen für den Durchgangsverkehr, sondern auch auf den Ziel- und Quellverkehr zu berücksichtigen. Schliesslich würden auch Parkplätze aufgehoben, die sich ausserhalb der neuen Fahrverbotsbereiche befänden und damit selbst bei Umsetzung der neuen Verkehrsführung nach wie vor angesteuert werden könnten (Beschwerdeantworten Beschwerdegegnerschaft 1-31 S. 13 f., Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 30 ff., Beschwerdegegnerschaft 37 S. 9 ff.).

8.3.3 Die EG Biel/Bienne erachtet die Verkehrsanordnungen als zumutbar. Die Zu- und Wegfahrt in das bzw. aus dem Bahnhofgebiet bleibe möglich.

Geschäfte, Betriebe und Wohnungen könnten somit nach wie vor direkt angesteuert werden. Je nach Ausgangs- und Zielpunkt müsse zwar eine andere Route gewählt werden, die möglicherweise länger sei, als wenn die Achsen Bahnhof- und Guisanplatz für die Durchfahrt offen wären. Es bestehe jedoch kein Anspruch darauf, die schnellste und kürzeste Route befahren zu können. Lägen die Ziele in verschiedenen Kammern nahe beieinander, sei ein kurzer Fussmarsch eine zumutbare Alternative und für entferntere Ziele könnten die Hauptverkehrsachsen benützt werden. Zur Parkplatzaufhebung führt die EG Biel/Bienne sodann aus, im Wesentlichen seien Parkplätze betroffen, die aufgrund der verfügbaren Fahrverbote nicht mehr angesteuert werden könnten. Einige der Parkplätze würden zudem in Anlieferzonen umgewandelt, die für den Warenumschatz genutzt werden dürften. Mit Blick auf die vielen Parkplätze im Bahnhofgebiet sei die Aufhebung von acht Parkplätzen zumutbar (Beschwerde S. 13, 17 ff.).

8.3.4 Die Entlastung von Quartieren und die Lenkung des motorisierten Individualverkehrs auf das übergeordnete Strassennetz sind richtplanerisch ausdrücklich erwünscht (vorne E. 4.3). Mit der örtlichen Abnahme des motorisierten Individualverkehrs gehen auch eine Erhöhung der Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr und eine Verbesserung der Fahrplanstabilität einher (vorne E. 8.1.5 f.). Gerade an einem wichtigen Verkehrsknotenpunkt wie dem Bahnhof sind darin besonders gewichtige öffentliche Interessen zu sehen. Dies gilt auch dann, wenn Unfälle und Busverspätungen nicht nur durch den motorisierten Individualverkehr verursacht werden. Nach dem Gesagten ist nachvollziehbar, dass sich die EG Biel/Bienne einen nicht unerheblichen Effekt durch die Massnahmen verspricht. Sie durfte daher den mit den Massnahmen verfolgten Interessen ein grosses Gewicht beimessen.

8.3.5 Den geplanten Massnahmen stehen die Interessen des motorisierten Individualverkehrs am Befahren der kürzesten Route gegenüber. Es ist dem Gemeinwesen aber grundsätzlich nicht verwehrt, Massnahmen zu treffen, die zur Folge haben, dass bestimmte Betriebe für den motorisierten Individualverkehr weniger günstig gelegen sind als vorher (BVR 2022 S. 515 E. 4.3.4; VGE 2018/374 vom 24.2.2020 E. 4.5.4). Im vorliegenden Fall bleibt das Bahnhofquartier erreichbar und der Bahnhof kann weiterhin direkt mit dem Auto angefahren werden (vorne E. 4.3.3). Das Bahnhofgebiet wird

überdies von den Hauptverkehrsachsen Ländtestrasse, Seevorstadt, Salzhäusstrasse, Murtenstrasse, Silbergasse und Neumarktstrasse umschlossen (vorne E. 8.1.4). Auch mit der neuen Verkehrsführung bleiben die Verbindungen von der Westkammer zur Seevorstadt und zur Ländtestrasse bestehen, genauso wie jene von der Ostkammer zur Murtenstrasse. Das vorgesehene Zweikammersystem würde somit nicht alle direkten Verbindungen für den motorisierten Individualverkehr unterbrechen, sondern nur die jeweils kürzeste Strecke durch das Bahnhofgebiet. Es ist für Fahrzeugführerinnen und -führer nicht unzumutbar, stattdessen das nahegelegene Hauptstrassennetz zu benützen (vgl. auch VGE 2021/242 vom 1.12.2022 E. 4.3.3).

8.3.6 Auch die Bedürfnisse des Ziel- und Quellverkehrs bleiben aus den hiervor genannten Gründen abgedeckt. Besonders stark dürfte sich die zusätzliche Fahrzeit nur auswirken, wenn sowohl der Start- als auch der Zielpunkt innerhalb des Bahnhofgebiets, aber in unterschiedlichen Kammern liegen. Indessen besteht kein (Rechts-)Anspruch, auch Kürzestdistanzen auf dem direktesten Weg mit dem Motorfahrzeug zurücklegen zu können (vgl. BVR 2004 S. 363 E. 5.8, ferner 5.2). Ein allfälliger Umweg über die Hauptverkehrsachsen erscheint daher auch in diesen Fällen zumutbar. Wollen oder können Fahrzeugführerinnen und -führer die zusätzliche Fahrzeit nicht in Kauf nehmen, ist es ihnen zudem unbenommen, die Strecke zu Fuss, mit dem Velo oder dem öffentlichen Verkehr zurückzulegen. Das gilt auch für die Beschwerdegegnerin 37, deren Privatpraxis im Bahnhofgebiet liegt. Dass sie als Belegärztin im Regionalspital möglichst schnell bei ihren Patientinnen und Patienten sein muss, gibt auch ihr keinen Anspruch auf die kürzest mögliche Anfahrt (vgl. Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 37 S. 2).

8.3.7 Auch die vorgesehene Aufhebung von acht Parkplätzen im Bahnhofgebiet ist für die Betroffenen zumutbar: Innerhalb des Bearbeitungssperimeters befinden sich gemäss den unbestrittenen Angaben der Gemeinde rund 300 oberirdische Parkplätze. Entsprechend hält der Technische Bericht fest, im Bahnhofgebiet seien «sehr viele öffentliche Parkplätze vorhanden». Hinzu kommt das Bahnhofparking, das über weitere 325 Parkplätze verfügt (zum Ganzen Beschwerde S. 14 f., Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 6, act. 5E pag. 957). Weshalb dieses nach Auffassung der Vorinstanz keine «echte Alternative» zu den Parkplätzen im Strassenraum sein soll, leuchtet

nicht ein (angefochtener Entscheid E. 22.4; vgl. BVR 2022 S. 515 E. 4.3.4). Zwar mag die Belegungsdichte der Parkplätze generell hoch sein (vgl. Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 26; Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 16 f., act. 5E pag. 967 f.). Es ist in Innenstädten jedoch vielerorts so, dass ein freier Platz nicht immer leicht zu finden ist. Zudem könnten jedenfalls vier der acht zur Aufhebung vorgesehenen Parkplätze nach Umsetzung der neuen Verkehrsführung ohnehin nicht mehr angefahren werden (vgl. Beschwerde S. 19 f., Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 1-31 S. 14). Ein Teil der Parkplätze wird zudem in Anlieferzonen umgewandelt (vgl. Beschwerde S. 15, 19 f.; Plan vom 6.6.2019 mit der neuen Verkehrsführung, act. 5E pag. 1026). Der Güterumschlag ist damit unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nach wie vor möglich (Art. 79a Abs. 1 SSV). Mit Blick auf die ansässigen Geschäfte und Lokale machen die gewerbetreibenden Beschwerdegegnerschaften sodann nicht substantiiert geltend, dass und inwiefern erhebliche wirtschaftliche Nachteile drohen. Solches ist mit Blick auf das Gesagte auch nicht anzunehmen, zumal kein Anspruch auf unveränderte Beibehaltung einer wirtschaftlich vorteilhaften Verkehrssituation besteht (VGE 2023/33 vom 23.5.2024 E. 4.3; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, 1986, S. 239). Folglich überwiegen die Interessen an der Verringerung des Parkplatzsuchverkehrs und erweist sich die Aufhebung von acht Parkplätzen ebenfalls als zumutbar.

8.4 Weitere Abklärungen zur Verhältnismässigkeit sind entgegen der Auffassung der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerschaften nicht notwendig (angefochtener Entscheid E. 21.1 ff., 22.2 f., 23, Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 1-31 S. 13, 15 sowie deren Stellungnahme vom 23.6.2022 S. 1 f., act. 19; Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 30 ff. sowie deren Stellungnahme vom 4.8.2022 S. 2, act. 22): Soweit sie zusätzliche Untersuchungen zu Alternativmassnahmen fordern, kann auf das bereits Erwogene verwiesen werden (vorne E. 8.2.4 f.). Soweit sie der Auffassung sind, die Folgen der Massnahmen seien nicht hinreichend abgeklärt und es sei nicht bekannt, welche Strecken neu benützt würden, ob diese den Mehrverkehr aufnehmen könnten und mit welchem Zeitverlust die Umwege verbunden seien, ist auf Folgendes hinzuweisen: Bei Verkehrsmassnahmen ist es häufig so, dass sich die Auswirkungen (z.B. Art und Weise der Verkehrsver-

lagerungen, Zu- bzw. Abnahme von Immissionen sowie Auswirkungen hinsichtlich Verkehrssicherheit) nicht auf diejenigen Strassen beschränken, auf denen sie angeordnet werden und sich daher nicht immer mit der erforderlichen Gewissheit voraussehen lassen. Das gilt vor allem dann, wenn – wie hier – auf mehreren Strassen Beschränkungen eingeführt werden, die sich gegenseitig bedingen oder ergänzen, oder wenn grossflächige Umfahrungen zu erwarten sind, deren Nachteile nicht abgeschätzt werden können (VGE 2021/242 vom 1.12.2022 E. 4.1.2 mit Hinweisen). Auch das TBA hat darauf hingewiesen, dass der Umfang der Verkehrsverlagerung zahlenmässig nicht eruiert werden könne und auch eine ausgedehntere Untersuchung diese Frage nur annähernd zu beantworten vermöchte, weil die Reaktionen der einzelnen Verkehrsteilnehmenden nicht vorausgesagt werden könnten (Fachbericht vom 30.5.2022 S. 2, act. 14). Eine abschliessende Bestimmung der neuen Routenwahl und der zusätzlichen Fahrzeit ist somit kaum möglich und hängt von den individuellen Start- und Zielpunkten sowie den Entscheidungen der einzelnen Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer ab. Diesem Umstand trägt die Vorinstanz bei der Forderung nach weitergehenden Abklärungen nicht genügend Rechnung (vgl. angefochtener Entscheid E. 22.2). Vor diesem Hintergrund erscheint auch der im Technischen Bericht gewählte Betrachtungsperimeter nicht als zu klein (vgl. Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 11 sowie deren sowie deren Stellungnahme vom 4.8.2022 S. 2, act. 22). Der Befürchtung der Beschwerdegegnerschaften, die Massnahmen würden die Situation auf den bereits heute überlasteten Hauptverkehrsachsen weiter verschlimmern, steht zudem entgegen, dass die Verkehrsbelastung auf den betroffenen Hauptverkehrsrouten nach Eröffnung der N5-Ostumfahrung zurückgegangen ist (vgl. Verkehrliche Auswirkungen Ostumfahrung Biel, Zwischenstand ein Jahr nach Eröffnung vom 29.10.2018 S. 8 f., 13, act. 5E pag. 1036 f., 1041; Beschwerde S. 19). Der Druck auf das Bahnhofgebiet hat hingegen zugenommen, weil sich der Verkehr zwischen der Westseite des Bielersees und der Autobahn auf das Stadtzentrum verlagert hat. Diese Belastungssituation hätte sich mit dem N5-Westast verbessern sollen; der N5-Westast wird nun allerdings nicht realisiert (vgl. Technischer Bericht vom 15.2.2019 S. 1 Ziff. 1, act. 5E pag. 952; vorne E. 3.1). Selbst wenn es auch auf den Hauptverkehrsrouten insbesondere zu Spitzenzeiten am Abend weiterhin zu Verkehrsstockungen kommen kann (vgl. Be-

schwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 1-31 S. 14), geht die EG Biel/Bienne daher nachvollziehbar davon aus, dass die Verkehrsverlagerung nicht zu unzumutbaren Verhältnissen führen wird (Beschwerde S. 19). Dass die entsprechenden Verkehrserhebungen bereits mehrere Jahre zurückliegen, ändert entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerschaft 32-36 nichts an deren Massgeblichkeit, zumal die Beschwerdegegnerschaft 32-36 nicht ausführt, inwiefern sich die Verhältnisse seither verändert haben und solches auch nicht ersichtlich ist (vgl. Beschwerdeantwort Beschwerdegegnerschaft 32-36 S. 32). Die EG Biel/Bienne musste somit keine weiteren Abklärungen zur Verhältnismässigkeit vornehmen.

9.

9.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen und der Entscheid der stellvertretenden Regierungsstatthalterin des Verwaltungskreises Biel/Bienne vom 21. September 2021 aufzuheben ist.

9.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die unterliegenden Beschwerdegegnerinnen und -gegner die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Es rechtfertigt sich, den Beschwerdegegnerschaften 1-31, 32-36 und 37 je einen Drittel der Verfahrenskosten aufzuerlegen. Sie haften solidarisch für ihren jeweiligen Anteil (Art. 106 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG und Art. 104 Abs. 4 in der bis zum 31. März 2023 gültigen Fassung [BAG 08-109] i.V.m. Art. T2-1 VRPG; Michel Daum, Teilrevision 2023 des bernischen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, in BVR 2023 S. 286 ff., 294 f. mit Hinweis auf VGE 2020/440 vom 13.4.2023 E. 8.2).

9.3 Die vorinstanzlichen Kosten sind nach denselben Grundsätzen neu zu verlegen. Da namentlich der im vorinstanzlichen Verfahren angefallene Aufwand schwierig abschätzbar ist und den Behörden bei der Bestimmung der Verfahrenskosten ein weiter Ermessens- und Beurteilungsspielraum zukommt, ist die Sache zur Festsetzung und Neuverlegung der Verfahrenskosten vor der Vorinstanz an diese zurückzuweisen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Ziffern 2 bis 4 des Entscheids der stellvertretenden Regierungsstatthalterin des Verwaltungskreises Biel/Bienne vom 21. September 2021 werden aufgehoben.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 4'500.--, werden der Beschwerdegegnerschaft 1-31, der Beschwerdegegnerschaft 32-36 sowie der Beschwerdegegnerschaft 37 je zu einem Drittel, ausmachend je Fr. 1'500.--, auferlegt.
3. Zur Festsetzung und neuen Verlegung der Verfahrenskosten im Verfahren vor dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne wird die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
5. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegnerschaft 1-31
 - Beschwerdegegnerschaft 32-36
 - Beschwerdegegnerschaft 37
 - Regierungsstatthalteramt Biel/Bienneund mitzuteilen:
 - Tiefbauamt des Kantons Bern, Oberingenieurkreis III

Die Abteilungspräsidentin:

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.