

100.2023.35U
HAM/NUI/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 28. November 2024

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli, Verwaltungsrichter Häusler
Gerichtsschreiberin Nuspliger

1. **A.** _____

2. **B.** _____

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. ...

Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Bern

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

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Verkehrsbeschränkung; Tempo-30-Zonen (Entscheid der
Regierungsstatthalterin des Verwaltungskreises Bern-Mittelland vom
21. Dezember 2022; vbv 21/2019)



Prozessgeschichte:

A.

Am 6. Februar 2019 publizierte die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün der Einwohnergemeinde (EG) Bern im Anzeiger für die Region Bern folgende Verkehrsmassnahmen, denen das Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA) am 17. Januar 2019 zugestimmt hatte:

«Zonensignalisation
Höchstgeschwindigkeit 30 km/h
Bernstrasse, zwischen der Bernstrasse Nr. 68 bis zur Bottigenstrasse, in beiden Fahrtrichtungen.

Zonensignalisation
Höchstgeschwindigkeit 30 km/h
Bottigenstrasse, zwischen der Bernstrasse und der Heimstrasse, in beiden Fahrtrichtungen.

Zonensignalisation
Höchstgeschwindigkeit 30 km/h
Brünnenstrasse, zwischen der Bernstrasse und der Brünnenstrasse Nr. 105, in beiden Fahrtrichtungen.

Zonensignalisation
Höchstgeschwindigkeit 30 km/h
Bümplizstrasse, zwischen der Brünnenstrasse und dem Buchdruckerweg, in beiden Fahrtrichtungen.

Zonensignalisation
Höchstgeschwindigkeit 30 km/h
Keltenstrasse, zwischen der Bernstrasse und dem Buchdruckerweg, in beiden Fahrtrichtungen.

Zonensignalisation
Höchstgeschwindigkeit 30 km/h
Frankenstrasse, zwischen der Bernstrasse und Frankenstrasse Nr. 1, in beiden Fahrtrichtungen.

Zonensignalisation
Höchstgeschwindigkeit 30 km/h
Statthalterstrasse, zwischen der Bottigenstrasse und der Statthalterstrasse Nr. 10, in beiden Fahrtrichtungen.»

B.

Dagegen erhoben A. _____ und B. _____ am 8. März 2019 gemeinsam Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Bern-Mittelland. Das Verfahren war vom 30. April 2020 bis 16. Februar 2022 sistiert. Mit Entscheid vom 21. Dezember 2022 trat die Regierungsstatthalterin auf die Beschwerde

hinsichtlich der Anordnungen auf der Brünen-, Bümpliz-, Kelten-, Franken- und Statthalterstrasse nicht ein. Die Beschwerde hinsichtlich der Bern- und Bottigenstrasse wies sie ab (angefochtener Entscheid Dispositiv Ziff. 3 sowie E. I/3.9.6).

C.

Dagegen haben A. _____ und B. _____ am 23. Januar 2023 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben; eventuell sei die Sache zur Neuerteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die EG Bern beantragt mit Beschwerdeantwort vom 18. April 2023 die Abweisung der Beschwerde. Das RSA Bern-Mittelland schliesst mit Vernehmlassung vom 21. Februar 2023 sinngemäss ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 24. August 2023 und Duplik vom 14. November 2023 haben sich die Parteien erneut zur Sache geäussert und an ihren Rechtsbegehren festgehalten; das RSA hat am 22. September 2023 auf ergänzende Ausführungen verzichtet.

Einer Aufforderung des Instruktionsrichters folgend haben die Parteien am 13. August bzw. 2. September 2024 insbesondere zur Frage Stellung genommen, ob es sich bei den betroffenen Strassen um «verkehrsorientierte» oder um «nicht verkehrsorientierte» nach dem neuen Recht handelt. Das RSA hat darauf verzichtet, sich dazu zu äussern.

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 Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt: Der Beschwerdeführer 1 betreibt am betroffenen Abschnitt der Bernstrasse ein Gewerbe, während der Beschwerdeführer 2 direkt an der Einmündung zur Bottigenstrasse wohnt. Beide haben damit ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BGer 1C_117/2017 und 1C_118/2017 vom 20.3.2018 E. 2.1; BVR 2021 S. 517 E. 2.4 f. mit weiteren Hinweisen). Soweit die Vorinstanz hinsichtlich der Strassenabschnitte Brünen-, Bümpliz-, Kelten-, Franken- und Statthalterstrasse nicht auf die Beschwerde eingetreten ist (vgl. angefochtener Entscheid Dispositiv Ziff. 3, E. I/3.9.6; vorne Bst. B), ergibt sich die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer im Übrigen unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid (BVR 2017 S. 418 E. 1.1; Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 79 N. 2 i.V.m. Art. 65 N. 23).

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

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

2.

Die EG Bern prüfte aufgrund ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Sanierung von ortsfesten Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beitragen, auf verschiedenen Strassenabschnitten mit Überschreitung der Grenzwerte eine Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h. Zu diesem Zweck liess die Gemeinde am 20. September 2017 bezüglich der Bern- und Bottigenstrasse ein verkehrstechnisches Gutachten erstellen (vgl. Akten RSA 4A2 Beilage 1), das eine Temporeduktion für einen Teilabschnitt empfiehlt (vgl. Gutachten S. 17 f.). Gestützt darauf plant die Gemeinde, auf der Bern- und Bottigenstrasse auf

einer Strecke von rund 760 m (zwischen Bernstrasse Nr. 68 bis Einmündung Heimstrasse) sowie auf angrenzenden Abschnitten der Statthalter- und Frankenstrasse eine Tempo-30-Zone einzuführen. Die betroffenen Strassenabschnitte sollen so in die im Stadtteil VI (Bümpliz-Oberbottigen) bestehende Tempo-30-Zone eingebunden werden (vgl. Gutachten, S. 18 Abb. 12; Beschwerde Rz. 38 mit Beschwerdebeilage Nr. 4; vgl. auch Streetview auf <www.google.ch/maps>). Über den vom Gutachten erfassten Bereich hinausgehend beabsichtigt die Gemeinde, die Tempo-30-Zone auch auf Abschnitte der Keltenstrasse (bereits heute Tempo 30) und der Brünnen- und Bümplizstrasse auszudehnen (heute Tempo 50; vgl. Akten RSA 4A pag. 127; vgl. Beschwerdeantwort [BA] Rz. 12 mit Übersichtsplan sowie Akten RSA 4A6).

3.

Umstritten ist zunächst, ob die Vorinstanz Recht verletzt hat, indem sie auf die Beschwerde hinsichtlich der Anordnungen auf der Brünnen-, Bümpliz-, Kelten-, Franken- und Statthalterstrasse nicht eingetreten ist.

3.1 Mit ihren Verfügungen vom 6. Februar 2019 hat die EG Bern eine neue Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h mit Zonensignalisation für verschiedene Strassen im Quartier Bümpliz erlassen. Dabei handelt es sich um funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01). Auf dem Gebiet solcher Anordnungen ist gemäss Rechtsprechung von Bundes- und Verwaltungsgericht die Beschwerdebefugnis für Verkehrsteilnehmende zu bejahen, die die mit der Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzen. Dies ist bei Anwohnerinnen und Anwohnern oder Pendlerinnen und Pendlern der Fall, kann doch angenommen werden, dass Personen, die in unmittelbarer Nähe der betroffenen Strasse wohnen oder gewerblich tätig sind, diese Strasse mit einer gewissen Regelmässigkeit befahren. Bezüglich anderer Personen, die geltend machen, die betroffenen Strassen zu benutzen, ist ein regelmässiges Befahren demgegenüber nicht ohne weiteres glaubhaft, sondern im Einzelfall näher zu begründen (grundlegend dazu BVR 2021 S. 517 E. 2.4 ff. mit Hinweisen).

3.2 Die Vorinstanz hat ein Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer betreffend die Bern- und Bottigenstrasse bejaht, aber aufgrund der konkreten Erschliessungssituation hinsichtlich der Brünen-, Bümpliz-, Kelten-, Franken- und Statthalterstrasse verneint (angefochtener Entscheid E. I/3.8.13 und I/3.9.5). Die Beschwerdeführer erachten es als unzulässig, dass die Regierungsstatthalterin ihre Legitimation nicht für die verfügten Massnahmen gesamthaft, sondern einzeln je betroffenem Strassenabschnitt beurteilt hat. Die Gemeinde habe die strittige Verkehrsmassnahme als eine einzige, sich über alle betroffenen Strassenabschnitte erstreckende Zone geplant und die entsprechenden Verkehrsbeschränkungen gemeinsam verfügt. Bei diesen Gegebenheiten seien die verschiedenen Strassen auch in Bezug auf ihre Beschwerdelegitimation gesamthaft zu betrachten (Beschwerde Rz. 15 ff.). Dem entgegnet die EG Bern, sie habe jeden Streckenabschnitt einzeln verfügt, weshalb keine «Globallegitimation» zur Anfechtung aller gleichzeitig erlassener Verkehrsanordnungen bestehen könne. Auch wenn die Umsetzung nur einzelner Massnahmen «aus verkehrlicher Sicht wenig Sinn» machen würde, liessen sie sich «aus einer rein rechtlichen Perspektive» einzeln umsetzen. Die Beschwerdeführer seien in Bezug auf die Brünen-, Bümpliz-, Kelten-, Franken- und Statthalterstrasse nicht stärker betroffen als andere Personen, die ab und zu ins Stadtzentrum fahren würden (Beschwerdeantwort Rz. 5 ff.).

3.3 Die Bern- und Bottigenstrasse führen als Hauptachse mitten durch Bümpliz hindurch, wobei beidseitig schon bestehende Tempo-30-Zonen angrenzen (vgl. Gutachten, Abb. 2). Wie die Gemeinde selber zugesteht, macht die Zonensignalisation auf den weiteren betroffenen Strassenabschnitten nur dann Sinn, wenn auch die Hauptachse einbezogen wird. So entsteht nämlich zusammen mit den im Quartier bereits bestehenden Tempo-30-Zonen eine einheitliche quartierweite Zone mit reduzierter Höchstgeschwindigkeit. Damit sind die am 6. Februar 2019 verfügten Massnahmen, wie die Beschwerdeführer zu Recht geltend machen, als Einheit zu sehen und sind gesamthaft und nicht abschnittsweise zu überprüfen. Entgegen der Vorinstanz und der Gemeinde gilt dies selbst dann, wenn die Anordnungen tatsächlich nicht als Einheit, sondern in sieben separaten Verfügungen ergangen sein sollten (vgl. vorne Bst. A). Bei diesen Gegebenheiten ist

auch die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer nicht je Strassenabschnitt, sondern gesamthaft in Bezug auf den Komplex von Anordnungen zu beurteilen. Vorbehältlich besonderer Umstände besteht nach der Praxis des Verwaltungsgerichts bei Zonensignalisationen, die sich über ein gewisses Gebiet erstrecken sollen, kein Raum für eine Prüfung der materiellen Beschwer der Parteien je Strassenabschnitt, sondern beurteilt sich das Rechtsschutzinteresse in Bezug auf das betroffene Gebiet insgesamt (vgl. etwa VGE 2015/63/65 vom 28.10.2015 E. 1.1 und Bst. A). Hier steht ausser Frage, dass die Beschwerdeführer von der Verkehrsbeschränkung auf der Hauptachse besonders berührt und dementsprechend zur Beschwerde befugt sind (vorne E. 1.2). Nach dem Gesagten sind sie deshalb zur Anfechtung der streitigen Verkehrsbeschränkungen als Ganzes legitimiert, sodass die Vorinstanz ohne Einschränkungen auf ihre Beschwerde hätte eintreten und auch die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Teilen der Brünen-, Bümpliz-, Kelten-, Franken- und Statthalterstrasse materiell hätte beurteilen müssen.

3.4 Damit erweist sich der angefochtene Entscheid als rechtsfehlerhaft, soweit die Regierungsstatthalterin auf die Beschwerde nicht vollumfänglich eingetreten ist. Zwar hat sie in einer Eventualbegründung erwogen, die Vorbringen der Beschwerdeführer gegen die Verkehrsbeschränkungen auf der Brünen-, Bümpliz-, Kelten-, Franken- und Statthalterstrasse hätten «ohnehin keinen Einfluss auf den Ausgang des [...] Beschwerdeverfahrens gehabt» (angefochtener Entscheid E. I/7 und II/3.5). Eine echte Überprüfung der Massnahme auf diesen Strassenabschnitten ist damit jedoch nicht erfolgt, wobei es insgesamt um eine zusätzliche Strassenlänge von über 400 Meter geht und namentlich der Abschnitt auf der Brünenstrasse, der eine Länge von knapp 210 m aufweist, keine blosser Einmündung in die Hauptachse darstellt (vgl. Beschwerde Rz. 38 und Beilage 3; vgl. BA Rz. 16 sowie angefochtener Entscheid E. I/7.3). Die ungeprüft gebliebenen Verkehrsbeschränkungen machen demnach streckenmässig mehr als einen Drittel der betroffenen Strassenabschnitte aus und fallen dementsprechend ins Gewicht. Es ist nicht Sache des Verwaltungsgerichts, ihre Rechtmässigkeit als erste und einzige kantonale Beschwerdeinstanz zu prüfen und die hierfür allenfalls erforderlichen ergänzenden Sachverhaltsabklärungen zu treffen. Die Beschwerde ist demnach dahin gutzuheissen, dass der angefochtene

Entscheid aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid über die verfügbaren Verkehrsbeschränkungen insgesamt an die Vorinstanz zurückzuweisen ist (Art. 84 Abs. 1 VRPG).

4.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens dringen die Beschwerdeführer mit ihren Anträgen zwar nur teilweise durch (vgl. vorne Bst. C). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist indes im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, wenn die infolge Rückweisung vorzunehmende Neubeurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2020 S. 455 E. 5.1, 2016 S. 222 E. 4.1; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 6). Da die unterliegende Gemeinde nicht in Vermögensinteressen betroffen ist, sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die Gemeinde hat aber den Beschwerdeführern die Parteikosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Diese werden – in Anwendung von Art. 104 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 41 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) und Art. 11 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811) – pauschal auf Fr. 7'000.-- bestimmt (inkl. Auslagen und MWSt).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass der Entscheid der Regierungsratthalterin des Verwaltungskreises Bern-Mittelland vom 21. Dezember 2022 aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen wird.

2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'500.-- wird den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.
3. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführern für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 7'000.-- (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegnerin
 - Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
 - Bundesamt für Strassenund 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.