



**Vereinigung  
kantonaler  
Lärmschutzfachleute**

Groupement  
des responsables  
cantonaux  
de la protection  
contre le bruit

Zürich, den 17. April 2018

**BGE 136 II 539** (*Urteil des BGer. 1C\_17/2010 vom 8. September 2010*)

# **Zulässigkeit von Dreissigerzonen auf Durchgangsstrassen (Münsingen BE) Grundsatzentscheid des Schweizerischen BGer.**

## **Zusammenfassung**

### Sachverhalt:

1. Der Strassenplan<sup>1</sup> «*Sanierung Ortsdurchfahrt Münsingen*», Ortseinfahrten, Rubigen, Münsingen & Wichtrach betreffend, lag vom 15. August bis 16. September 2016 öffentlich auf und umfasste mehrere Umgestaltungsarbeiten. Vom 1. bis 31. Mai 2006 lag der Strassenplan betr. den Abschnitt Münsingenkonolfingen-Zäziwil auf der Kantonsstrasse Nr. 228 auf, der u.a. die Signalisation einer Tempo-30-Zone im Umkreis des Kreisels Dorfplatz und das Anbringen einer Wechselsignalisation mit Tempo 30 von 06:30 Uhr bis 19:00 Uhr und dann Tempo 50 während der übrigen Zeit vorsah.
2. Dagegen gingen zahlreiche Einsprachen ein, darunter der Touring Club Schweiz (TCS), Landesteil Bern-Mittelland.
3. Mit Gesamtbauentscheid<sup>2</sup> vom 18. Juli 2007 erliess die Bau-, Verkehrs- & Energiedirektion des Kantons Bern (BVE)<sup>3</sup> den Strassenplan «*Sanierung Ortsdurchfahrt Münsingen*», wobei es die Einsprache des TCS in einem Nebenpunkt guthiess und im Übrigen abwies.
4. Mit Entscheid von 37. Mai 2009 wies der Berner Regierungsrat<sup>4</sup> die Beschwerde des TCS ab.

<sup>1</sup> Heute: Art. 28 Abs. 1 & Art. 29 ff. Strassengesetz des Kantons Bern vom 4. Juni 2008 (*SG BE; BSG 732.11*).

<sup>2</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 1 & Art. 9 Koordinationsgesetz des Kantons Bern vom 21. März 1994 (*KoG BE; BSG 724.1*).

<sup>3</sup> Art. 33 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Bern vom 20. Juni 1995 (*Organisationsgesetz Bern, OrG BE; BSG 152.01*) i.V.m. Art. 1 lit. h OrV BVE vom 18. Oktober 1995 (*BSG 152.221.191*).

<sup>4</sup> Die Beschwerde an den Regierungsrat bildet nach Art. 64 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern vom 23. Mai 1989 (*VRPG BE; BSG 155.21*) heute die Ausnahme.

5. Die gegen diesen Entscheid gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde<sup>5</sup> wies das VGer. BE mit Urteil vom 24. November 2009 ab.
6. Dagegen erhob der TCS Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten<sup>6</sup> vor BGer. mit den Anträgen das vorinstanzliche Urteil aufzuheben und die mit dem Strassenplan «*Sanierung Ortsdurchfahrt Münsingen*» verfügte Verkehrs- & Signalisationsmassnahme Tempo-30 auf den Kantonsstrassen Nrn. 6 & 228 aufzuheben, eventualiter die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz bzw. Genehmigungsbehörde<sup>7</sup> [BVE] zur Ergänzung des Beweisverfahrens, insbesondere zur Einholung eines Obergutachtens durch eine neutrale Fachstelle. Das VGer. beantragte in seiner Vernehmlassung auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sie abzuweisen, BVE, Regierungsrat BE & die Gemeinde Münsingen die Abweisung, soweit darauf einzutreten sei.

## Erwägungen:

### *Beschwerdelegitimation<sup>8</sup> von Vereinen bei Strassenprojekten:*

«Die umstrittene Tempo-30-Zone stellt eine sogenannte funktionelle Verkehrsordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG<sup>9</sup> dar»; da das Strassenverkehrsrecht Automobilverbänden kein Beschwerderecht i.S.v. Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG einräumt, prüfte das BGer. die Beschwerdelegitimation nach Art. 89 Abs. 1 BGG des Beschwerdeführers i.S.d. egoistischen Verbandsbeschwerde.<sup>10</sup> Das Beschwerderecht komme daher nicht jedem Verein zu, der sich mit allgemeinen oder öffentlichen Interessen befasst, sondern es müsse nach herrschender Lehre und ständiger Rechtsprechung ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Rechtsgebiet des angefochtenen Aktes gehen. In Ziff. 1.2. seiner Statuten bezwecke der Beschwerdeführer u.a. «die Wahrung der Rechte und Interessen seiner Mitglieder im Strassenverkehr und im Tourismus sowie in den entsprechenden Bau-, Planungs- und verwaltungsrechtlichen Verfahren. Was die Beschwerdebefugnis der einzelnen Mitglieder anbelangt, steht sie allen Verkehrsteilnehmern zu (...)». Er brachte vor, Münsingen habe 11'000 Einwohner und 7'000 Zu- & Wegpendler, die TCS-Mitglieder seien sowie zahlreiche Automobilisten, die aus Nachbargemeinden durchfahren würden. «Die Ausführungen sind plausibel. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine ansehnliche Zahl von Mitgliedern des Beschwerdeführers (...) die (...) Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzt und zur Beschwerde berechtigt wäre». Diese Schlussfolgerung stehe im Einklang mit der bisherigen Praxis des Bundesrates betreffend den Automobil Club Schweiz (ACS) LU.

Indem der Beschwerdeführer die im Strassenplan erlassene Tempo-30-Zone vor BGer. aufheben lassen will, verkennt er den Devolutiveffekt<sup>11</sup> der Beschwerde, daher könne auf dieses Rechtsbegehren nicht eingetreten werden.

### *Zulässigkeit von Dreissigerzonen auf bundesrechtlichen Durchfahrtsstrassen?*

Zur materiellen Begründung bringt er vor, dass Dreissigerzonen einzig auf siedlungsorientierten, nicht aber auf verkehrsorientierten Durchgangsstrassen (die streitigen Strassen sind im Anhang 2 der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991, SR 741.727, aufgeführt; nach aktuellem Stand bei vorliegender Niederschrift unverändert gültig), zulässig seien, wozu er sich auf Zahlreiches, wie Erläuterungen, Richtlinien und eine

---

<sup>5</sup> Art. 74 ff. VRPG BE.

<sup>6</sup> Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (*Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110*).

<sup>7</sup> Kassatorische Anträge verlangen eine Rückweisung der Streitsache an die vorige Instanz; als Haupt- oder einziger Antrag sind sie im Verfahren vor BGer. nur bei der Beschwerde in öff.-rechtl. Angelegenheiten zulässig (*BGE 133 II 409 (414 f.), E. 1.4.*).

<sup>8</sup> Ein Rechtsmittel kann nur erheben, wer – kumulativ – vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (= **formelle Beschwerde**), durch den angefochtenen Akt besonders berührt ist (spezifische Beziehungsnähe = mehr als «jeder andere») und ein schutzwürdiges (praktisches oder rechtliches) Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Aktes hat (= **materielle Beschwerde**) → Bsp.: Art. 48 Abs. 1 VwVG Art. 89 Abs. 1 BGG.

<sup>9</sup> Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958; SR 741.01.

<sup>10</sup> Die **egoistische** Verbandsbeschwerde unterscheidet sich von der **ideellen** Verbandsbeschwerde dadurch, dass sich die Beschwerdelegitimation eines Vereines nicht kraft Gesetz ergibt, sondern auch ohne gesetzliche Grundlage gegeben sein kann, wenn er kumulativ als juristische Person konstituiert ist, die Interessen der Mehrheit oder einer grossen Anzahl seiner Mitglieder betroffen sind, soweit deren Wahrung in den Statuten vorgesehen ist bzw. zu den statutarischen Aufgaben gehört und die Mehrheit der Mitglieder ihrerseits individuell derart vom angefochtenen Akt berührt ist, dass sie ihrerseits beschwerdebefugt wären; damit soll eine Popularbeschwerde ausgeschlossen werden [*nicht jeder soll, nur Betroffene*].

<sup>11</sup> Devolutiveffekt: mit Einlegung des Rechtsmittels fällt die Sache neu in die Zuständigkeit der jeweils oberen Instanz und deren Urteil ersetzt im Umfang des Dispositivs den Entscheid/die Verfügung der Vorinstanz (*lat. devolvere: herab- od. fortwälzen*).

Volksinitiative beruft sowie, dass in Dreissigerzonen generell Rechtsvortritt gelte; auch Nebenstrassen würden in die Durchgangsstrasse einmünden, eine Dreissigerzone sei daher per se dort ungeeignet.

Das BGer. erwog, dass nach Art. 32 Abs. 2 SVG der Bundesrat durch Verordnung die Geschwindigkeitsbegrenzung festlege. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit betrage nach Art. 4a Abs. 1 lit. a VRV<sup>12</sup> 50km/h. Gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG könne diese allgemeine Höchstgeschwindigkeit nur aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden. Dreissigerzonen seien nach Art. 2a & 22a SSV<sup>13</sup> sog. funktionelle Verkehrsanordnungen i.S.v. Art. 3 Abs. 4 SVG. Art. 2a Abs. 5 SSV sehe bereits vor, dass Dreissigerzonen **grundsätzlich**<sup>14</sup> nur auf Nebenstrassen zulässig seien, aber ausnahmsweise und bei besonderen örtlichen Gegebenheiten könne nach Art. 2a Abs. 6 SSV auch Hauptstrassenabschnitte, bspw. in Ortszentren oder Altstadtgebieten, in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden. Art. 108 Abs. 2 SSV zähle abschliessend auf<sup>15</sup>, welche Gründe eine Tempoherabsetzung erforderlich machen könnten. Innerorts seien u.a. Dreissigerzonen zulässig (Art. 108 Abs. 5 lit. e SSV).

**«Für die als Durchgangsstrassen bezeichneten Hauptstrassen (...) gilt insoweit keine abweichende Regelung. Auf Durchgangsstrassen darf der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr nicht vollständig untersagt werden».** Nach Art. 1 Satz 1 der DurchgangsstrassenVO blieben Mass- & Gewichtsbeschränkungen explizit vorbehalten; aus dem Wortlaut folge nach Ansicht des BGer., dass die Nennung dieser zwei Beschränkungsgründe hier beispielhaften Charakter habe **«und die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit – auch in Form von Tempo-30-Zonen – nicht im Sinne qualifizierten Schweigens<sup>16</sup> ausschliesst** [= kein numerus clausus der signalisierten Verkehrsanordnungen auf Durchgangsstrassen!].<sup>17</sup>

Die Einwände des Beschwerdeführers seien nicht stichhaltig. Aus den Ausführungen des Bundesrates zur Volksinitiative für mehr Verkehrssicherheit lasse sich nicht ableiten, dass Zonensignalisationen auf Durchgangsstrassen grundsätzlich unzulässig seien. Diese Initiative habe 30km/h als neue allgemeine Höchstgeschwindigkeit vorgesehen und davon erst nur in begründeten Fällen Abweichungen zulassen habe wollen. Nach geltender Rechtslage sei es aber gerade umgekehrt, 50km/h sei die Regel und 30km/h die nur begründet zulässige Ausnahme. Das umgehe noch nicht den Willen des Volkes, das die Initiative abgelehnt gehabt habe. Auch die Erläuterungen des UVEK<sup>18</sup> zur Tempo-30- & Begegnungszonenverordnung<sup>19</sup> sowie des ASTRA<sup>20</sup> besagten nichts Gegenteiliges, wenn auch als Ausnahme, Tempo-30-Zonen seien auf Hauptstrassen zulässig. Der Beschwerdeführer habe zudem auf die VSS-Normen SN 640 044 & 640 045 verwiesen, aber substantiiere seine Rüge nicht näher.<sup>21</sup>

Eine Dreissigerzone auf den streitigen Strassenabschnitten würde nicht zwingend dazu führen, dass Rechtsvortritt gälte. Nach Art. 36 Abs. 2 SVG habe das von rechts kommende Fahrzeug Vortritt, während wiederum Fahrzeuge auf gekennzeichneten Hauptstrassen Vortritt hätten, auch wenn sie von links kämen. Nach Art. 4 der Tempo-30-VO könne in Dreissigerzonen eine vom Rechtsvortritt abweichende Regelung treffen, wenn die Verkehrssicherheit es erfordere.

<sup>12</sup> Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 (SR 741.11).

<sup>13</sup> Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21).

<sup>14</sup> Die Verwendung des Worts «grundsätzlich» impliziert das Bestehen von Ausnahmen, die getroffene Regelung also nicht ausnahmslos gilt. Gilt etwas ausnahmslos («dogmatisch»), wird üblich das Wort «generell» verwendet (Frage der Auslegung).

<sup>15</sup> *Kommentar*: In den neueren, nicht amtlich publizierten Urteilen 1C\_11/2017 vom 2. März 2018, E. 2.2., und 1C\_117/2017 vom 20. März 2018, E. 3.2, hat das BGer. die Bestimmung so zitiert, dass SSV 108 II «*insbesondere*» diese Gründe eine Herabsetzung zulässig machten. «*Insbesondere*» wird in Gesetzestexten gemeinhin dort verwendet, wo klar gemacht werden soll, dass es sich beispielhafte Gründe handelt, d.h. die im Gesetz gemachte Liste nicht abschliessend ist und weitere Gründe in Betracht kommen, ohne dass das Gesetz diese ausdrücklich nennt. In Art. 108 Abs. 2 SSV steht dieses Wort nicht. Es ist daher m.E. davon auszugehen, dass es sich diesbezüglich um ein redaktionelles Versehen in beiden Urteilen und *kein obiter dictum* des BGer. handelt und dass BGE 136 II 539 (545), E. 2.2. in medio, die Aufzählung von SSV 108 II *korrekt* als *abschliessend* bezeichnet; dafür spricht der Wortlaut der Norm und dass gegenteilige Gründe weder ohne Weiteres ersichtlich noch in 1C\_11/2017 oder 1C\_117/2017 anderweitig vorgebracht worden sind.

<sup>16</sup> Qualifiziertes Schweigen = wenn der Gesetzgeber (*die Entität, die gemäss Verfassung den jeweiligen Rechtserlass erlassen darf & muss, wie Volk & Stände, Parlament, Regierung etc.*) **bewusst** einen Gegenstand *nicht geregelt* hat.

<sup>17</sup> BGE 136 II 539 (545), E. 2.2. in fine m.w.H.

<sup>18</sup> Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC); Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC); Departament federal per ambient, traffic, energia e comunicacion (DATEC).

<sup>19</sup> Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen vom 28. September 2001 (SR 741.213.3).

<sup>20</sup> Bundesamt für Strassen; Office fédéral des routes (OFROU); Ufficio federale delle strade (USTRA).

<sup>21</sup> Vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG.

*Bundesrechtliche Anforderungen an das Gutachten bei Errichtung von Dreissigerzonen:*

Nach Ansicht des Beschwerdeführers sei das Urteil der Vorinstanz weiter bundesrechtswidrig, weil es auf ein Gutachten des Tiefbauamtes des Kantons Bern<sup>22</sup> abstelle, welches Art. 32 Abs. 3 SVG, Art. 108 SSV und der Tempo-30-VO nicht genüge, das es «auf Simulationen ohne Beweiswert» basiere. Entgegen dem Ergebnis würde eine Dreissigerzone einzig den Stau an die Dorfeingänge verlagern. Man hätte wegen dieser Unklarheiten ein Obergutachten einholen sollen. Die Abweisung dieses Antrages verletze das rechtliche Gehör<sup>23</sup> des Beschwerdeführers. Das BGer. erinnert hier daran, dass Gutachten der freien richterlichen Beweiswürdigung unterliegen, diese aber nur aus triftigen Gründen von dieser abweichen dürfen. Nur die Beweiswürdigung und die Beantwortung der sich stellenden Rechtsfrage<sup>24</sup> seien Aufgabe des Gerichts.<sup>25</sup> Art. 3 der Tempo-30-VO umschreibe den Inhalt des Gutachtens; im Ergebnis sei entscheidend, die erforderlichen Informationen für ihren Entscheid besitze um zu beurteilen, ob die Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV gegeben seien und die Zone verhältnismässig sei. Das prüfe das BGer. frei, aber auferlege sich wie immer bei der Würdigung von örtlichen Verhältnissen Zurückhaltung, da die kantonal zuständigen Behörden die Lage besser kennen, als das BGer.

Verkehrsbeschränkungen seien zudem regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden und die zuständigen Behörden würden dabei einen erheblichen Ermessensspielraum haben.

Das Gutachten halte nicht nur die bundesrechtlichen Vorgaben ein, sondern sei auch ausführlich begründet [siehe dazu E: 3.3.]. Der positive Schluss des Gutachtens sei nachvollziehbar, der Beschwerdeführer mache lediglich einen pauschalen Vorwurf, dass Computersimulationen kein Beweiswert zukäme, substantiieren würde er jedoch auch diese Rüge nicht.

Aus diesem Grund ist der Beschwerde kein Erfolg ausgestellt und das Urteil der Vorinstanz ist zu bestätigen.

Entscheid:

1. Das BGer. weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eingetreten ist.
2. Auferlegung der Gerichtskosten von CHF 3'000.00 vollumfänglich an den Beschwerdeführer ohne Ausrichtung einer Parteientschädigung.

Auf Weisung des Cercle Bruit  
Patrick Bossy Delgado  
Rechtsanwalt

---

<sup>22</sup> Das TBA Bern ist Teil der BVE Bern (Art. 2 Abs. 1 lit. f OrV BVE BE).

<sup>23</sup> Art. 29 Abs. 2 BV.

<sup>24</sup> Das BGer. ist grundsätzlich an den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt gebunden und kann somit Tatfragen (*was ist passiert*) nicht mehr prüfen. Rechtsfragen (*wie ist das Passierte rechtlich zu sehen*) prüft das BGer. immer frei, da es das Recht von Amtes wegen anwendet (*iura novit curia*: Art. 106 Abs. 1 BGG).

<sup>25</sup> Gutachten müssen 1) *nachvollziehbar*, 2) *vollständig* und 3) *schlüssig* sein und das Gericht darf nicht ohne triftige Gründe vom Gutachten abweichen. Abweichungen hat es sachlich zu begründen, sonst verfällt es der Willkür.