

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 501/2018

Urteil vom 15. Mai 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Fonjallaz, Kneubühler, Muschiatti,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte

1. Helvetia Nostra,
2. B. _____,
3. C. _____,
Beschwerdeführerinnen,
alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Rudolf Schaller,

gegen

Einwohnergemeinde Saanen,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Michael Pflüger,

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
des Kantons Bern.

Gegenstand
Überbauungsordnung Ausbau Hubelstrasse; Baugesuch,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche
Abteilung, vom 29. August 2018 (100.2016.361U).

Sachverhalt:

A.

Am 5. April 2013 beschloss die Einwohnergemeinde Saanen die Überbauungsordnung Ausbau Hubelstrasse (nachfolgend: ÜO Hubelstrasse) samt zugehöriger Änderung des Zonenplans Nr. 2 Schönried und des Zonen- und Richtplans Nr. 12 Schönried-Saanenmöser. Die Überbauungsordnung sieht den Ausbau der Hubelstrasse sowie des davon abzweigenden Erliwegs vor.

Gleichen Tags beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Saanen die Überbauungsordnung Erli (nachfolgend: ÜO Erli), die den Neubau eines Campus für das Institut Le Rosey am Erliweg vorsah. Zuvor hatten die Stimmberechtigten (im Rahmen der Ortsplanungsrevision) bereits einer Hotelzone (D23A) im Gebiet Lengnau zugestimmt, die ebenfalls über die Hubelstrasse erschlossen werden sollte.

Gegen die ÜO Hubelstrasse erhoben unter anderem Helvetia Nostra, B. _____ und C. _____ Einsprache. Mit Gesamtentscheid vom 23. Oktober 2013 genehmigte das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) die ÜO Hubelstrasse und erteilte die Baubewilligung für den Ausbau und die Erweiterung der Hubelstrasse und des Erliwegs samt Spezialbewilligungen (Überdeckung eines Gewässers, Beseitigung von Ufervegetation, Waldrodung; Verkürzung des Waldabstands) unter Abweisung der Einsprachen. Für den Ausbau des Erliwegs stellte das AGR die Genehmigung der Überbauungsordnung und die Baubewilligung unter den Vorbehalt bzw. die Bedingung, dass die ÜO Erli in Rechtskraft erwachse.

B.

Gegen den Gesamtentscheid des AGR erhoben unter anderem Helvetia Nostra, B. _____ und C. _____ am 22. November 2013 Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK). Diese führte am 10. September 2014 einen Augenschein durch. Mit Entscheid

vom 9. November 2016 wies sie das Rechtsmittel ab, soweit darauf einzutreten war.

Dagegen gelangten Helvetia Nostra, B._____ und C._____ am 12. Dezember 2016 mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht Bern.

C.

Bereits am 2. November 2016 hatte das Verwaltungsgericht Bern in letzter Instanz der Hotelzone D23A an der Hubelstrasse die Genehmigung verweigert.

Am 9. Dezember 2016 beschloss die Gemeinde Saanen, die ÜO Erli zurückzuziehen, nachdem sich die Kantonale Kommission zur Pflege des Orts- und Landschaftsbildes (OLK) kritisch zum Campus-Projekt am Erliweg geäußert hatte und das Institut Le Rosey deshalb sein Gesuch zurückgezogen hatte, um ein neues Konzept auszuarbeiten. Die JGK schrieb die gegen die ÜO Erli hängigen Beschwerdeverfahren am 22. Mai 2017 als erledigt ab und stellte die Gegenstandslosigkeit der diesbezüglichen Genehmigungsverfügung des AGR fest.

D.

Im hängigen Beschwerdeverfahren gegen die ÜO Hubelstrasse holte das Verwaltungsgericht einen Amtsbericht des Tiefbauamts des Kantons Bern (TBA; Oberingenieurkreis 1) zur Notwendigkeit bzw. Dimensionierung des Ausbaus der Hubelstrasse ohne Realisierung der Hotelzone D23A und des Rosey-Campus ein. Das TBA sprach sich im "Fachbericht Erschliessung" vom 26. März 2018 grundsätzlich für einen Ausbau der Hubelstrasse aus, erachtete das Projekt der Gemeinde beim aktuellen Planungsstand aber als überdimensioniert.

Mit Entscheid vom 29. August 2018 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut. Es stellte fest, dass der Ausbau des Erliwegs nicht genehmigt sei und verweigerte der grün schraffierten Fläche "Rodung definitiv/temporär" im Einmündungsbereich des Erliwegs die Genehmigung. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

E.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid haben Helvetia Nostra, B._____ und C._____ am 28. September 2018 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen die Aufhebung des angefochtenen Entscheids einschliesslich des Beschlusses der EG Saanen vom 5. April 2013 und des Genehmigungsentscheids der JGK vom 9. November 2016. Die ÜO "Ausbau Hubelstrasse" mit Änderung des Zonenplans Nr. 2 Schönried und des Zonen- und Richtplans Nr. 12 Schönried-Saanenmöser sowie das damit verbundene Baugesuch seien abzuweisen. Eventualiter sei das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache zu neuer Instruktion und Entscheidung zurückzuweisen.

In prozessualer Hinsicht beantragen sie die Durchführung eines Augenscheins und einer öffentlichen Verhandlung; das Bundesamt für Strassen (ASTRA) sei einzuladen, dem Bundesgericht einen Fachbericht einzureichen, insbesondere zur Frage des Langsamverkehrs und zur Anwendung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704).

F.

Die JGK und die Gemeinde Saanen beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Das zur Vernehmlassung eingeladene ASTRA erachtet das Vorhaben aus bundesrechtlicher Sicht als zulässig. Das ARE hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äussert sich zu den in der Beschwerde aufgeworfenen waldrechtlichen Fragen.

Die Beschwerdeführerinnen reichten am 5. April 2019 eine Stellungnahme zu den Vernehmlassungen ein.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Verwaltungsgerichts, der eine Überbauungsordnung samt Baubewilligung für den Ausbau einer Erschliessungsstrasse bestätigt, steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Näher zu prüfen ist die Legitimation der Beschwerdeführerinnen.

1.1. Helvetia Nostra ist als beschwerdebefugte Organisation im Bereich des Natur- und Heimatschutzes (vgl. Anhang Ziff. 9 der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]) nach Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966

über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) zur Beschwerde gegen Verfügungen befugt, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG ergehen (ständige Rechtsprechung; vgl. BGE 139 II 271 E. 3 S. 273 mit Hinweis). Dazu können auch Nutzungspläne gehören, soweit sie (ganz oder teilweise) konkrete bundesrechtliche Gesichtspunkte regeln oder regeln sollten (vgl. Art 12c Abs. 3 und 4 NHG; BGE 139 II 271 E. 10.2 S. 276 mit Hinweisen).

Vorliegend ist eine Überbauungsordnung streitig, welche den Ausbau einer kommunalen Strasse planerisch festlegt (Art. 43 Abs. 1 des bernischen Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 [SG; BSG 732.11]) und gleichzeitig als Baubewilligung gilt (Art. 88 Abs. 6 des bernischen Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Zwar regelt Art. 19 Abs. 1 RPG die Mindestanforderungen an die Erschliessung von Bauland (mit Präzisierungen in Art. 4 ff. des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 [WEG; SR 843]). Die Detailanforderungen an die Erschliessung ergeben sich aber aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis. Dies gilt insbesondere für das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an die genügende Zugänglichkeit (Urteil 1C 489/2017 vom 22. Mai 2018 E. 3.2 mit Hinweisen).

Bisher wurden daher Erschliessungs- und Strassenpläne nur ausnahmsweise als Bundesaufgabe anerkannt, insbesondere, wenn sie einer bundesrechtlichen Spezialbewilligung bedürfen, z.B. einer Rodungsbewilligung (Urteil 1C 621/2012 vom 14. Januar 2014 E. 2.2.1, in URP 2014 S. 251; RDAF 2015 I S. 357) oder einer fischereirechtlichen Bewilligung (Urteil 1A.185/2006 vom 5. März 2007 E. 5.2 mit Hinweis, in: URP 2007 S. 461; RDAF 2009 I S. 496; ZBI 109/2008 S. 327), Biotop- bzw. Moorgebiete berühren (in BGE 138 II 281 nicht publ. E. 2.2 mit Hinweisen) oder das Werk durch den Bund subventioniert wird (Urteil 1C 71/2016 vom 28. Juli 2016 E. 3.1, in: URP 2017 S. 285; RDAF 2018 I S. 400). Überdies steht die Verbandsbeschwerde nach Art. 55 USG offen, wenn die Strasse der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt.

Vorliegend wurde die ursprünglich vorgesehene Rodung für die Erweiterung der Einmündung des Erliwegs vom Verwaltungsgericht aufgehoben und ist damit nicht mehr Streitgegenstand. Der Gesamtentscheid des AGR umfasst aber weitere Spezialbewilligungen, insbesondere die Bewilligung für die Überdeckung eines Gewässers und für den Eingriff in Ufergehölz. Diese stützen sich auf Art. 38 Abs. 2 lit. b GSchG und Art. 22 NHG und stellen eine Bundesaufgabe dar. Zwar werden sie in der Beschwerde nicht thematisiert; sie sind jedoch untrennbar mit dem Ausbau der Strasse verbunden, mit der Folge, dass der Überbauungsplan insgesamt eine Bundesaufgabe darstellt (vgl. zur analogen Situation im Urteil 1C 482/2012 vom 14. Mai 2014 E. 3.5, in: URP 2014 637; RDAF 2015 I 370).

Ist die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin 1 schon aus diesem Grund zu bejahen, kann offenbleiben, ob aus anderen Gründen eine Bundesaufgabe vorliegt.

1.2. Die privaten Beschwerdeführerinnen sind Miteigentümerinnen einer Zweitwohnung auf der Parzelle Nr. 2877 am Erliweg und waren als solche vom ursprünglichen Projekt - das auch den Ausbau des Erliwegs umfasste - unmittelbar betroffen. Fraglich ist, ob sie weiterhin legitimiert sind, nachdem der Erliweg nicht mehr Bestandteil des Projekts ist. Sie machen geltend, sie seien auf die Hubelstrasse als einzige Verbindungsstrasse zum Dorf angewiesen und würden diese überdies als Wanderweg benutzen. Der Ausbau dieser Strasse werde zusätzlichen Autoverkehr generieren, der die ländliche Ruhe und den Charme der Gegend stören werde. Es ist fraglich, ob diese Begründung genügt; die Frage kann jedoch offenbleiben, weil auf die Beschwerde schon aufgrund der Legitimation von Helvetia Nostra einzutreten ist.

2.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.1. Abzuweisen ist der Antrag der Beschwerdeführerinnen auf die Durchführung eines bundesgerichtlichen Augenscheins. Die in den Akten liegenden Pläne und Fotos erlauben es grundsätzlich, die vorinstanzlichen Erwägungen und die Rügen der Beschwerdeführerinnen, welche

die örtlichen Verhältnisse betreffen, nachzuvollziehen und zu überprüfen. Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, aufgrund eigener Anschauung die Notwendigkeit und die Dimensionierung eines Strassenausbaus zu beurteilen.

Über die übrigen Verfahrensanhträge ist - soweit erforderlich - im Zusammenhang mit den konnexen Rügen zu entscheiden.

2.2. Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht eine öffentliche Verhandlung hätte durchführen müssen (E. 3). Im Anschluss daran sind die formellen Rügen zur Verfahrenskoordination (E. 4) und zur Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 5) zu beurteilen. Anschliessend sind die raumplanungsrechtlichen Rügen (E. 6 - 8) und die Einwände im Zusammenhang mit dem FWG (E. 9) und dem Wald (E. 10) zu prüfen.

3.

Die Beschwerdeführerinnen machen zunächst eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK geltend, weil das Verwaltungsgericht entgegen ihrem Antrag keine mündliche Verhandlung durchgeführt hat.

3.1. Art. 6 Ziff. 1 EMRK gewährleistet einen Anspruch auf öffentliche Verhandlung in Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche. Als solche gelten nach der Rechtsprechung auch Streitigkeiten über die Erteilung einer Bau- oder einer sonstigen behördlichen Bewilligung, wenn Dritte auf ihrem Eigentumsrecht gründende Abwehrrechte geltend machen. Nicht anwendbar ist Art. 6 EMRK dagegen, wenn lediglich die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Bestimmungen ohne nachbarschützende Wirkung verfolgt wird (BGE 128 I 59 E. 2a/bb S. 61; 127 I 44 E. 2c und d S. 45 ff. mit Hinweisen).

3.2. Das Verwaltungsgericht erwog, nach dem Wegfall der Genehmigung betreffend den Erliweg bilde die Enteignung eines Landstreifens der Beschwerdeführerinnen 2 und 3 nicht mehr Gegenstand des Verfahrens, sie seien also in ihrem Eigentumsrecht nicht berührt. Betreffend die Hubelstrasse machten sie insbesondere eine Verletzung des Koordinationsgebots, der Planbeständigkeit und des Waldgesetzes geltend, zusätzlich beanstandeten sie die Verkehrssicherheit. Die als verletzt gerügten Bestimmungen dienten dem öffentlichen Interesse und seien nicht nachbarschützend. Es sei auch nicht zu erwarten und werde nicht geltend gemacht, dass der Bau der Strasse zu einer Wertverminderung ihrer Liegenschaften führen werde.

3.3. Die Beschwerdeführerinnen berufen sich auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), der aus Art. 8 EMRK gewisse Schutz- und verfahrensrechtliche Pflichten des Staates gegen die Beeinträchtigung des Privat- und Familienlebens durch Umweltbelastungen ableitet (vgl. Entscheid vom 8. Juli 2003 i.S. Hatton c. Vereinigtes Königreich §§ 98 und 122, in: Recueil CourEDH 2003-VIII S. 243 ff.; Entscheid vom 20. Mai 2010 i.S. Oluic c. Kroatien §§ 44 ff. mit Hinweisen). In derartigen Fällen liegt zugleich eine zivilrechtliche Streitigkeit i.S.v. Art. 6 Ziff. 1 EMRK vor (Entscheid Nr. 25680/05 vom 19. Juni 2018 i.S. Bursa Barosu Baskanligi c. Türkei §§ 127 f.). Voraussetzung ist jedoch, dass die beschwerdeführende Person unmittelbar und ernsthaft ("directly and seriously") betroffen ist; hierfür müssen die Immissionen das zumutbare Mass überschreiten, d.h. übermässig sein.

Vorliegend handelt es sich um eine ländliche Gegend, in der die Belastungsgrenzwerte für Lärm und Luft eingehalten sind. Die Beschwerdeführerinnen berufen sich auf die mit dem Ausbau der Hubelstrasse zu erwartende Zunahme des Autoverkehrs mit entsprechenden Luft- und Lärmimmissionen. Das Verwaltungsgericht hielt jedoch im angefochtenen Entscheid fest, dass der Ausbau der Strasse zu keinem Mehrverkehr führen werde, was die Beschwerdeführerinnen nicht substantiiert bestreiten. Unter diesen Umständen sind weder Art. 8 noch Art. 6 Ziff.1 EMRK anwendbar, weshalb die Vorinstanz nicht verpflichtet war, eine öffentliche Verhandlung durchzuführen.

3.4. Es besteht deshalb auch kein Anspruch auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung vor Bundesgericht. Eine solche erscheint aufgrund der beschränkten Kognition des Bundesgerichts (vgl. oben E. 2) auch nicht zweckmässig.

4.

Die Beschwerdeführerinnen rügen in verschiedener Hinsicht die Verletzung des Koordinationsgebots.

4.1. Zunächst machen sie eine mangelnde Abstimmung der Erschliessungs- mit der Zonenplanung geltend: Das hier zu beurteilende Strassenprojekt hätte schon in der am 11. März beschlossenen Ortsplanungsrevision (rechtskräftig seit 15. Juli 2014) behandelt werden müssen. Sie berufen sich hierfür auf den bundesgerichtlichen Entscheid 1C 447/2015 vom 21. Januar 2016 E. 3.5 (betreffend

Erschliessungsstrasse in St. Niklaus).

4.1.1. In jenem Entscheid führte das Bundesgericht aus, die Erschliessung sei auf die Nutzungsplanung abzustimmen. Als Instrumente zur Verwirklichung der Nutzungsplanung müssten Erschliessungsprogramme bei jeder Revision der Nutzungspläne überarbeitet werden. Stelle sich beispielsweise heraus, dass zu grosse Bauzonen (Art. 15 RPG) ausgeschieden worden seien, müssten die Nutzungspläne und als Folge davon auch die Erschliessungsprogramme angepasst werden (Art. 21 Abs. 2 RPG). Das öffentliche Interesse an der Erschliessungsstrasse könne daher nicht losgelöst vom Ergebnis der laufenden Zonenplanrevision beurteilt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt stehe noch nicht fest, wo und wie viel Bauland im Rahmen der Zonennutzungsplanrevision zurückgezogen werde. Es sei möglich, dass das Gebiet ganz zurückgezogen werden müsse; schon eine deutliche Redimensionierung der Bauzone im Gebiet Herbruggen würde Einfluss auf die Ausgestaltung und Linienführung der geplanten Erschliessungsstrasse haben. Die Erschliessungsstrasse könne daher nicht genehmigt werden, solange die Zonenplanrevision der Gemeinde noch nicht rechtskräftig abgeschlossen und das Erschliessungsprogramm nicht auf den angepassten Zonenplan ausgerichtet sei.

4.1.2. Im vorliegenden Fall ist jedoch keine Zonenplanrevision in der Gemeinde Saanen mehr hängig; die damals beschlossenen Zonenplanänderungen sind rechtskräftig geworden, sofern ihnen die Genehmigung nicht versagt wurde (wie der Hotelzone Lengnau). Die damals beschlossene Abtrennung verschiedener Planungsverfahren (insbesondere hinsichtlich des Rosey-Campus) kann heute ebenfalls nicht mehr angefochten werden (vgl. dazu Bundesgerichtsentscheid 1C 134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 7.1). Soweit diese in der Ortsplanungsrevision vorbehalten wurden, liegt auch keine Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit vor (Art. 21 Abs. 2 RPG). Die Beschwerdeführerinnen legen nicht substantiiert dar, dass im Gebiet Schönried in absehbarer Zeit mit Rückzonungen zu rechnen sei, sondern betonen lediglich, dass keine weitere Besiedlung in Frage komme.

Damit ist die Erschliessungsplanung auf die bestehende Zonenordnung für den Ortsteil Schönried auszurichten. Diese weist die überbauten Parzellen an der Hubelstrasse (ab Einmündung der Alten Hubelstrasse) grösstenteils der Erhaltungszone und die bestehenden Ferienheime der Ferienheimzone zu. Im Übrigen handelt es sich um Landwirtschaftszone, teilweise überlagert mit einer Skipiste.

4.2. Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter, der Ausbau der Hubelstrasse habe der Überbauung des Rosey-Areals am Eriweg gedient; umgekehrt sei das Rosey-Projekt auf den Ausbau der Hubelstrasse angewiesen gewesen. Der Ausbau der Hubelstrasse hätte daher nur zusammen mit diesem Projekt beurteilt werden dürfen, d.h. die separate Auflage und Beurteilung in verschiedenen Überbauungsordnungen sei rechtswidrig gewesen.

4.2.1. Art. 25a Abs. 1-3 RPG enthält Grundsätze für die formelle und materielle Koordination, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert. Insbesondere ist für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen zu sorgen (Abs. 2 lit. d). Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar (Abs. 4).

4.2.2. Der Rosey-Campus und der hierfür notwendige Ausbau der Hubelstrasse und des Eriwegs waren Gegenstand zweier separater Überbauungsordnungen (ÜO Eri und ÜO Hubelstrasse), die allerdings inhaltlich aufeinander abgestimmt waren. Ob dies den Anforderungen von Art. 25a Abs. 4 RPG genüge, braucht nicht mehr entschieden zu werden, nachdem das Rosey-Projekt zurückgezogen worden ist. Es besteht somit aktuell keine Planung mehr, mit der der Ausbau der Hubelstrasse koordiniert werden müsste. Die Gemeinde macht vielmehr geltend, der Ausbau der Hubelstrasse sei in jedem Fall erforderlich und geboten, unabhängig von konkreten Bauvorhaben oder Um- und Einzonungen. Dies ist im Folgenden zu prüfen. Bei dieser Prüfung wird darauf zu achten sein, dass das Projekt tatsächlich auf den aktuellen Bedarf ausgerichtet ist und nicht die Erschliessung allfälliger künftiger, noch nicht beschlossener Planungsvorhaben vorwegnimmt.

5.

Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter eine Rechtsverweigerung: Die Situation habe sich während des hängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens wesentlich verändert, weil mit dem Wegfall der beiden Projekte Rosey-Campus und Hotelzone Lengnau auch 50 % des prognostizierten motorisierten Verkehrs auf der Hubelstrasse weggefallen sei. Es wäre Sache der Genehmigungsbehörde oder des JGK gewesen, die Angemessenheit des Ausbaus der Hubelstrasse

unter Berücksichtigung der veränderten Verhältnisse neu zu beurteilen. Das Verwaltungsgericht hätte die Sache deshalb an eine der Vorinstanzen zurückweisen müssen, anstatt selbst - mit einer auf Rechts- und Sachverhaltsfragen beschränkten Kognition - in der Sache zu entscheiden. Dieses Vorgehen stelle eine Rechtsverweigerung dar und verletze Art. 29a BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

5.1. Die Gemeinde räumt ein, dass die Projekte Rosey-Campus und Hotelzone Lengnau, die zu einer Verkehrszunahme auf über 1000 Fahrten pro Tag im unteren Abschnitt der Hubelstrasse geführt hätten, Auslöser für den Ausbau der Hubelstrasse gewesen seien. Die Gemeinde habe sich aber von Anfang an auf den Standpunkt gestellt, dass der Ausbau in jedem Fall - auch ohne Zusatzverkehr - erforderlich sei (Erläuterungsbericht ecoptima - Bericht nach Art. 47 RPV - vom 6. Mai 2011 S. 6); dies sei auch vom AGR und von der JGK mit voller Kognition überprüft worden.

5.2. Das Verwaltungsgericht weist darauf hin, dass schon das AGR als Genehmigungsbehörde geprüft habe, inwiefern der Ausbau nur für den Zusatzverkehr gerechtfertigt sei; es habe dies nur für den Erlweg bejaht und deshalb die Genehmigung insoweit unter Vorbehalt erteilt. Das Urteil, mit dem das Verwaltungsgericht der Hotelzone D23A die Genehmigung verweigerte, sei im Übrigen schon vor dem Beschwerdeentscheid der JGK ergangen.

5.3. Aufgrund der Planunterlagen, namentlich dem bereits zitierten Erläuterungsbericht (S. 5) und dem Technischen Bericht der Haldi Design AG vom 26. Juli 2011/August 2012 (S. 4) ist davon auszugehen, dass der Ausbau der Hubelstrasse der Erschliessung des Rosey-Campus (mit 274 täglichen Fahrten) und der Hotelzone Lengnau (rund 300 Fahrten täglich) dienen sollte. Im Erläuterungsbericht findet sich immerhin der Hinweis, dass der Ausbaustandard der Hubelstrasse den heutigen Anforderungen an eine Basiserschliessung "nur knapp" genüge und ein Ausbau der Hubelstrasse daher auch dann sinnvoll sei, wenn das Rosey sein Vorhaben aus irgendwelchen Gründen nicht realisieren würde. Ein gleichzeitiger Wegfall von Rosey-Campus und Hotelzone Lengnau wurde damals nicht erwogen.

Das AGR teilte die Einschätzung der Gemeinde, dass sich die beschlossenen Massnahmen unabhängig vom Schicksal der ÜO Erli als massvoll und verhältnismässig erwiesen; es bejahte (in Ziff. 3.1 S. 8) das öffentliche Interesse am Ausbau der Hubelstrasse im Hinblick auf die Gefahrenreduktion, den Strassenunterhalt und den Winterdienst sogar dann, wenn eines der beiden beschlossenen Projekte im Gebiet (Hotelzone D23A und ÜO Erli) oder gar beide dereinst nicht realisiert werden könnten. Allerdings setzte es sich mit dieser Hypothese und der diesfalls gebotenen Dimensionierung der Hubelstrasse nicht näher auseinander. Im Beschwerdeverfahren vor der JGK wurde nur die ÜO Erli, nicht aber die Hotelzone Lengnau thematisiert; ihre Nichtgenehmigung (mit verwaltungsgerichtlicher Entscheid vom 2. November 2016, d.h. nur wenige Tage vor Erlass des Beschwerdeentscheids der JGK am 9. November 2016) wurde auch nicht erwähnt.

5.4. Art. 29a BV verlangt eine richterliche Beurteilung; nach ständiger Rechtsprechung genügt jedoch eine Sachverhalts- und Rechtskontrolle (BGE 144 I 181 E. 5.3.2.1 S. 191 mit Hinweisen), eine Angemessenheitsprüfung ist nicht erforderlich (Urteil 2C 114/2012 vom 26. März 2013 E. 2.3 mit Hinweisen). Gleiches gilt für Art. 6 Ziff. 1 EMRK, der aber nach dem oben (E. 3) Gesagten ohnehin nicht anwendbar ist.

Dagegen verlangt Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG die volle Überprüfung - einschliesslich einer Angemessenheitsprüfung - durch eine von der planfestsetzenden Behörde unabhängige Instanz. Dabei kann es sich auch um die kantonale Genehmigungsbehörde handeln, wenn diese über Einsprachen mit voller Kognition entscheiden kann (BGE 114 Ia 233 E. 2b S. 235 f. mit Hinweisen; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, Art. 33 N. 75; AEMISEGGER/HAAG, Kommentar RPG, Ausgabe Juni 2010, Art. 33 N. 38 ff., 90).

Vorliegend hat zumindest das AGR geprüft, ob der Ausbau der Hubelstrasse auch aufgrund des gegenwärtigen Verkehrsaufkommens gerechtfertigt sei und hat dies bejaht. Allerdings ist den Beschwerdeführerinnen einzuräumen, dass mit dem gleichzeitigen Wegfall beider Projekte nicht gerechnet wurde. Die Erwägungen des AGR zu dieser Hypothese sind daher sehr kurz und befassen sich nicht näher mit der in diesem Fall angemessenen Dimensionierung von Fahrbahn, Trottoir und Ausweichstellen. Diese Fragen wurden erstmals im Amtsbericht des TBA vor Verwaltungsgericht vertieft geprüft.

Insofern erscheint die Frage berechtigt, ob das Verwaltungsgericht, aufgrund der veränderten Planungssituation, insbesondere aber der neuen Beurteilung des TBA, die Sache nicht zu erneuter Prüfung der Angemessenheit des Ausbaugrads an eine der Vorinstanzen hätte zurückweisen müssen. Die Frage kann offenbleiben, wenn der angefochtene Entscheid schon aus anderen Gründen aufzuheben ist.

6.

Die Beschwerdeführerinnen erheben verschiedene raumplanungsrechtliche Rügen. Sie machen geltend, der Ausbau der Hubelstrasse widerspreche Art. 15 und Art. 19 RPG, da er Landwirtschaftsland für die Erschliessung von Bauzonen in Anspruch nehme und einen Anreiz für die Zersiedlung des Gebiets schaffe. Das RPG lasse in dieser Situation keine "Grosszügigkeit" zu, sondern verlange eine Beschränkung auf das Notwendige.

Sie werfen dem Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang vor, widersprüchlich entschieden zu haben: Im Urteil betreffend die Hotelzone Lengnau vom 2. November 2016 (E. 4.4) habe es noch berücksichtigt, dass für die strassenmässige Erschliessung der geplanten Hotelzone ein Ausbau der Hubelstrasse erforderlich wäre, der weiteres Land abseits der Bauzone benötige, was dem Grundsatz widerspreche, dass Anlagen zur Erschliessung der Bauzone nicht Land ausserhalb der Bauzone beanspruchen sollten. Im vorliegend angefochtenen Entscheid habe das Verwaltungsgericht dagegen den Ausbau der Hubelstrasse zu Lasten der Landwirtschaftszone akzeptiert, obwohl nach dem Wegfall der Projekte Rosey und Lengnau kein öffentliches Interesse mehr am geplanten Ausbau bestehe.

Auch das TBA sei in seinem Fachbericht zum Ergebnis gekommen, dass der gewählte Ausbaugrad zu hoch sei. Von dieser Fachbeurteilung sei das Verwaltungsgericht ohne triftigen Grund abgewichen, was eine Rechtsverweigerung darstelle. Überdies habe es das rechtliche Gehör verletzt, indem es die Beweisanträge der Beschwerdeführerinnen zum Nachweis des mangelnden öffentlichen Interesses (Verkehrszählung, Expertise über verkehrstechnische Eingriffe wie Ausweichstellen und Tempo 30) abgewiesen habe.

6.1. Die Erschliessung von Land unterliegt in der Regel der Planungspflicht (Art. 2 Abs. 1 RPG). Die Erschliessungsplanung muss die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1 RPG erfüllen; dabei ist insbesondere die Sicherheit der Strassenbenutzer zu gewährleisten. Darüber hinaus sind die allgemeinen Planungsgrundsätze des RPG zu beachten (Urteil 1C 361/2008 vom 27. April 2009 E. 3.1.3 in: URP 2009 877; Pra 2010 Nr. 26; ELOI JEANNERAT, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 19, N. 56). Dazu gehört insbesondere der Verfassungsauftrag der haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 75 Abs. 1 BV; Art. 1 Abs. 1 RPG). Dieser Grundsatz wird in Art. 8a lit. b RPG für die Richtplanung präzisiert: Danach muss der Richtplan im Bereich Siedlung eine rationelle und flächensparende Erschliessung sicherstellen. Dieser Grundsatz kann eine gewisse Zurückhaltung bei der Dimensionierung von Zufahrtsstrassen rechtfertigen (Urteil 1C 273/2014 vom 13. November 2014, E. 4.3.4), namentlich ausserhalb der Bauzone (JEANNERAT, a.a.O., N. 24 und 56).

6.2. Für die Erschliessung von Bauzonen gilt der Grundsatz, dass die dafür notwendigen Strassen grundsätzlich durch das Siedlungsgebiet führen und nicht Land in der Landwirtschaftszone beanspruchen sollen (BGE 118 Ib 497 E. 4a S. 500; Urteil 1A.49/2006 vom 19. Juli 2006 E. 3.2 mit Hinweisen, in: BR 3/2007 124; vgl. auch Urteil 1C 361/2008 vom 27. April 2009 E. 3.1.3 in: URP 2009 877; Pra 2010 Nr. 26; AEMISEGGER/KISSLING, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 15 N. 103; JEANNERAT, a.a.O., Art. 19 N. 56). Zonenwidrige Bauten in der Landwirtschaftszone dürfen - wenn überhaupt - höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig machen (Art. 43a lit. c RPV).

Der Ausbau der Hubelstrasse erfolgt mehrheitlich zu Lasten der Landwirtschaftszone. Die Strasse wird zwar auch von landwirtschaftlichen Fahrzeugen benutzt; für diese allein würde der bestehende Ausbaustandard allerdings mit Sicherheit genügen. Der Ausbau wurde denn auch im Zusammenhang mit Einzonungsprojekten beschlossen (Rosey-Campus und Hotelzone Lengnau) und wird nunmehr mit den Erschliessungsbedürfnissen der rund 90 Haushalte sowie einigen Ferienheimen begründet, die (von wenigen landwirtschaftlichen Bauten abgesehen) in der Erhaltungs- und der Ferienhauszone liegen und von landwirtschaftsfremden Personen bewohnt bzw. genutzt werden. Insofern ist die Strasse in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform (vgl. Urteil 1A.256/2004 vom 31. August 2005 E. 4.3 und 4.4 mit Hinweisen), und zwar unabhängig davon, ob die Erhaltungszone als Bau- oder als Nichtbauzone qualifiziert wird (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 1C 62/2018 vom 12. Dezember 2018 E. 4).

6.3. Grundsätzlich ist es Sache der Gemeinde als Planungsbehörde, das Ausbauprojekt zu definieren, gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung (Art. 3 RPV; vgl. dazu PIERRE TSCHANNEN, Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, URP 2018 112 ff., insbes. S. 116 ff.). Dazu gehört insbesondere die Prüfung von Alternativen und Varianten (Urteil 1C 346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 2.10, in: URP 2017 45, ZBI 118/2017 668; TSCHANNEN, a.a.O., S. 122 f.), unter Berücksichtigung der Erschliessungsanforderungen des Bundes- und des kantonalen Rechts sowie der allgemeinen Planungsgrundsätze.

Die Gemeinde verfügt vorab in Fragen, die lokale Umstände betreffen, über einen Beurteilungsspielraum, den die kantonalen Behörden und Gerichte zu respektieren haben. Diese müssen sich daher Zurückhaltung auferlegen, z.B. bei Fragen des Ortsbildschutzes (vgl. zuletzt BGE 145 I 52 E. 3.6) oder bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des kommunalen Rechts (Urteil 1C 290/2017 vom 15. Januar 2018 E. 3.2, in: ZBI 119/2018 S. 490).

Sofern sich dagegen Fachfragen stellen, z.B. aus verkehrs- und sicherheitstechnischer Sicht, kommt den Stellungnahmen der zuständigen Fachbehörden von Bund und Kantonen grosses Gewicht zu. Haben diese die wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt, darf das Gericht nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von ihrer Beurteilung abweichen (vgl. BGE 136 II 539 E. 3.2 S. 547 f. mit Hinweisen betr. Verkehrsgutachten des kantonalen Tiefbauamts zur Einführung von Tempo 30; zur amtlichen Publikation bestimmter Entscheid 1C 539/2017 vom 12. November 2018 E. 5.5 mit Hinweisen, in: ZBI 120/2019 S. 142; URP 2019 S. 22 betr. gerichtliche Stellungnahmen des BAFU).

7.

Im vorliegenden Fall holte das Verwaltungsgericht einen Amtsbericht des kantonalen Tiefbauamts ein, das ersucht wurde, die gegenwärtigen Verhältnisse an der Hubelstrasse zu beurteilen und sich zur Erforderlichkeit des geplanten Ausbaus und zu seiner Dimensionierung nach Wegfall der Projekte Rosey-Campus und Hotelzone Lengnau zu äussern.

7.1. Das TBA hielt fest, die Hubelstrasse sei 3 bis 3.5 m breit und übersichtlich. Das Verkehrsaufkommen sei relativ gering (ca. 350 - 450 Fahrten pro Tag im am stärksten befahrenen unteren Abschnitt). Sämtliche Verkehrsteilnehmer bewegten sich im Mischverkehr auf der gleichen Fläche. Begegnungsfälle von Fahrzeugen könnten dank der vorhandenen - teilweise privaten - Ausweichstellen gut abgewickelt werden, so dass Rückwärtsfahrten nur sehr selten nötig seien. Ausweichmöglichkeiten für Fussgänger beständen auf den Vorplätzen und Zufahrten; im Übrigen seien sie über weite Strecken durch Zäune eingeschränkt; zwischen diesen und dem Fahrbahnrand bestehe ein Abstand von einigen Dezimetern. Die Problematik verschärfe sich bei Schnee und Eis im Winter mit dem in der Hochsaison zu erwartenden grossen Verkehrsaufkommen.

Art. 7 Abs. 2 der Berner Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV/BE; BSG 721.1) sehe für Erschliessungsstrassen mit Gegenverkehr eine Mindestfahrbahnbreite von 4.20 m vor; vorbehalten blieben jedoch besondere Verhältnisse gemäss Art. 6 Abs. 3 BauV/BE, insbesondere zur Rücksichtnahme auf Landschaft und Ortsbild sowie zur Verlangsamung des Verkehrs aus Gründen der Verkehrssicherheit. Vorliegend lägen zweifelsohne besondere Verhältnisse i.S. dieser Bestimmung vor.

Das TBA zog ferner die Grundsätze und Anforderungen der Norm SN 640 045 (Projektierung, Grundlagen, Strassentyp: Erschliessungsstrassen) des Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) heran. Erschliessungsstrassen gehörten zu den siedlungsorientierten Strassen; ihre Gestaltung sei dementsprechend auszulegen. Die Sicherheitsanforderungen würden durch geringe Verkehrsmengen und niedrige Geschwindigkeiten angestrebt; die verkehrstechnischen Anforderungen seien dagegen von untergeordneter Bedeutung.

Zum Ausbaubedarf erwog das TBA, dass die Hubelstrasse bei weitem nicht alle Anforderungen erfülle, die an eine neue Erschliessungsstrasse zu stellen wären. Die Verkehrssicherheit sei aber wegen der Übersichtlichkeit gewährleistet, auch in Bezug auf Begegnungsfälle zwischen Fahrzeugen und Fussgängern. Ein Ausbaubedarf bestehe insoweit, als alle Kreuzungsmanöver auf offiziellen, zur Strassenparzelle gehörenden Ausweichstellenermöglichst werden sollten. Deren Abmessungen seien auf Personenwagen, allenfalls LKW ohne Anhänger, auszulegen.

Im unteren Abschnitt (bis zur Einmündung der Bodmestrasse) plane die Gemeinde, die Hubelstrasse auf 4.50 m zu verbreitern und einseitig ein 1.20 m breites Trottoir mit überfahrbarem Randstein anzuschliessen, so dass eine Breite von 5.70 m zur Verfügung stehe, auf der ein Personenwagen und ein Lastwagen relativ komfortabel kreuzen könnten. Die Gestaltung der Strasse sei so aber nicht mehr auf tiefe Geschwindigkeiten ausgelegt; vielmehr würde das optische Erscheinungsbild zu höheren Geschwindigkeiten verleiten.

Im Abschnitt zwischen den Einmündungen Bodmestrasse und Erliweg, wo das Verkehrsaufkommen bereits wesentlich geringer sei, solle die Hubelstrasse auf 3.30 m verbreitert und einseitig mit einem 1.20 m breiten, überfahrbarem Trottoir versehen werden; in der Mitte sei eine 25 m lange und 4.55 m breite Ausweichstelle vorgesehen. Auch diese Gestaltung wirke sich nicht unbedingt geschwindigkeitsdrosselnd aus, und die Ausweichstelle sei mit 25 m überaus lang. Das TBA erachtete den gewählten Ausbaugrad daher ebenfalls als zu hoch.

Schliesslich seien ab dem Erliweg bis projektende fünf Ausweichstellen von 14 bis 37 m Länge vorgesehen. Diese werden vom TBA als "überaus lang" qualifiziert.

Zusammenfassend erachtet das TBA einen Ausbau der Hubelstrasse zwar als geboten, wobei weder

aus der Gesetzgebung noch aus den einschlägigen VSS-Normen eine eindeutige Lösung abgeleitet werden könne. Wesentlich sei, dass das Erscheinungsbild dem nötigen, tiefen Geschwindigkeitsniveau entspreche. Könnten die nötigen Ausweichstellen angeordnet werden, könne die heutige Fahrbahnbreite von 3 m beibehalten und auf einen Gehweg verzichtet werden. Wolle die Gemeinde an einer separaten Fläche für Fussgänger festhalten, so sollte der minimal breite Gehweg das Erscheinungsbild eines Trampelpfads aufweisen und durch einen Grünstreifen von der Fahrbahn abgesetzt werden.

7.2. Die Gemeinde wandte vor Verwaltungsgericht ein, die Verbreiterung der Strasse diene gerade der Verkehrssicherheit: Im untersten Abschnitt solle sie die Begegnung eines Personenwagens mit einem Lastwagen oder einem landwirtschaftlichen Fahrzeug auf der ganzen Strecke ermöglichen. Im Abschnitt zwischen den Einmündungen Bodmestrasse und Erliweg sollten derartige Begegnungen auf halber Strecke (auf der Ausweichstelle) möglich sein und im Übrigen zumindest zwei Personenwagen auf der Fahrbahn kreuzen können; hier seien überdies Poller vorgesehen, um ein durchgängiges Befahren des Trottoirs zu verhindern. Vom Projektanfang bis zur Einmündung des Erliwegs könne zudem nachträglich Tempo 30 angeordnet werden. Nötigenfalls könne auch die Zahl der Poller erhöht werden. Es sei daher nicht erforderlich, die Fläche für Fussgänger auf einen Trampelpfad zu beschränken.

7.3. Das Verwaltungsgericht erachtete den vorgesehenen Ausbau der Hubelstrasse angesichts des eher geringen Verkehrsaufkommens als grosszügig, aber noch im Planungsermessen der Gemeinde liegend. Tempo 30 sei zwar nicht Teil der Überbauungsordnung, könne aber nachträglich angeordnet werden; ebenso seien weitere Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit denkbar, z.B. zusätzliche Poller; damit könne den Bedenken des Tiefbauamts betreffend Verkehrssicherheit Rechnung getragen werden. Es sei nachvollziehbar, dass die Gemeinde mit der neuen Strassenbreite auch das Kreuzen mit landwirtschaftlichen Fahrzeugen ermöglichen wolle. Die fünf Ausweichstellen oberhalb der Einmündung des Erliwegs dienten gemäss den Angaben im Technischen Bericht nicht nur dem Kreuzen zweier Fahrzeuge, sondern es handle sich um eine abschnittsweise Verbreiterung der Strasse in Kurvenlagen, in denen die Sicht auf den Gegenverkehr heute eingeschränkt sei. Da keine Normen für die Länge von Ausweichstellen bestünden, liege auch dies im Ermessen der Gemeinde.

7.4. Die Beschwerdeführerinnen wenden ein, zu beurteilen sei das aktuelle Ausbauprojekt, das Tempo 30 gerade nicht vorsehe. Die Einwohner von Schönried forderten schon seit längerem die Einführung von Tempo 30 auf den Erschliessungsstrassen, doch sei bisher nichts geschehen. Die Gemeinde wendet ein, nach bernischem Recht dürfe die Strassensignalisation in Überbauungsordnungen nur als Hinweis aufgenommen werden; die rechtskräftige Festsetzung erfolge in einem Verfahren nach Strassenverkehrsrecht.

Das ASTRA geht in seiner Vernehmlassung davon aus, die Vorinstanz habe sich bei ihren Überlegungen zur Verkehrssicherheit aus Sicht des Langsamverkehrs, insbesondere des Fussverkehrs, auf den fundierten Fachbericht des TBA vom 26. März 2018 abgestützt; es setzt sich jedoch mit der Abweichung von diesem Bericht nicht auseinander.

8.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist, dass das kantonale Recht keine eindeutige Lösung vorschreibt, sondern einen Spielraum für die Ausgestaltung und Bemessung der vorliegend streitigen Erschliessungsstrasse belässt: Wie das Verwaltungsgericht festgehalten hat, legt Art. 7 Abs. 2 BauV/BE eine Mindestbreite von 4.20 m für neue Erschliessungsstrassen fest; für den Ausbau bestehender Strassen handelt es sich nur um einen Richtwert. Bei Vorliegen besonderer Verhältnisse (Art. 7 Abs. 3 i.V.m. Art. 6 Abs. 3 BauV/BE) - die hier unstreitig vorliegen - kann die Fahrbahnbreite auf bis zu 3 m herabgesetzt werden, ohne dass dies zwingend vorgeschrieben wäre. In dieser Situation besteht grundsätzlich ein Planungsermessen der Gemeinde als Ortsplanungsbehörde. Dieses ist nach Sinn und Zweck der kantonalen Erschliessungsregelung auszuüben und muss auf einer umfassenden Interessenabwägung beruhen (Art. 3 RPV), unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Planungsziele und -grundsätze (oben E. 6).

8.1. Art. 6 Abs. 3 BauV/BE verlangt bei der Strassengestaltung, insbesondere bei der Bemessung der Fahrbahnbreite, die Rücksichtnahme auf die Verkehrssicherheit sowie auf Landschaft und Ortsbild. Hinsichtlich der beiden letzteren Kriterien steht der Gemeinde unstreitig ein Beurteilungsspielraum zu. Diese beruft sich indessen für den Ausbau der Hubelstrasse in den geplanten Dimensionen in erster Linie auf die Verkehrssicherheit. In dieser Frage verfügt die Gemeinde Saanen indessen nicht über eigene Fachkenntnisse - im Gegensatz zum TBA als kantonaler Fachinstanz für den Strassenbau.

Insofern rechtfertigt es sich nicht, ihr einen geschützten Beurteilungs- und Ermessensspielraum in Fragen der Verkehrssicherheit zuzugestehen. Dies hat zur Folge, dass das Verwaltungsgericht in Fragen der Verkehrssicherheit nicht mit blossem Hinweis auf die Gemeindeautonomie von der Beurteilung der kantonalen Fachstelle (TBA) abweichen kann. Fachliche Einwände gegen den Amtsbericht des TBA wurden weder vom Verwaltungsgericht noch vom ASTRA erhoben; letzteres bezeichnet den Bericht im Gegenteil als "fundiert".

8.2. Das Verwaltungsgericht ging allerdings davon aus, die Gemeinde habe die Möglichkeit, nachträglich Tempo 30 einzuführen und eventuell weitere Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit zu ergreifen; damit könne den Bedenken des TBA aus Sicht der Verkehrssicherheit Rechnung getragen werden. Dies erscheint problematisch, weil Gegenstand der Überprüfung das von der Gemeinde beschlossene und vom Kanton genehmigte Projekt war. Tempo 30 und allfällige weitere Massnahmen sind weder Teil der Überbauungsordnung, noch sind sie Gegenstand eines parallelen, mit dem Ausbau der Hubelstrasse koordinierten strassenverkehrsrechtlichen Verfahrens. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt steht daher nicht fest, ob und wann Tempo 30 auf der Hubelstrasse angeordnet werden wird. Dem TBA wurde auch keine Gelegenheit gegeben, sich zur Wirksamkeit dieser Massnahme zu äussern.

8.3. Selbst wenn aber die Möglichkeit der nachträglichen Anordnung von Tempo 30 berücksichtigt würde, könnte ein Abweichen vom Fachbericht des TBA nicht einfach mit dem Argument begründet werden, es stehe im Ermessen der Gemeinde, die Landwirtschaftszone "grosszügig" für Erschliessungsanlagen in Anspruch zu nehmen. Wie oben (E. 6) dargelegt, ist das Planungsermessen der Gemeinde durch die Grundsätze der haushälterischen Bodennutzung und der möglichst raumsparenden Erschliessung eingeschränkt. Unter mehreren, aus Sicht der Verkehrssicherheit und der übrigen Vorgaben gleichwertigen Varianten ist somit derjenigen der Vorzug zu geben, welche die Landwirtschaftszone am wenigsten in Anspruch nimmt. Das ist vorliegend diejenige des Tiefbauamts, die auf eine Ausweitung der Fahrbahn verzichtet.

Analoges gilt für die Dimensionierung der Ausweichflächen: Bestehen keine Normen für deren Länge, so gilt der raumplanerische Grundsatz, dass die Landwirtschaftszone nur soweit notwendig für Infrastrukturvorhaben beansprucht werden darf. Dies gilt gemäss Art. 34 Abs. 4 lit. a RPV schon für zonenkonforme Erschliessungsstrassen (vgl. dazu Urteil 1A.256/2004 vom 31. August 2005 E. 4.3 mit Hinweisen) und muss erst recht gelten, wenn die Landwirtschaftszone für landwirtschaftsfremde Erschliessungszwecke beansprucht wird (oben E. 6.2). Eine "grosszügige" Bemessung der Ausweichflächen muss daher durch objektive Gründe gerechtfertigt sein.

Das Verwaltungsgericht verweist auf die im Technischen Bericht 2011/2012 erwähnten Beschränkungen der Sichtverhältnisse in Kurvenlagen. Diese widersprechen indessen der Beurteilung des TBA, das die Strecke als übersichtlich qualifiziert. Das Verwaltungsgericht hat nicht begründet, weshalb in diesem Punkt ein Abweichen vom Fachgutachten des TBA zulässig sei. Dies liegt auch nicht auf der Hand, zeigen die Pläne doch zumindest im oberen Abschnitt, nach der Einmündung Erliweg, einen im Wesentlichen geraden Strassenverlauf. In dieser Situation hätte das Verwaltungsgericht mindestens zusätzliche Abklärungen vornehmen müssen, was von den Beschwerdeführerinnen auch beantragt worden war.

9.

Zu prüfen sind noch die Rügen betreffend die Ausgestaltung des (bis zur Einmündung des Erliwegs) geplanten überfahrbaren Trottoirs mit Blick auf das FWG. Gemäss kantonalem Geoportal, Sachplan Wanderroutennetz, verläuft auf der Hubelstrasse (ab der Einmündung der Bodmestrasse) ein Hauptwanderweg.

9.1. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die ÜO Hubelstrasse nehme (entgegen Art. 6 Abs. 2 FWG) keine Rücksicht auf die Fuss- und Wanderwege, einerseits weil bitumengebundene Deckbeläge für Wanderwege ungeeignet seien (Art. 7 Abs. 2 lit. d FWG), andererseits weil ein befahrbares Trottoir kein gefahrloses Begehen des Weges ermögliche (Art. 6 Abs. 1 lit. b FWG). Auch in diesem Punkt sei das Verwaltungsgericht ohne triftige Gründe von der Beurteilung des TBA als kantonale Fachbehörde für Fuss- und Wanderwege abgewichen.

9.2. Die Gemeinde hält dem entgegen, dass der Wanderweg schon heute auf der asphaltierten Strasse verlaufe. Durch den projektierten Ausbau ergebe sich somit keine Verschlechterung hinsichtlich des Belags, und hinsichtlich der Sicherheit der Fussgänger sei der gesonderte Trottoirbereich eine Verbesserung. Sie weist im Übrigen darauf hin, dass ein durch einen Grünstreifen getrennter Trampelpfad (wie vom TBA vorgeschlagen) ebenfalls Kulturland beanspruchen würde.

9.3. Das Verwaltungsgericht hat sich zum FWG nicht geäussert, weil dies im kantonalen Verfahren nicht gerügt wurde. Vor Bundesgericht sind neue rechtliche Vorbringen im Rahmen des Streitgegenstandes grundsätzlich zulässig (BGE 142 I 155 E. 4.4.3-4.4.6 S. 156 ff.).

9.4. Gemäss Art. 6 Abs. 1 FWG sorgen die Kantone dafür, dass Fuss- und Wanderwege angelegt, unterhalten und gekennzeichnet werden (lit. a), diese Wege frei und möglichst gefahrlos begangen werden können (lit. b) und der öffentliche Zugang rechtlich gesichert ist (lit. c). Bei der Erfüllung ihrer übrigen Aufgaben nehmen sie auf die Fuss- und Wanderwege Rücksicht (Abs. 2). Müssen die in den Plänen enthaltenen Fuss- und Wanderwegnetze oder Teile davon aufgehoben werden, so ist, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse, für angemessenen Ersatz durch vorhandene oder neu zu schaffende Wege zu sorgen (Art. 7 Abs. 1 FWG). Fuss- und Wanderwege sind insbesondere zu ersetzen, wenn sie nicht mehr frei begehbar sind (lit. a), abgegraben, zugedeckt oder sonstwie unterbrochen werden (lit. b), auf einer grösseren Wegstrecke stark befahren oder für den allgemeinen Fahrverkehr geöffnet werden (lit. c) oder auf einer grösseren Wegstrecke mit Belägen versehen werden, die für die Fussgänger ungeeignet sind (lit. d). Als ungeeignet gelten gemäss Art. 6 der Verordnung über Fuss- und Wanderwege vom 26. November 1986 (FWV; SR 704.1) namentlich alle bitumen-, teer- oder zementgebundenen Deckbeläge.

9.5. Vorliegend ist unstreitig, dass der Wanderweg bisher auf der geteerten Hubelstrasse verlief, weshalb keine Ersatzpflicht gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. d FWG besteht (vgl. dazu Urteil 1C 105/2016 vom 9. Juni 2016 E. 2-3).

Dagegen gebietet Art. 6 Abs. 2 FWG die Rücksichtnahme auf die Fuss- und Wanderwege bei der kommunalen Erschliessungsplanung, d.h. bei der Planung, Projektierung und Realisierung von Massnahmen sind die Kriterien für gute Fusswege zu beachten (vgl. ASTRA, Handbuch Fusswegnetzplanung 2015, Vollzugshilfe Langsamverkehr Nr. 14, Ziff. 6.1 S. 75). Dies gilt sowohl bei der Sanierung bestehender als auch beim Neubau von Verkehrsanlagen.

Ist - wie vorliegend - die Änderung einer Strasse geplant, auf der ein Hauptwanderweg verläuft, ist zumindest zu prüfen, ob bestehende Defizite des Wanderwegs behoben und den Vorgaben des FWG und seiner Verordnung künftig besser Rechnung getragen werden kann. In diesem Zusammenhang kommt den Beurteilungen und Empfehlungen des TBA als kantonaler Fachinstanz für Fuss- und Wanderwege grosses Gewicht zu.

Der Vorschlag des TBA zur Ausgestaltung des Fussgängerbereichs entspricht den Kriterien des FWG offensichtlich besser als die Planung der Gemeinde: Er sieht einen FWG-konformen Naturbelag vor und erhöht, aufgrund des abgetrennten Grünstreifens, der optisch die Fahrbahn einengt, die Sicherheit für die Fussgänger gegenüber einem überfahrbaren Trottoir, auch wenn dieses punktuell mit Pollern und durchgehend mit einem Randstein (Niveaudifferenz 4 cm) von der Fahrbahn abgegrenzt werden soll.

Der vom Verwaltungsgericht angeführte Vorteil des überfahrbaren Trottoirs, eine Kreuzung mit breiten landwirtschaftlichen Fahrzeugen zu ermöglichen, erscheint aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens der Hubelstrasse nicht bedeutend, da die seltenen Begegnungsfälle mit landwirtschaftlichen Fahrzeugen durch die Schaffung von Ausweichflächen bewältigt werden können. Der Einwand der Gemeinde, dass auch Grünstreifen und Trampelpfad Raum benötigen und Landwirtschaftsfläche in Anspruch nehmen, trifft grundsätzlich zu. Allerdings ist der Raumbedarf vermutlich nicht grösser als für das von der Gemeinde geplante Trottoir von 1.20 m; dagegen ist die Beanspruchung weniger intensiv (keine bauliche Massnahme, keine Versiegelung) und der Belag, wie erwähnt, als Wanderweg geeignet.

10.

Soweit die Beschwerdeführerinnen eine Waldfeststellung im Bereich der Einmündung des Erliwegs für erforderlich halten, kann auf die überzeugenden Ausführungen des BAFU in seiner Vernehmlassung verwiesen werden, denen nichts hinzuzufügen ist.

11.

Zusammenfassend ist die Beschwerde gutzuheissen. In Fragen der Verkehrssicherheit, in denen die Gemeinde weder über spezielle Fachkenntnisse noch über Autonomie verfügt, rechtfertigt das Planungsermessen der Gemeinde kein Abweichen vom Amtsbericht des TBA als kantonaler Fachbehörde. Es steht auch nicht im Ermessen der Gemeinde, Erschliessungsstrassen ausserhalb der Bauzone grosszügiger als nötig zu planen. Aufgrund des Amtsberichts des TBA ist davon auszugehen, dass der geplante Ausbau der Hubelstrasse beim aktuellen Planungsstand überdimensioniert ist und auch die Vorgaben des FWG nicht genügend berücksichtigt. Ob künftige Planungen (insbesondere für den Rosey-Campus) einen grosszügigeren Ausbau rechtfertigen, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen. Es rechtfertigt sich daher, zusammen mit dem angefochtenen

Entscheid auch die Überbauungsordnung Hubelstrasse und zugehörigen Zonenplanänderungen und den Gesamtentscheid des AGR aufzuheben.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Gemeinde Saanen hat die Beschwerdeführerinnen für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu entschädigen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 29. August 2018 aufgehoben. Mitaufgehoben werden die Überbauungsordnung «Ausbau Hubelstrasse» der Einwohnergemeinde Saanen vom 5. April 2013 samt zugehöriger Änderung des Zonenplans Nr. 2 Schönried und des Zonen- und Richtplans Nr. 12 Schönried-Saanenmöser sowie der Gesamtentscheid des Amts für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern vom 23. Oktober 2013.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen des vorangegangenen Verfahrens an das Verwaltungsgericht Bern zurückgewiesen.

4.

Die Einwohnergemeinde Saanen hat die Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, der Einwohnergemeinde Saanen, der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, dem Bundesamt für Strassen, dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. Mai 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Gerber