

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 22. Januar 2020

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Geiser Keller

A. _____

vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Mühleberg

handelnd durch den Gemeinderat, Kirchweg 4, 3203 Mühleberg
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Verkehrsbeschränkung; Begegnungszone Buchstrasse/Kirchweg
(Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 20. Dezember 2018; vbv 76/2017)



Sachverhalt:

A.

Die Einwohnergemeinde (EG) Mühleberg publizierte am 18. und 26. Mai 2017 folgende Verkehrsmassnahmen, denen das Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA) am 15. Mai 2017 zugestimmt hatte:

- «Begegnungszone Buchstrasse
- Zonensignalisation 20 km/h
- Abgrenzung: Erweiterter Knotenbereich Buchstrasse/Kirchweg

- Höchstgeschwindigkeit 40 km/h
- Buchstrasse
- Streckenabschnitt Knoten Murtenstrasse/Buchstrasse bis Zufahrt Pfarrhaus (Buchstrasse Nr. 3) sowie
- Streckenabschnitt Zufahrt ehem. Schulanlage Mühleberg (Buchstrasse Nr. 10) bis Ortseingang Buch
- Brunnweg
- Brünnhubelweg
- Bachacherweg
- Wolfenacherweg

- Verbot für Motorwagen und Motorräder Buchstrasse
- Streckenabschnitt Knoten Buchstrasse/Brunnweg bis Hauszufahrt Buchstrasse Nr. 3 (Pfarrhaus)»

B.

Gegen die Begegnungszone und das Fahrverbot für Motorwagen und Motorräder auf der Buchstrasse erhob A. _____ am 19. Juni 2017 Beschwerde an das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland. Die EG Mühleberg verzichtete in der Folge auf das noch von anderen angefochtene Fahrverbot und die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin schrieb das Verfahren insoweit am 12. Februar 2018 als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Die Beschwerde gegen die Begegnungszone Buchstrasse wies die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin am 20. Dezember 2018 ab.

C.

Dagegen hat A._____ am 18. Januar 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, der Entscheid vom 20. Dezember 2018 sei aufzuheben. Statt einer Begegnungszone auf der Buchstrasse mit der Abgrenzung Knotenbereich Buchstrasse/Kirchweg sei die Höchstgeschwindigkeit 40 km/h, eventuell 30 km/h zu verfügen. Zudem verlangt er, die EG Mühleberg habe ihm die Parteikosten für die Verfahren vor dem Regierungsstatthalteramt und vor dem Verwaltungsgericht zu ersetzen; allfällige Verfahrenskosten seien der EG Mühleberg aufzuerlegen.

Die EG Mühleberg beantragt mit Beschwerdeantwort vom 12. März 2019, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Regierungsstatthalteramt hat am 1. Februar 2019 mitgeteilt, es verzichte auf eine förmliche Vernehmung.

Mit Replik vom 27. März 2019 und Duplik vom 9. Mai 2019 haben die Parteien an ihren Anträgen festgehalten. Am 2. Juli 2019 hat A._____ eine weitere Stellungnahme eingereicht.

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 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Er wohnt in unmittelbarer Nähe der geplanten Begegnungszone und muss sie befahren, um auf die Murtenstrasse zu gelangen, wo sein Betrieb liegt. Damit ist er durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung

oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BGE 136 II 539 E. 1.1; BVR 2015 S. 534 E. 2.4.1). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Verkehrsbeschränkungen der hier in Frage stehenden Art sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Entsprechend der Natur der Sache liegt die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen in erster Linie bei den verfügenden Behörden. Die zuständigen Organe besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum. 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. Auch auferlegt sich das Verwaltungsgericht insoweit eine gewisse Zurückhaltung, als die Beurteilung von der Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen und kommunalen Behörden besser kennen und überblicken (BGE 139 II 145 E. 5, 136 II 539 E. 3.2 a.E.; BGer 1C_445/2018 vom 27.2.2019 E. 3.2, 1C_369/2010 vom 20.10.2010 E. 3.3.3; BVR 2015 S. 518 E. 4; Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, S. 76 f. und 115 f.; Merkli/Aeschli-mann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 80 N. 3 und 9; zum Ganzen VGE 2017/337/338 vom 13.6.2018 E. 1.2 [bestätigt durch BGer 1C_364/2018 vom 29.11.2018]).

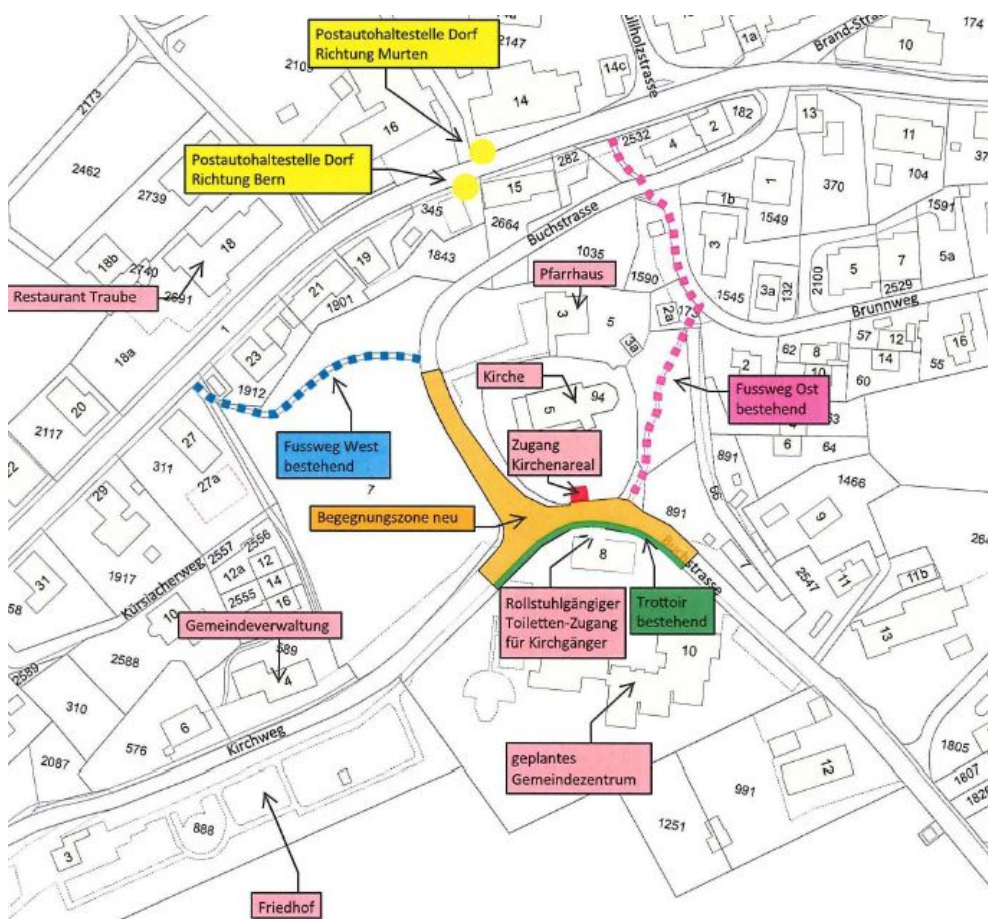
2.

2.1 Der Bundesrat hat die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Motorfahrzeuge in Ortschaften auf 50 km/h festgelegt (Art. 32 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01] i.V.m. Art. 4a Abs. 1 Bst. a der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 [VRV; SR 741.11]). Davon kann die zuständige Behörde für be-

stimmte Strassenstrecken gestützt auf ein Gutachten abweichen, um besondere Gefahren im Strassenverkehr zu vermeiden oder zu vermindern, eine übermässige Umweltbelastung zu reduzieren oder den Verkehrsablauf zu verbessern (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 1 und 2 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]; hinten E. 4). Innerorts sind auf Nebenstrassen namentlich Zonensignalisationen mit 20 km/h grundsätzlich zulässig (Art. 2a Abs. 2 und 5 sowie Art. 108 Abs. 5 Bst. e i.V.m. Art. 22b SSV). Dabei handelt es sich der Sache nach um sogenannte funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG (BGE 136 II 539 E. 1.1 und 2.2; BVR 2011 S. 357 [VGE 2010/361 vom 2.2.2011] nicht publ. E. 2; VGE 2016/346 vom 31.7.2017 E. 3.1). Im Kanton Bern verfügen die Gemeinden solche Verkehrsbeschränkungen unter anderem auf Gemeindestrassen (Art. 66 Abs. 2 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 [SG; BSG 732.11]; Art. 44 Abs. 1 Bst. a der Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 [SV; BSG 732.111.1]). – Der streitbetreffene Strassenabschnitt ist keine Hauptstrasse im Sinn von Art. 57 Abs. 2 SVG i.V.m. Art. 109 Abs. 1 SSV und der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 (SR 741.272), so dass eine Begegnungszone grundsätzlich angeordnet werden darf. Da es sich um eine Gemeindestrasse handelt (vgl. Geoportal des Kantons Bern, Karte «Übergeordnetes Strassennetz», einsehbar unter: <www.map.apps.be.ch/pub>), ist die Gemeinde dafür zuständig. Die für Geschwindigkeitsbeschränkungen erforderliche Zustimmung des TBA liegt vor (Art. 44 Abs. 2 Bst. d SV; Verfügung vom 15.5.2017, in act. 3A2; vgl. vorne Bst. A).

2.2 Die Begegnungszone ist im Knotenbereich Buchstrasse/Kirchweg im Dorf Mühleberg geplant. Die Buchstrasse führt von Südosten herkommend vom Weiler Allenlüften über den Weiler Buch nach Mühleberg. Im hier interessierenden Bereich beschreibt sie zunächst eine Linkskurve um das südlich gelegene alte Schulhaus (Buchstrasse 10) und das Kirchgemeindehaus (Buchstrasse 8) herum und anschliessend bei der Einmündung Kirchweg eine Rechtskurve um Kirche und Pfarrhaus herum Richtung Murtenstrasse. Der Kirchweg seinerseits führt Richtung Südwesten weiter und mündet beim Kreisels südlich des Dorfs ebenfalls in die Murtenstrasse. Die geplante Begegnungszone beginnt zwischen dem alten

Schulhaus und dem Kirchgemeindehaus (südöstliches Eingangstor) bzw. bei der Einfahrt zum Pfarrhaus (Buchstrasse 3; nördliches Eingangstor), und auf dem Kirchweg kurz vor der Einmündung in die Buchstrasse (südwestliches Eingangstor). In der Kurve um das alte Schulhaus und das Kirchgemeindehaus besteht auf der Südseite des Kirchwegs bzw. der Buchstrasse ein Trottoir. Auf der Nordseite der Buchstrasse geht auf Höhe des Kirchgemeindehauses ein Fussweg (Treppe) ab, über den man an der Kirche vorbei auf den Brunnweg und die Murtenstrasse hinab gelangt (Fussweg Ost). Ein weiterer Fussweg führt im unteren Teil der Buchstrasse vis-à-vis der Einfahrt zum Pfarrhaus in nordwestlicher Richtung zur Murtenstrasse (Fussweg West; zum Ganzen Orientierungsplan P3 vom 8.4.2019, Beilage 1 zur Duplik [nachfolgend: Orientierungsplan]).



Ausschnitt Orientierungsplan

3.

3.1 Umstritten ist eine Begegnungszone im Sinn von Art. 22b SSV. Das Signal «Begegnungszone» kennzeichnet nach dieser Bestimmung Strassen in Wohn- oder Geschäftsbereichen, auf denen die Fussgängerinnen und Fussgänger und die Benützerinnen und Benützer von fahrzeugähnlichen Geräten die ganze Verkehrsfläche benutzen dürfen. Sie sind gegenüber den Fahrzeugen vortrittsberechtigt, dürfen diese jedoch nicht unnötig behindern (Abs. 1). Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 20 km/h (Abs. 2).

3.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Begegnungszone sei schon deshalb unzulässig, weil sie nicht in einem Wohn- oder Geschäftsbereich im Sinn von Art. 22b Abs. 1 SSV geplant sei. In unmittelbarer Nähe befänden sich bloss das ehemalige Schulhaus, in dem heute Asylsuchende untergebracht seien, und die Kirche. Der «Kern bzw. Mittelpunkt» des Dorfs befinde sich an der Murtenstrasse. Die Gottesdienste und weitere Anlässe in der Kirche lösten kein grosses Verkehrsaufkommen aus, da sie nur selten und zu verkehrsarmen Zeiten stattfänden. Die Kirche und das ehemalige Schulhaus besuchten erwachsene Personen, die zudem nicht die Strasse, sondern den beleuchteten und mit einem Geländer versehenen Treppenweg hinter der Kirche benutzten. Nur einzelne Schülerinnen und Schüler würden nicht von ihren Eltern zur Schule gefahren und die jüngeren Schulkinder benutzten ohnehin den Schulbus. Am vorinstanzlichen Augenschein seien zur Mittagszeit keine Fussgängerinnen und Fussgänger vor Ort gewesen und nur drei Autos und zwei Velofahrende hätten den Strassenabschnitt befahren. Da Häuser und Geschäfte auf beiden Seiten der Strasse fehlten, werde diese selten von Fussgängerinnen und Fussgängern überquert. Für die Umnutzung des ehemaligen Schulhauses liege kein konkretes Projekt vor; die Strategie des Gemeinderats dazu dürfe nicht berücksichtigt werden (Beschwerde S. 5-8).

3.3 Die Begegnungszonen fanden vor dem folgenden Hintergrund per Anfang 2002 Eingang in die SSV: Im Jahr 1999 wurde auf Bundesebene die Volksinitiative «für mehr Verkehrssicherheit durch Tempo 30 innerorts mit Ausnahmen (Strassen für alle)» eingereicht. Bundesrat und Parlament lehnten die Initiative ab. Der Bundesrat begrüsst zwar die Stossrichtung

der Initiative, innerorts die Verkehrssicherheit weiter zu erhöhen, eine Minderung der Umweltbelastung zu erreichen und damit einen wesentlichen Beitrag zur besseren Wohnqualität zu leisten. Er erachtete es aber als zweckmässig, innerorts die Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h grundsätzlich beizubehalten und gleichzeitig die Einführung von Tempo-30-Zonen und anderen verkehrsberuhigten Zonen zu fördern. Damit bleibe es den für die Finanzierung zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden überlassen, die Prioritäten beim Rück- und Umbau von Strassen bzw. bei der Anordnung flankierender Massnahmen unter Mitwirkung der Bevölkerung festzulegen, um den Anliegen der Verkehrssicherheit, des Umweltschutzes und des Wohlbefindens der Anwohnerschaft optimal Rechnung zu tragen. Der Bundesrat beabsichtige insbesondere, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um u.a. in Geschäfts- und Einkaufsvierteln mit vertretbarem Aufwand Zonen zur Verkehrsberuhigung unter gleichzeitiger Gewährung des Fussgängervortritts einrichten zu können. Namentlich sollten die Departementsweisungen über die Wohnstrassen angepasst werden (Botschaft zur Volksinitiative «Strassen für alle», BBl 2000 S. 2887 ff., 2907, 2909 f. [nachfolgend: Botschaft]). In der Folge ersuchte die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats in ihrer Empfehlung vom 14. September 2000 den Bundesrat, Tempo-30-Zonen und ähnliche Massnahmen namentlich dadurch zu fördern, dass den zuständigen kantonalen Behörden ausserhalb von Hauptstrassen ein möglichst grosser Spielraum bleibe (einsehbar unter: <www.parlament.ch>, Rubriken «Ratsbetrieb/Curia Vista/Geschäfte», Suche nach Geschäftsnummer 00.3425). Diesem Anliegen kam der Bundesrat mit einer Änderung der SSV nach: Anstelle der bis dahin vorgesehenen Wohnstrassen mit Fussgängervortritt und Höchstgeschwindigkeit 20 km/h wurden die Begegnungszonen eingeführt. Diese sollen nicht mehr auf Wohngebiete beschränkt sein, sondern insbesondere auch in Quartieren mit überwiegend gewerblicher Nutzung (sog. Geschäftsbereiche) eingerichtet und signalisiert werden können. Die nunmehr drei möglichen Zonensignalisationen (Tempo-30-, Begegnungs- und Fussgängerzone), «in denen das Miteinander von Fahr- und Fussverkehr ausgesprochen intensiv ist», sind nur innerorts auf Nebenstrassen mit möglichst gleichartigem Charakter zulässig; Tempo-30-Zonen ausnahmsweise auch auf Hauptstrassenabschnitten (vgl. Erläuterungsbericht des Eidgenössischen Departements

für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK] zur Teilrevision der SSV, zur Teilrevision der VRV und zum Entwurf der Departementsverordnung Tempo-30-Zonen [nachfolgend: Erläuterungsbericht UVEK], Allgemeiner Teil, Ziff. 1.2 und 3, Besonderer Teil, Ziff. 1.1; ferner René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, 2. Aufl. 2002, N. 49 f.). Der Anwendungsbereich der Begegnungszone wurde gegenüber demjenigen der Wohnstrasse folglich erweitert, um verkehrsberuhigte Zonen innerorts generell zu fördern. In der Botschaft und im Erläuterungsbericht UVEK sind nebst den Wohnquartieren die Geschäftsbereiche jeweils als Beispiel («u.a.» bzw. «insbesondere») aufgeführt. Mit Blick darauf und die Zielsetzung der geänderten Normen ist es nicht angezeigt, die Begriffe des Wohnquartiers und Geschäftsbereichs eng auszulegen. Bestehen in einem vergleichbaren Bereich einer Ortschaft ähnliche Bedürfnisse der Strassenbenützerinnen und -benützer, ist eine Begegnungszone vielmehr ebenfalls möglich (Eva Maria Belser, in Basler Kommentar, 2014, Art. 3 SVG N. 65).

3.4 Es trifft zu, dass keine Geschäfte direkt an die geplante Begegnungszone grenzen. Diese befindet sich aber zwischen dem Kirchenareal auf der einen sowie dem Kirchgemeinde- und dem ehemaligen Schulhaus auf der anderen Seite und erfasst einen abschüssigen und unübersichtlichen Kurven- und Knotenbereich, in dem keine Fussgängerstreifen angebracht werden dürfen (Eingabe der Gemeinde vom 9.5.2018 Ziff. 4, in act. 3A; vgl. Stellungnahme vom 2.7.2019 [nachfolgend: Schlussbemerkungen] Rz. 3) und nur auf der Seite des Kirchgemeindehauses ein Trottoir vorhanden ist. Fussgängerinnen und Fussgänger, die zur Kirche, zum Kirchgemeindehaus, Richtung Friedhof und Gemeindeverwaltung oder Richtung Allenlüften unterwegs sind – namentlich Schulkinder –, müssen die Strasse somit an dieser Stelle überqueren; ebenso Fussgängerinnen und Fussgänger, die von Allenlüften bzw. vom Wohnquartier Bachacherweg/Wolfenacherweg zu den Postautohaltstellen und Geschäften an der Murtenstrasse gelangen wollen (zu den zwei Hauptquerungsstellen vgl. Eingabe der Gemeinde vom 9.5.2018 Ziff. 3.7, in act. 3A; vgl. auch Beschwerdeantwort vom 12.3.2019 [BA] S. 3; Duplik S. 1 f.; zum Schulweg auch hinten E. 5.6). Das Gleiche gilt für die Bewohnerschaft und das Personal der im ehemaligen Schulhaus geführten Asylunterkunft und wird

für die zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer dieses Gebäudes gelten, das zum Gemeindezentrum umgebaut werden soll. Schliesslich müssen auch Velofahrende, die vom Kirchweg auf die Buchstrasse Richtung Murtenstrasse abbiegen, und jene, die von der Murtenstrasse herkommend bergaufwärts Richtung Allenlüften unterwegs sind – darunter wiederum Schulkinder –, beim Knoten die Strasse überqueren. Der Publikumsverkehr zu und zwischen den öffentlichen Bauten und Einrichtungen ist zusammen mit dem geschilderten Durchgangsverkehr von Personen, die zu Fuss oder mit dem Velo unterwegs sind, grundsätzlich mit der Situation eines Wohn- oder Geschäftsbereichs mit Aktivitäten beidseits der Strasse vergleichbar und es besteht – auch mangels gesicherter Fussgängerbereiche – ein Bedarf nach sicheren Querungsmöglichkeiten im ganzen Knotenbereich (vgl. Fachbroschüre Begegnungszonen der Beratungsstelle für Unfallverhütung [bfu], einsehbar unter: <www.bfu.ch>, Suchbegriff «Begegnungszonen»; Schlussbemerkungen Rz. 9). Das Argument des Beschwerdeführers, die Strasse werde nur von wenigen Fussgängerinnen bzw. Fussgängern benutzt, ändert daran nichts (vgl. Beschwerde S. 6 ff.). In kleinen Dörfern wie Mühleberg ist das Fussgängeraufkommen naturgemäss gering. Begegnungszonen sind dennoch möglich; sie sind nicht auf grosse Ortschaften beschränkt. Der vorinstanzliche Augenschein fand sodann vor der Mittagszeit statt (11.00-11.40 Uhr; vgl. Protokoll vom 28.6.2018, in act. 3A). Vor und nach den Unterrichtszeiten und bei Anlässen in den öffentlichen Gebäuden ist mit einem grösseren Aufkommen von Fuss- und Veloverkehr zu rechnen.

3.5 Die geplante Begegnungszone ist somit mit Art. 22b Abs. 1 SSV vereinbar.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer beanstandet weiter das Gutachten vom 15. September 2016 zur Errichtung einer Begegnungszone der verkehrsteiner AG (in act. 3A2; nachfolgend: Gutachten). Es sei nicht aktuell, da das Schulhaus heute nicht mehr als solches genutzt werde. Zudem werde nur behauptet, dass die Sichtweiten an verschiedenen Stellen im Bereich

der geplanten Begegnungszone ungenügend seien. Schliesslich fehlten Ausführungen zur Verhältnismässigkeit der Massnahme, insbesondere zu möglichen Alternativen (Beschwerde Rz. 20, 25, 27).

4.2 Bevor die allgemeine Höchstgeschwindigkeit herabgesetzt werden darf, ist durch ein Gutachten abzuklären, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 SSV). Art. 3 der Verordnung vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3, nachfolgend: Verordnung Tempo-30-Zonen) umschreibt den Inhalt des Gutachtens näher (Bst. a-g). Die Anforderungen an das Gutachten sind nicht in jedem Fall die gleichen. Sie hängen vom jeweiligen Zweck der Geschwindigkeitsbeschränkung und den örtlichen Verhältnissen ab. Das Gutachten ist nicht isoliert zu betrachten; die enthaltenen Informationen können mit anderen Erhebungen konkretisiert und ergänzt werden. Entscheidend ist, dass die zuständige Behörde die nötigen Informationen hat um zu beurteilen, ob eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und ob die Massnahme zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (BGE 139 II 145 E. 4.3; BGer 1C_117/2017 und 1C_118/2017 vom 20.3.2018, in URP 2018 S. 660 E. 5.2, 1C_370/2011 vom 9.12.2011, in BVR 2012 S. 178 und ZBI 2013 S. 574 E. 2.5).

4.3 Die Gemeinde weist darauf hin, dass sich ihr zentraler Schulstandort bereits seit August 2015 in Allenlüften befinde. Das Gutachten vom 15. September 2016 sei nach der Schulschliessung in Mühleberg erstellt worden und erwähne die Schulzentralisierung bei der Ausgangslage ausdrücklich (BA S. 5). Tatsächlich stellt das Gutachten einleitend fest, dass die Schulkinder infolge der Schulzentralisierung ab dem Kindergarten die Schulanlage in Allenlüften besuchen und die Schulwegsicherheit ein ausschlaggebender Grund für die geplante Verkehrsmassnahme ist (Gutachten Ziff. 1). Es trifft folglich nicht zu, dass das Gutachten insofern nicht aktuell ist.

4.4 Im Gutachten sind die unübersichtlichen Stellen im Knotenbereich Buchstrasse/Kirchweg abgebildet (Abb. 3-8). Zudem ist der Gemeinderat als Gemeindebehörde mit den örtlichen Verhältnissen vertraut und konnte

sich somit auch ohne zusätzliche Informationen (z.B. Berechnung der genauen Sichtweiten) ein Bild darüber machen, ob mit Blick auf die Sichtverhältnisse ein Sicherheitsdefizit besteht (vgl. Art. 108 Abs. 2 Bst. a SSV; hinten E. 5.4).

4.5 Es trifft zu, dass das Gutachten sich nicht zur Verhältnismässigkeit der Begegnungszone äussert. Das ist aber auch nicht die Aufgabe, die es im Entscheidprozess zu erfüllen hat. Vielmehr hat es aus fachlicher Sicht die Fakten zu benennen, welche die zuständige Behörde für ihren Entscheid benötigt. Dazu können Abklärungen zu Alternativen zählen. Solche erwähnt das Gutachten zwar nicht. Gemäss den Akten wurde jedoch namentlich abgeklärt, ob im Bereich der geplanten Begegnungszone Fussgängerstreifen markiert werden könnten, um ein sicheres Überqueren der Buchstrasse zu ermöglichen, wobei die Idee wegen der geringen Sichtweiten verworfen wurde (Eingabe der Gemeinde vom 9.5.2018 Ziff. 4, in act. 3A). Die geplante Begegnungszone ist sodann Teil eines ganzen Massnahmenpakets, das die Schulwegsicherheit auf der Buchstrasse verbessern soll (Gutachten Ziff. 1). Im Anschluss an die Begegnungszone ist beidseits die Höchstgeschwindigkeit 40 km/h vorgesehen und sollen Bodenmarkierungen und Pfosten für einen geschützten Streifen entlang der Strasse sorgen (vgl. Plan 1:2'000 vom 15.5.2017 in act. 3A2; vgl. auch Massnahmenplan vom 6.5.2019, Beilage 5 zur Duplik). In Allenlütten ist eine Tempo-30-Zone eingerichtet worden und bei der Pfarrhauszufahrt soll eine Sperre für Motorfahrzeuge errichtet werden (BA S. 6; Stellungnahme verkehrsteiner AG vom 15.11.2017 Bst. B, in act. 3A2). Mithin hat die Gemeinde sich in Kenntnis von Varianten beim Knoten Buchstrasse/Kirchweg für eine Begegnungszone entschieden. Das Gutachten äussert sich schliesslich ausführlich zu den Zielen, die mit der Begegnungszone verfolgt werden (Ziff. 4), und verneint Nachteile für den übrigen Verkehr (Ziff. 5.3 und 7). Gestützt darauf und seine Ortskenntnisse war der Gemeinderat ohne weiteres in der Lage, auch die Verhältnismässigkeit der Begegnungszone zu beurteilen. Die Kritik des Beschwerdeführers am Gutachten ist nicht berechtigt.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer bestreitet im Weiteren, dass die geplante Begegnungszone erforderlich ist, um besonderen Gefahren im Strassenverkehr zu begegnen. Die signalisierte Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h werde gemäss dem Gutachten sehr gut eingehalten bzw. unterschritten. Mit der neuen Signalisation von 40 km/h vor der Begegnungszone werde das Geschwindigkeitsniveau weiter sinken, weshalb zunächst eine neue Messung durchzuführen sei. Das Verkehrsaufkommen sei sehr gering und es benützten auch nur wenige Fussgängerinnen und Fussgänger die Strasse. Die Unfallstatistik spreche ebenfalls gegen eine Änderung der Signalisation. Dass die Sichtweiten nicht eingehalten seien, werde zudem nur behauptet und nicht belegt (Beschwerde Rz. 21-26, 28).

5.2 Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten können unter anderem zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr angeordnet werden (Art. 108 Abs. 1 SSV), namentlich, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist oder wenn bestimmte Strassenbenützerinnen und Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Art. 108 Abs. 2 Bst. a und b SSV; BVR 2010 S. 78 E. 4.1). Eine nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbare Gefahr im Sinn von Art. 108 Abs. 2 Bst. a SSV ist gegeben, wenn baulich bedingt ungenügende Sichtweiten (Kurven, Kuppen, Knoten) zu falscher Beurteilung durch die Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer führen können oder wenn die Strassenanlage von diesen eine erheblich erhöhte Aufmerksamkeit erfordert (Verflechtungsstrecken, komplexe Verzweigungen; BVR 2010 S. 78 E. 4.3). Eine Herabsetzung der Geschwindigkeit rechtfertigt sich nach Art. 108 Abs. 2 Bst. a SSV sodann dort, wo die Höchstgeschwindigkeit nicht der angemessenen Geschwindigkeit entspricht, dies den Verkehrsteilnehmenden aber nicht bewusst ist, weil sie die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen können. Blosser Tempoüberschreitungen stellen demgegenüber keine nicht vorhersehbare Gefahr dar (BVR 2010 S. 78 E. 4.3.3). Eines besonderen Schutzes nach Art. 108 Abs. 2 Bst. b SSV bedürfen Strassenbenützerinnen und Strassenbenützer, die durch den Verkehr stark gefährdet werden und bestimmte Strassenabschnitte regel-

mässig benützen müssen (z.B. Betagte und Kinder). Vorausgesetzt ist eine besonders schwere Gefährdung der betroffenen Verkehrsteilnehmenden (BVR 2010 S. 78 E. 4.4). Eine derartige Gefährdung kann beispielsweise gegeben sein bei Strassen mit unübersichtlichen Verhältnissen, welche über kein Trottoir verfügen (vgl. BGer 1C_370/2011 vom 9.12.2011, in BVR 2012 S. 178 und ZBI 2013 S. 574 E. 2.7; zum Ganzen VGE 2016/346 vom 31.7.2017 E. 6.2, 2015/63/65 vom 28.10.2015 E. 6.1 und 7.1).

5.3 Die Gemeinde will mit der Begegnungszone die Verkehrssicherheit verbessern, insbesondere für die Kinder auf dem Weg zur Schule in Allenlütten und für die Kirchgängerinnen und Kirchgänger, die im Knotenbereich Buchstrasse/Kirchweg die Strasse überqueren müssen (Gutachten Ziff. 4; BA S. 4). Gemäss Gutachten fahren an einem durchschnittlichen Werktag während des Schulbetriebs 526 Fahrzeuge beim Kirchgemeindehaus vorbei. Morgens zwischen 8 und 9 Uhr wurden 80, abends zwischen 17 und 18 Uhr 61 Fahrzeuge gezählt (Gutachten Ziff. 3.5). 85 % der Fahrzeuglenkenden halten an dieser Stelle eine Geschwindigkeit von 37 km/h ein (V85; Gutachten Ziff. 3.4). Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb langsamer gefahren werden sollte, wenn vor der geplanten Begegnungszone die Höchstgeschwindigkeit 40 km/h beträgt. Vielmehr haben Auto- oder Fahrradfahrende ohne eine abweichende Signalisation keinen Anlass, die Stelle langsamer zu durchfahren. Eine neue Geschwindigkeitsmessung verspricht demnach keine entscheidungswesentlichen neuen Erkenntnisse.

5.4 Die Buchstrasse weist im fraglichen Bereich ein starkes Gefälle und unübersichtliche Stellen auf. Gesicherte Übergänge wie Fussgängerstreifen sind nicht vorhanden, ebenso wenig gesicherte Fussgänger- und Velobereiche entlang der Strasse – mit Ausnahme des Trottoirs auf der Seite des Kirchgemeindehauses. Dies ergibt sich ohne weiteres aus den Akten, namentlich aus den Abbildungen im Gutachten (S. 4-6). Der auf Mobilitäts- und Verkehrsfragen spezialisierte Gutachter hat gestützt auf Ortsbegehungen ein erhebliches Sicherheitsdefizit ausgemacht, insbesondere mangelhafte Sichtweiten in den Kurven, bei zwei Querungsstellen und einer privaten Zu- und Ausfahrt (Gutachten Ziff. 3.7). Die Gemeinde hat mehrere Darstellungen der Sichtweiten bzw. Anhaltestrecken an den wichtigen Querungsstellen eingereicht (act. 5A; Beilagen 2-4 zur Duplik).

Obwohl der Beschwerdeführer diese kritisiert (vgl. auch vorne E. 5.1), zeigen sie doch zusätzlich zu den Fotografien im Gutachten, dass es zu heiklen Situationen zwischen Motorfahrzeugen, Fahrrädern sowie Fussgängerinnen und Fussgängern kommen kann. Anders als der Beschwerdeführer meint, sind keine Berechnungen der genauen Sichtweiten erforderlich, die einen Normverstoss (z.B. Schweizer Normen [SN] des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute [VSS]) aufzeigen würden, um das bestehende Sicherheitsdefizit zu belegen. Die Vorinstanz hat gestützt auf einen Augenschein befunden, die Sichtweiten seien «offenkundig eingeschränkt» (angefochtener Entscheid E. 8.3 S. 8). Diese Einschätzung ist ohne weiteres nachvollziehbar. Dass 85 % der Fahrzeugführenden eine Geschwindigkeit von 37 km/h einhalten, zeigt ebenfalls, dass es sich offensichtlich um eine unübersichtliche Stelle handelt, an der die bisher erlaubten 50 km/h nicht angemessen sind und wo es namentlich für Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer, die mit den örtlichen Gegebenheiten nicht vertraut sind oder eines besonderen Schutzes bedürfen (Betagte, Kinder), zu gefährlichen Situationen kommen kann. Wie die Gemeinde zu Recht vorbringt, fahren immerhin 15 % der Fahrzeuge schneller als 37 km/h (BA S. 6). Auch wenn zwischen 2011 und 2015 nur ein Unfall auf der Buchstrasse polizeilich registriert wurde (Gutachten Ziff. 3.6) und das Verkehrsaufkommen relativ gering ist, besteht demnach ein Sicherheitsdefizit für Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Velofahrende, namentlich für Betagte und Schulkinder. Wird ein solches erkannt, muss nicht zugewartet werden, bis sich Unfälle ereignen. Vielmehr sind präventive Massnahmen zu treffen, um die Verkehrssicherheit zu verbessern (BGE 139 II 145 E. 5.6).

5.5 Der Beschwerdeführer bringt vor, dass die ungenügenden Sichtweiten bei den Zu- und Wegfahrten sowie den Querungsstellen mit baulichen Massnahmen zu beheben seien (Sichtbermen usw.); solche seien zu Unrecht nicht geprüft worden. Bei Tempo 30 würden die Sichtweiten mit entsprechenden baulichen Massnahmen überall eingehalten, weshalb eine weitergehende Temporeduktion nicht nötig sei (Schlussbemerkungen Rz. 5 f. und Beilagen 4 und 5 dazu). Dass allein bauliche Massnahmen das Sicherheitsdefizit im ganzen Bereich der geplanten Begegnungszone be-

heben könnten, macht er nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich (vgl. auch hinten E. 5.7).

5.6 Die Gemeinde Mühleberg umfasst mehrere Dörfer bzw. Weiler. Allenlüften mit dem zentralen Schulstandort liegt südöstlich vom Dorf Mühleberg. Für Schülerinnen und Schüler aus Mühleberg und dem nördlichen Gemeindeteil führt der Schulweg über die Buchstrasse durch die umstrittene Begegnungszone (vgl. auch vorne E. 2.2). Kindergartenkinder aus Mühleberg dürfen mit dem Schulbus fahren, ab der ersten Klasse besteht kein Anspruch mehr darauf. Schulkinder, die noch weiter weg von Allenlüften wohnen, dürfen bis zur zweiten oder vierten Klasse mit dem Schulbus fahren (Verordnung der Gemeinde vom 17.11.2014 über die Schülertransporte 2015; Planskizze gemäss Anhang 2 der Verordnung, einsehbar unter: <www.muehleberg.ch>, Rubriken «Bildung, Jugend/Schulen/Karte Anspruchsberechtigung Schülertransporte»). Diejenigen Schülerinnen und Schüler, die das Fahrrad benutzen oder zu Fuss gehen, müssen den umstrittenen Bereich aber in jedem Fall passieren (vorne E. 3.4). Unerheblich ist dabei, um wie viele Schülerinnen und Schüler es sich genau handelt; die Gefahr besteht auch, wenn es nur wenige sind. Zudem ist davon auszugehen, dass weniger Eltern ihre Kinder fahren und diese den Schulweg selbständig meistern, wenn die gefährlichen Stellen entschärft werden. Weiter mag zutreffen, dass in der Regel nicht sehr zahlreiche Personen die Gottesdienste besuchen und nur sporadisch grössere Anlässe in der Kirche stattfinden. Zu gefährlichen Situationen beim Überqueren der Strasse kann es aber trotzdem kommen, zumal sich die öffentlichen Toiletten gegenüber der Kirche im Kirchgemeindehaus befinden. Es ist bekannt, dass vor allem ältere Personen an Gottesdiensten teilnehmen. Damit benutzen regelmässig besonders schutzbedürftige Personengruppen den umstrittenen Strassenabschnitt, der unübersichtliche, d.h. gefährliche Stellen aufweist. Im Bereich der geplanten Begegnungszone ist damit eine besondere Rücksichtnahme erforderlich auf Schulkinder und weitere Personen (namentlich Betagte), da Sicherheitsdefizite bestehen (vorne E. 5.4). Die Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 Bst. a und b SSV sind erfüllt.

5.7 Der Beschwerdeführer bestreitet selber nicht, dass eine Geschwindigkeitsreduktion erforderlich ist. In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde macht er aber geltend, eine Reduktion auf 40 km/h (Hauptantrag), jedenfalls aber auf 30 km/h (Eventualantrag) würde genügen (Beschwerde Rz. 37 f.). Im weiteren Verfahren scheint er den Standpunkt eingenommen zu haben, dass die Geschwindigkeit auf 30 km/h zu reduzieren bzw. eine Tempo-30-Zone einzuführen sei (Replik S. 3-5; Schlussbemerkungen Rz. 12). Die Gemeinde verfügt über einen erheblichen Beurteilungsspielraum bei der Anordnung von Verkehrsmassnahmen (E. 1.3 vorne). Der Fussgängervortritt stellt klar, dass hier ein wichtiger Knoten- und Querungsbereich besteht und besondere Vorsicht gegenüber Fussgängerinnen und Fussgängern geboten ist. Gleichzeitig ermöglicht er, die Strasse auf der ganzen Fläche sicher zu begehen und zu überqueren. Ein gleichermassen gesicherter Bereich an dieser gefährlichen Stelle ist mit Tempo 30 nicht möglich. Ob Fahrzeuge bereits mit 30 km/h genug langsam wären, um andere Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer frühzeitig zu erkennen und bremsen zu können, ist deshalb nicht entscheidend. Die genauen Sichtweiten und Bremswege müssen folglich nicht näher abgeklärt werden und es spielt auch keine Rolle, aus welchem Grund kein Fussgängerstreifen markiert werden kann (vgl. Schlussbemerkungen Rz. 3, 4 und 8). Eine Verkehrsmassnahme erfordert immer eine Einzelfallbeurteilung unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse. Es ist deshalb unerheblich, wenn in andern Gemeinden auf Strassen mit mehr Publikumsverkehr (Marzili in Bern, Köniz) eine Tempo-30-Zone und nicht eine Begegnungszone eingerichtet ist. Das Aufstellen von Gefahrensignalen bei grösseren Kirchenanlässen, eine Geschwindigkeitsreduktion beschränkt auf bestimmte Tageszeiten, bauliche Massnahmen oder ein Fahrverbot mit Ausnahmen wären ebenfalls nicht gleichermassen geeignet, die Ziele der Gemeinde zu erreichen. Hinzu kommt, dass die Gemeinde mit der Begegnungszone nicht nur die Verkehrssicherheit insbesondere für die Schülerinnen und Schüler sowie die Kirchgängerinnen und Kirchgänger verbessern, sondern auch die Wohn-, Aussenraum- und Aufenthaltsqualität erhöhen will (Gutachten Ziff. 4), zumal sie beabsichtigt, das alte Schulhaus in ein Gemeindezentrum umzunutzen. Es steht ihr im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums zu, diese angestrebte Entwicklung bei der Wahl der Verkehrsmassnahme zu berücksichtigen, auch wenn noch keine konkreten

Pläne bestehen (vorne E. 3.4). Die Kritik des Beschwerdeführers an der Erforderlichkeit der Begegnungszone ist demnach unbegründet (Beschwerde Rz. 36-41; ferner Replik S. 3 und Schlussbemerkungen Rz. 5-7).

5.8 Die Begegnungszone ist auch geeignet, die Ziele der Gemeinde zu erreichen. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, überzeugt nicht: Die Zonensignale werden bei den drei Eingangstoren platziert. Es ist zudem vorgesehen, beim südöstlichen und beim südwestlichen Eingangstor einen Vertikalversatz von 7 bzw. 5 cm anzubringen und die Zoneneinfahrten mit farblichen Elementen auf der Fahrbahn zu verdeutlichen. Im Knotenbereich zur Kirchstrasse sollen beidseits der Buchstrasse zwei Bäume gepflanzt werden (Gutachten Ziff. 5.1; Massnahmenplan vom 6.5.2019, Beilage 5 zur Duplik). Die Zoneneinfahrten und die Änderung des Geschwindigkeits- und Vortrittsregimes sind für Motorfahrzeug- und Fahrradfahrerinnen und -fahrer mit diesen Vorkehrungen deutlich erkennbar. Von einem Schilderwald kann nicht die Rede sein, auch wenn auf der Buchstrasse die Höchstgeschwindigkeit bereits auf 40 km/h reduziert ist. Begegnungszonen wären generell in Frage gestellt, wenn es zuträfe, dass die Gefährdung der Fussgängerinnen und Fussgänger zunimmt, weil diese «auf ihr Vortrittsrecht vertrauen resp. beharren». Inwiefern gerade die streitbetreffende Begegnungszone zu einer erhöhten Gefährdung der Fussgängerinnen und Fussgänger führen soll, erläutert der Beschwerdeführer nicht (vgl. auch Schlussbemerkungen Rz. 10). Die Eignung ist der Begegnungszone auch nicht abzuspochen, weil davon auszugehen wäre, dass Fahrradfahrerinnen und -fahrer sich kaum von der Geschwindigkeitsreduktion beeindrucken liessen (Schlussbemerkungen Rz. 2 und 10). Der Fussgängervortritt gilt auch gegenüber Fahrrädern. Fahrradfahrerinnen und -fahrer haben ihre Geschwindigkeit anzupassen, auch wenn sie über keine Geschwindigkeitsanzeige verfügen. Der Vergleich des Beschwerdeführers mit einer Tempo-30-Zone in Lyss ist schon deshalb nicht zielführend, weil Fussgängerinnen und Fussgänger dort anders als in Begegnungszonen keinen Vortritt geniessen (vgl. auch die Berichterstattung in der Berner Zeitung vom 17.4.2018 «Tempo 30 sorgt für Verwirrung»). Warum ältere Schülerinnen und Schüler wegen der Begegnungszone keine Eigenverantwortung im Strassenverkehr lernen könnten, ist schliesslich nicht nachvollziehbar.

5.9 Der mit dem Gutachten beauftragte Verkehrsexperte führte im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren aus, dass verantwortungsbewusste Fahrzeuglenkende den Bereich bei der Kirche schon heute nur mit ca. 20-30 km/h durchfahren könnten. Nur wer mit deutlich unangepasster Geschwindigkeit unterwegs sei, werde einen Fahrzeitverlust von mehr als einigen wenigen Sekunden erleiden. Selbst mit dem ursprünglich vorgesehenen «Verbot für Motorwagen und Motorräder Buchstrasse» (vorne Bst. B) oder der stattdessen geplanten Sperre beim Pfarrhaus, die nicht Gegenstand des Verfahrens ist (vgl. Schlussbemerkungen Rz. 11), müsste der Beschwerdeführer wegen des Umwegs eine Fahrzeitverlängerung von höchstens einer Minute in Kauf nehmen, was der durchschnittlichen Wartezeit vor einer Lichtsignalanlage entspricht (Stellungnahme der verkehrsteiner AG vom 28.7.2017 S. 3 und vom 15.11.2017 S. 4 Bst. D und S. 5 3. und 5. Lemma). Dem Beschwerdeführer, der diese Angaben nicht bestreitet, wäre auch ein solcher Zeitverlust mit Blick auf die mit der Begegnungszone verfolgten Ziele ohne weiteres zumutbar.

6.

6.1 Die Begegnungszone ist demnach mit Art. 22b und Art. 108 SSV vereinbar und erweist sich als verhältnismässig. Bei diesem Ergebnis erübrigen sich weitere Beweismassnahmen. Die Beweisanträge werden abgewiesen (Augenschein, Verkehrsgutachten zu Sichtweiten und Alternativen, Auskünfte der Schule Mühleberg, neue Geschwindigkeitsmessungen). Die Beschwerde ist unbegründet und folglich abzuweisen.

6.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig und hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Gemäss Art. 104 Abs. 4 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG haben Gemeinden in der Regel keinen Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten. Parteikostenersatz kann einer Gemeinde ausnahmsweise dann gewährt werden, wenn eine besonders komplexe Angelegenheit vorliegt oder wenn die Gemeinde nicht in erster Linie hoheitliche Interessen wahrt, sondern – insbesondere als Bauherrin oder Grundeigentümerin – wie eine Privatperson betroffen ist (BVR 2019 S. 506 E. 7,

2015 S. 581 E. 7.3). Die Gemeinde wahrt hier hoheitliche Interessen. Das Verfahren kann weder in rechtlicher noch in sachverhaltlicher Hinsicht als besonders komplex bezeichnet werden. Parteikosten sind der obsiegenden Gemeinde demnach keine zu sprechen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
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.