

# **BE\_VERWALTUNGSGERICHT 100 2013 242 vom 20. Mai 2016**

BE Verwaltungsgericht, 2016-05-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be\\_verwaltungsgericht\\_100\\_2013\\_242](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be_verwaltungsgericht_100_2013_242)

FR: BE\_VERWALTUNGSGERICHT 100 2013 242 du 20 mai 2016

IT: BE\_VERWALTUNGSGERICHT 100 2013 242 del 20 maggio 2016

## **Regeste**

Neueinreihung von öffentlichen Strassen (RRB Nr. 762 vom 12. Juni 2013) | Verkehr

## **Erwägungen**

### **E. 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. Die Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BVR 2015 S. 468 E. 1.1), zumal den Gemeinden nach der Sachgesetzgebung Rechtsschutz gegen die Änderung von Strasseneinreihungen eingeräumt werden soll (vgl. dazu hinten E. 2.3; zur Beschwerdebefugnis im bundesgerichtlichen Verfahren aber BGer 1C\_184/2015 vom 16.7.2015, E. 1). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 3 einzutreten.

### **E. 1.2**

Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 4

## **E. 2**

September 2015, Kapitel B: Strategien, S. 16, und Massnahme B\_07; Art. 7 Abs. 2, Art. 24 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 SG). Dabei handelt es sich um ein koordinierendes Planungsinstrument (Sachplanung), wobei dessen wesentliche Elemente Teil des kantonalen Richtplans sind (Art. 24 Abs. 2 und Art. 27 Abs. 3 SG). Der Regierungsrat beschliesst den SNP alle acht Jahre und unterbreitet den Beschluss dem Grossen Rat zur Kenntnis (Art. 27 Abs. 1 und 2 SG). Die Planung teilt die Kantonsstrassen in verschiedene Kategorien ein und beziffert den ungefähren Finanzbedarf für den baulichen Unterhalt (Art. 25 Abs. 2 und 3 SG). Weiter legt sie unter anderem die Kantonsstrassen und die Gemeindestrassen fest, die an eine Gemeinde bzw. an den Kanton abgetreten werden sollen (Art. 25 Abs. 4 Bst. a und b SG).

### **E. 2.1**

Die angefochtene Verfügung stützt sich auf die kantonale Strassen-gesetzgebung. Das Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11) gilt für die öffentlichen Strassen (Art. 2

Abs. 1 SG). Als öffentliche Strassen gelten die dem Gemeingebrauch offenstehenden Strassen, Wege und Plätze (Art. 4 Abs. 1 SG). Sie werden nach ihrer Bestimmung und Bedeutung eingeteilt in Nationalstrassen, Kantonsstrassen, Gemeindestrassen und Privatstrassen im Gemeingebrauch (Art. 4 Abs. 2 SG). Die Strassenhoheit steht dem Kanton und im Rahmen des SG den Gemeinden zu (Art. 11 Abs. 1 SG). Kantonsstrassen stehen im Eigentum des Kantons, Gemeindestrassen im Eigentum der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2 SG).

## **E. 2.2**

Das Kantonsstrassennetz wird im SNP festgelegt, der das bisherige Strassenbauprogramm ablöst (Richtplan 2030 des Kantons Bern vom

## **E. 2.3**

Der Regierungsrat hat am 12. Juni 2013 den SNP 2014-2029 beschlossen und in diesem Rahmen mehrere Strassen neu eingereicht (RRB 761, Ziff. 4.3 i.V.m. Anhang 3). Die Planung sieht unter anderem vor, dass ein Teilstück der Kantonsstrasse Nr. 6 (Bielstrasse), die Kantonsstrasse Nr. 6.11 (Teilstück Portstrasse), soweit sie nicht vom Bund zu Eigentum übernommen wird, sowie der neu zu erstellende Radweg Bielstrasse-Portstrasse mit Inbetriebnahme des (neuen) «Ostastes» der Autobahn A5 an die EG Brügg abgetreten werden (Art. 25 Abs. 4 Bst. a SG; vorne Bst. A). Um gegen die Änderung von Strasseneinreichungen Rechts-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 5 schutz zu ermöglichen, ist der entsprechende Teil des SNP gleichzeitig mit dem Beschluss der Planung als anfechtbare Verfügung auszugestalten (Art. 49 Abs. 1 VRPG, Art. 6 Abs. 2 der Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 [SV; BSG 732.111.1]; vgl. BVR 2015 S. 468 E. 3.1 mit Hinweisen auf die Materialien). Dementsprechend hat der Regierungsrat am 12. Juni 2013 die im SNP 2014-2029 vorgesehene Abtretung der fraglichen Strassenabschnitte an die EG Brügg verfügt (RRB 762, Ziff. 4.1; vorne Bst. A).

## **E. 3**

Die Beschwerdeführerin beantragt mit Rechtsbegehren 4 und 5, der Kanton habe zwei heutige Gemeindestrassen (Mittelstrasse und Teilstück Erlenstrasse) zu Eigentum und Unterhalt zu übernehmen. Im Eventualstandpunkt verlangt sie ausserdem, der Kanton sei zum Unterhalt einer Lichtsignalanlage auf der Portstrasse zu verpflichten (Rechtsbegehren 3; vorne Bst. B).

### **E. 3.1**

Der Entscheid in der Sache ist ebenso wie das Verfahren grundsätzlich auf den Streitgegenstand beschränkt. Dieser bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Zur Bestimmung des Streitgegenstands ist von der angefochtenen Verfügung bzw. vom angefochtenen Entscheid, dem sog. Anfechtungsobjekt, auszugehen. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor; er kann grundsätzlich nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz geregelt hat (statt vieler BVR 2011 S. 391 E. 2.1 mit zahlreichen Hinweisen). Dieser Grundsatz gilt indes nicht ausnahmslos. Namentlich kann das Beschwerdeverfahren aus Gründen der Prozessökonomie ausnahmsweise auf eine ausserhalb des Anfechtungsobjekts, d.h. auf eine ausserhalb des durch die Verfügung bestimmten Rechtsverhältnisses liegende spruchreife Frage ausgedehnt werden, wenn diese

mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann. Sodann muss sich die Verwaltung mindestens in Form einer Prozessklärung zur Streitfrage geäußert haben (vgl. VGE 2013/299 vom 6.6.2014, E. 2.1,

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 6 22626 vom 28.8.2006, E. 2.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 6; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 150 Fn. 286; vgl. auch BGE 130 V 501 E. 1.2; BGer 1A.254/2004 vom 7.2.2005, in ZBl 2006 S. 160 E. 2.3; Thomas Flückiger, in Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 7 N. 35).

### **E. 3.2**

Mit dem angefochtenen RRB 762 hat der Regierungsrat die Neu- einreihung verschiedener Strassen bzw. die Änderung von Hoheit und Eigentum an diesen verfügt (vorne E. 2). Kein Thema der Verfügung und damit nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind dagegen der Betrieb und Unterhalt der Strassen (vgl. dazu Art. 38 ff. SG), als deren Bestandteil unter anderem Einrichtungen für die Verkehrssteuerung, Ver- kehrsregelung und Verkehrslenkung gelten (Art. 5 SG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Bst. c SV). Soweit die Gemeinde mit ihrem Rechtsbegehren 3 beantragt, der Kanton sei zum Unterhalt einer Lichtsignalanlage zu verpflichten, geht sie über den Streitgegenstand hinaus. Sodann kommt auch keine Ausdeh- nung desselben in Frage. Zwar ergeben sich aus der Neueinreihung Rechtsfolgen für den Strassenunterhalt, da der Kanton die Kantonsstras- sen betreibt und unterhält und die Gemeinden die Gemeindestrassen be- treiben und unterhalten (Art. 38 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 SG). Dies be- gründet indessen keinen derart engen Sachzusammenhang zwischen der Einreihung und der Unterhaltungspflicht einer Strasse, dass von einer Tat- bestandsgesamtheit auszugehen wäre. Soweit Rechtsbegehren 3 betref- fend, ist auf die Beschwerde folglich nicht einzutreten.

### **E. 3.3**

Nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung sind sodann die Mittelstrasse und die Erlenstrasse. Auch mit den Rechtsbegehren 4 und 5 geht die Gemeinde damit über den Streitgegenstand hinaus. Sie führt aller- dings aus, dass «die neue Spange Portstrasse-Erlenstrasse-Mittelstrasse- Industriestrasse-Bielstrasse das Kernelement des neu konzipierten Lokal- netzes [bildet]: Sie verbindet die Hauptachsen Portstrasse und Bielstrasse sowie das zweigeteilte Gewerbegebiet Brügg miteinander und mit dem Hochleistungsnetz» (Beschwerde, S. 6). Die Gemeinde bejaht mithin sinn- gemäss eine Tatbestandsgesamtheit, welche die Ausdehnung des Streit- gegenstands erlauben könnte. Dem kann jedoch nicht gefolgt werden:

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 7 Zwar mögen die Mittel- und die Erlenstrasse mit Blick auf das lokale Ver- kehrsnetz mit den vom angefochtenen Beschluss erfassten Strassen in einem gewissen Zusammenhang stehen. Indessen steht jede Strasse in- nerhalb einer Gemeinde verkehrstechnisch in Zusammenhang mit anderen Strassen des Verkehrsnetzes. Ein genügend enger Sachzusammenhang, der eine Ausdehnung des Streitgegenstands erlauben würde, liegt hierin nicht. Ebenso wenig vermag der Umstand, dass die Mittel- und Er- lenstrasse nach Ansicht der Gemeinde Teil des Kantonsstrassennetzes sein müssten

(Beschwerde, S. 6), einen derartigen Zusammenhang zu schaffen, sodass eine Ausdehnung des Streitgegenstands auch insoweit nicht in Frage kommt.

#### **E. 3.4**

Die Einreihung einer öffentlichen Strasse bezieht sich allerdings nicht auf einen abgeschlossenen Sachverhalt, sondern regelt das Rechtsverhältnis mit Wirkungen für die Zukunft. Es liegt damit eine Dauerverfügung vor, deren Abänderung bzw. Ersetzen als «Anpassung» bezeichnet wird. Die Anpassung einer Einreihungsverfügung ist möglich, wenn sich die Verhältnisse (nicht zwingend erheblich) geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung in Aussicht steht (ausführlich BVR 2015 S. 504 E. 4). Für Änderungen in der Strasseneinreihung ist der Regierungsrat zuständig (vgl. vorne E. 2); der Gemeinde ist es unbenommen, bei dieser Behörde ein Gesuch um Neueinreihung der Mittel- und Erlenstrasse zu stellen (vgl. zum alten Recht BVR 2002 S. 156 E. 2c).

#### **E. 3.5**

Nicht überzeugend ist demgegenüber der Einwand des Kantons, die Gemeinde könne nach Art. 7 SV die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) zum endgültigen Entscheid über die Einreihung der Mittel- und Erlenstrasse anrufen (Beschwerdeantwort, S. 6): Diese Vorschrift betrifft die Konfliktlösung in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit unter anderem zwischen Kanton und Gemeinden und führt insofern Art. 14 SG näher aus. In diesem Rahmen soll eine Einigung über die wesentlichen Themen der Projektierung, des Baus, des Betriebs und des Unterhalts von Kantonsstrassen erreicht werden. Davon zu unterscheiden ist die Neueinreihung von Strassen, für die im Konfliktfall ein Verfahren mit umfassendem Rechtsschutz vorgesehen ist (Art. 12 und Art. 25 Abs. 4 SG, Art. 6

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 8 Abs. 2 SV; vorne E. 2.3; zum Ganzen auch BVR 2015 S. 504 E. 3.3). Das in Art. 7 SV vorgesehene Verfahren ist demnach hier nicht einschlägig.

#### **E. 4**

Die Parteien sind sich weiter uneinig, ob die Funktion je eines Teilstücks der Bielstrasse (heutige Kantonsstrasse Nr. 6) und der Portstrasse (heutige Kantonsstrasse Nr. 6.11) eine Neueinreihung als Gemeindestrassen erlaubt.

#### **E. 4.1**

Kantonsstrassen dienen gemäss Art. 7 Abs. 1 SG dem überregionalen und dem regionalen Verkehr. Der SNP teilt sie in folgende Kategorien ein (Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 Bst. a-c SG): – Kategorie A: Sie umfassen die Hauptstrassen im Sinn von Art. 12 ff. des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG; SR 725.116.2 [Neufassung des Titels vom 18. März 2011, in Kraft seit 1. August 2011; AS 2011 S. 3467]; Ergänzungsnetz). – Kategorie B: Sie schliessen Städte und Ortschaften an das übergeordnete Netz (Grundnetz und Ergänzungsnetz) an, verbinden diese Orte und die Regionen miteinander, stellen die Verbindung zu den Regionen benachbarter Kantone her oder erschliessen den Flughafen Bern-Belp. – Kategorie C: Sie verbinden Gemeinden mit den Kantonsstrassen der Kategorien A und B. Jede Gemeinde wird von einer Kantonsstrasse mindestens peripher erschlossen (Art. 7 Abs. 3 SG). Gemeindestrassen dienen laut Art. 8

SG vorwiegend dem Verkehr innerhalb einer Gemeinde, erschliessen die Baugebiete, stellen die Verbindung zu den Kantonsstrassen her und dienen dem lokalen Verkehr zwischen benachbarten Gemeinden. Die Einreihung einer Strasse richtet sich somit nach ihrer Verkehrsbedeutung. Dabei ist entscheidend, welche Bedeutung einer Strasse schergewichtig zukommt (zum Ganzen BVR 2015 S. 504 E. 5.3 mit Hinweisen).

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 9

#### **E. 4.2**

Nach Ansicht der Gemeinde bildet die Bielstrasse die Fortsetzung der Kantonsstrasse (Hauptstrasse) in Richtung Biel, womit ihr eine Netzfunktion innerhalb des Kantonsstrassengefüges zukomme. Unter «Vorbehalt, dass unsere Rechtsbegehren gutgeheissen werden», sei die Gemeinde aber bereit, das fragliche Strassenstück zu Eigentum und Unterhalt zu übernehmen. Auch das streitbetroffene Teilstück der Portstrasse diene dem überregionalen und regionalen Verkehr, zumal es nach Inbetriebnahme des Ostastes der Autobahn A5 Autobahnzubringer sein werde. Dagegen erfülle es keine «Gemeindestrassenfunktion» (Beschwerde, S. 3 f.). – Der Kanton führt demgegenüber aus, die Kantonsstrasse Nr. 6 verliere auf dem fraglichen Abschnitt der Bielstrasse mit dem neuen Autobahnanschluss ihre kantonale Netzfunktion. Ausserdem werde neu die Zufahrt zur Autobahn als Kantonsstrasse geführt (Teilstück Industriestrasse), was bei Beibehaltung der Bielstrasse als Kantonsstrasse zu einer Parallelführung von Kantonsstrassen führe; dies sei zu vermeiden. Auch das Teilstück der Portstrasse verliere, wie die gesamte Achse Port-Brügg-Biel, ihre kantonale Netzfunktion. Solche komme im fraglichen Raum einzig der Kantonsstrasse Nr. 235 zu (Achse Nidau-Bellmund-Aarberg-Frieswil-Bern; Beschwerdeantwort, S. 2 und 4).

#### **E. 4.3**

Mit Errichtung des neuen Anschlusses an die Autobahn A5 in Brügg wird ein Teilstück der Industriestrasse von der Gemeinde an den Kanton übergehen (RRB 762 vom 12.6.2013, Ziff. 4.2). Sie wird das Kantonsstrassennetz aus Richtung Norden mit der Autobahn A5 verbinden (vgl. Brouillonplan vom 26.1.2012 [act. 4A/9]). Von Osten und Westen her wird die Kantonsstrasse T6 (Autostrasse Lyss-Biel) den Anschluss an die Autobahn sicherstellen (RRB 762 vom 12.6.2013, Beilage f [act. 25A]). Das streitbetroffene Teilstück der Bielstrasse verläuft von Osten nach Nordwesten von der Abzweigung der Industriestrasse bis zur Grenze der EG Biel parallel zum Autobahnanschluss und teilweise der Kantonsstrasse T6. Wie der Kanton richtig vorbringt, liegt in dieser Situation eine Parallel- bzw. teilweise eine Dreifachführung von Kantons- bzw. Nationalstrassen (Bielstrasse-Industriestrasse-Kantonsstrasse T6/Autobahnanschluss A5) vor, wenn das streitbetroffene Teilstück der Bielstrasse im kantonalen Strassennetz verbleibt. Gemäss dem SNP 2014-2029 sind Parallelführungen von Kantonsstrassen zu vermeiden (RRB 761 vom 12.6.2013,

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 10 S. 4 Ziff. 4.3; BVR 2015 S. 504 E. 4.5). Anders als die Gemeinde meint, kommt dem streitbetroffenen Teilstück nach Erstellung des neuen Autobahnanschlusses aber auch ansonsten keine Funktion im kantonalen Strassennetz mehr zu. Das Gemeindegebiet wird auf der Ost-West-Achse bereits von der Kantonsstrasse T6 durchquert. Hinzu kommt, dass mit RRB 762 vom 12. Juni 2013 die Brüggstrasse in der EG Biel – diese bildete die

Fortsetzung der Bielstrasse – ebenfalls neu als Gemeindestrasse ein- gereiht wird (Ziff. 4.1). Der Regierungsratsbeschluss ist insoweit in Rechts- kraft erwachsen. Als Kantonsstrasse würde die Bielstrasse damit zu einer einzig noch die EG Brugg erschliessenden Stichstrasse. Solche Strassen haben nur unter bestimmten, hier nicht erfüllten Voraussetzungen regionale oder überregionale Funktion (Anbindung ländlicher Gemeinden an das übergeordnete Netz; vgl. dazu RRB 761 vom 12.6.2013, S. 4 Ziff. 4.3.5; BVR 2015 S. 504 E. 4.5 und 5.6 f.). Die Erschliessung der Gemeinde wird indessen bereits durch andere Strassen sichergestellt (Kantonsstrasse T6 und künftig auch die Industriestrasse mit der Kantonsstrasse K6). Die Ge- meinde ist mithin schon gut durch Kantonsstrassen erschlossen (Art. 7 Abs. 3 SG; vgl. auch VGE 2013/246 vom 27.2.2015, E. 3.4). Im Übrigen führt die EG Brugg vor Verwaltungsgericht aus, sie sei unter gewissen Voraussetzungen freiwillig bereit, das streitbetroffene Teilstück der Biel- strasse zu Eigentum und Unterhalt zu übernehmen. Damit signalisiert sie jedenfalls, dass diesem auch ihrer Ansicht nach nicht mehr die Bedeutung einer Kantonsstrasse zukommt. Der Kanton durfte nach dem Ausgeführten dem streitbetroffenen Teilstück der Bielstrasse nur lokale Verkehrsbedeu- tung beimessen, was die Einreihung als Gemeindestrasse erlaubt.

#### **E. 4.4**

Bezüglich des streitbetroffenen Teils der Portstrasse führt die Ge- meinde richtigerweise aus, dass dieser Abschnitt nach Inbetriebnahme des neuen Autobahnanschlusses die Funktion einer Zubringerstrasse zur Auto- bahn haben wird. Zwar ist der Anschluss der Städte und Ortschaften an das Nationalstrassennetz grundsätzlich Aufgabe der Kantonsstrassen (Kategorie B; vgl. Art. 25 Abs. 2 Bst. b SG; vorne E. 4.1). Der Anschluss an die Autobahn A5 wird in der EG Brugg indessen bereits durch die Kantons- strasse T6 und die Industriestrasse sichergestellt (E. 4.3 hiervor). Ohnehin wäre das Teilstück Portstrasse zur Erfüllung dieser Aufgabe wenig geeig- net, misst es doch nur rund 100 m und verbindet es einzig die Portstrasse

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 11 (Gemeindestrasse) mit der Nationalstrasse. Insoweit ist zu bedenken, dass wesentliche Teile der heutigen Kantonsstrasse durch den Bund übernom- men werden (RRB 762 vom 12.6.2013, S. 4 Ziff. 5.1 und Beilage f [act. 25A]; Brouillonplan vom 26.1.2012 [act. 4A/9]). Aufgrund seiner Lage ist denn auch nicht ersichtlich, welche Funktion das verbleibende Teilstück der Portstrasse im kantonalen Strassennetz erfüllen sollte. Zwar führt die EG Brugg aus, es diene «ganz klar dem überregionalen und regionalen Verkehr». Auch die Gemeinde vermag indessen nicht darzulegen, worin diese Funktion bestehen soll (Beschwerde, S. 3). Jedenfalls in der gegen- wärtigen Situation bildet das Strassenstück die Fortsetzung der Erlen- und der Mittelstrasse (Gemeindestrassen) und ist nicht mehr in das kantonale Strassennetz eingebunden. Der Kanton durfte damit auch dem streit- betroffenen Teilstück der Portstrasse nur lokale Verkehrsbedeutung bei- messen. Die Einreihung als Gemeindestrasse ist folglich nicht zu beanstan- den.

#### **E. 5**

Umstritten ist schliesslich die Einreihung des neu zu erstellenden Radwegs Bielstrasse-Portstrasse.

#### **E. 5.1**

Die Gemeinde macht geltend, der Neubau des Radwegs sei allein aufgrund des Baus der Nationalstrasse erfolgt. Der Radweg sei nicht von ihr geplant worden und diene nicht kommunalen Interessen, sondern vorab dem lokalen Verkehr zwischen Biel und Brügg. Ihm komme unbestritten kantonale Netzfunktion zu, weshalb er im Eigentum des Kantons stehen müsse. Schliesslich müsste für den Unterhalt eine neue Gemeindegemeinschaft geschaffen werden, was finanziell nicht tragbar sei (Beschwerde, S. 5; Stellungnahmen vom 9.6.2015 [act. 13] und vom 23.9.2015 [act. 20]). – Der Kanton führt im Wesentlichen aus, zwar treffe zu, dass der Radweg nicht durch die Gemeinde, sondern (im Zusammenhang mit dem Nationalstrassenbau) im Auftrag des Bundes durch das kantonale Tiefbauamt erstellt werde. Er diene aber schergewichtig der Langsamverkehrserschliessung der Gemeinden Brügg und Biel bzw. entlaste einzig Gemeindestrassen und werde dementsprechend – und in Übereinstimmung mit dem kan-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 12 tonalen Richtplan Veloverkehr vom 22. Dezember 2004 (KRP Velo; act. 4A/10) bzw. dem Sachplan Veloverkehr vom 3. Dezember 2014 (nachfolgend auch: SVV; einsehbar unter: <<http://www.bve.be.ch>>, Rubrik «Mobilität & Verkehr», «Langsamverkehr») – an die betroffenen Gemeinden abgetreten (Beschwerdeantwort, S. 2 und 4 ff.; Stellungnahmen vom 20.3.2015 [act. 8], S. 2 ff., und vom 3.7.2015 [act. 15] und vom 24.8.2015 [act. 18]).

### **E. 5.2**

Der Kanton Bern hat im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf eine Unstimmigkeit zwischen dem der Gemeinde eröffneten und dem ausgefallenen Regierungsratsbeschluss hingewiesen (vgl. vorne Bst. B; act. 25). Sie betrifft die Planbeilage f, welche der Gemeinde in einer veralteten Form vorlag, die den betroffenen Radweg als Kantonsstrasse auswies (Version vom 19.3.2012, act. 13A/1; vgl. auch Beschwerde, S. 5 Ziff. 1.5). Wie der Kanton überzeugend ausführt, geht aus dem angefochtenen Beschluss trotzdem klar hervor, dass der streitbetroffene Radweg an die Gemeinde abgetreten werden soll (vgl. RRB 762 vom 12.6.2013, Ziff. 4.1 und S. 4 Ziff. 5.1). Insoweit kam es denn auch zu keinen Missverständnissen (vgl. Eingabe der Gemeinde vom 16.11.2015 [act. 27], S. 2) und hat die Gemeinde den Beschluss auch hinsichtlich der Einreihung des Radwegs zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens gemacht (vorne Bst. B, Rechtsbegehren 1 und 2). Die Eröffnung der falschen Planbeilage bleibt damit folgenlos.

### **E. 5.3**

Als öffentliche Strassen gelten die dem Gemeingebrauch offenstehenden Strassen, Wege und Plätze (Art. 4 Abs. 1 SG). Das Eigentum an einer Strasse erfasst – unter Vorbehalt hier nicht weiter interessierender Ausnahmen (Vortrag des Regierungsrats zum Strassengesetz, in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 2 [nachfolgend: Vortrag SG], Erläuterungen zu Art. 11, S. 12) – all ihre Bestandteile (vgl. Art. 5 und 11 Abs. 3 SG; vorne E. 2.1). Wenn im Gesetz von Strassen die Rede ist, sind daher auch ihre Bestandteile angesprochen. Zu den Bestandteilen einer Strasse zählen insbesondere Radstreifen und Radwege (Art. 1 Abs. 1 Bst. a SV; Vortrag SG, Erläuterungen zu Art. 5, S. 11). Weiter regelt das SG die Velorouten in einem eigenen Kapitel (Ziff. 4.3), das sich im 4. Titel «Übrige Strassen und Wege» findet. Gemäss Art. 45 SG erlässt der Regierungsrat den kantona-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 13 len Sachplan Veloverkehr (Abs. 1). Mit dieser Planung werden die Velorou-

mit kantonaler Netzfunktion für den Veloalltags- und für den Velo- freizeitverkehr festgelegt (Abs. 2). Art. 45 Abs. 2 SG unterscheidet drei Arten von Velorouten mit kantonaler Netzfunktion: Es sind dies zunächst kantonale Velorouten auf und entlang von Kantonsstrassen und von Nationalstrassen dritter Klasse (Bst. a). Hierbei handelt es sich um Velorouten, die entweder auf dem Trasse einer Kantonsstrasse oder auf einem eigenen Radweg entlang von Kantonsstrassen (bzw. von Nationalstrassen dritter Klasse) verlaufen. Erfasst sind weiter Velorouten mit kantonalen Radwegen abseits von Kantonsstrassen (Bst. b). Diese Velorouten verlaufen über einen Weg oder einen Wegabschnitt, auf dem der Kanton eine Kunstbaute erstellt oder eine Netzlücke schliesst. Schliesslich werden wichtige Velorouten auf Gemeinde- und Privatstrassen in den kantonalen Sachplan Veloverkehr aufgenommen (Bst. c). Angesprochen sind hier überkommunale Verbindungen auf Gemeinde- oder Privatstrassen, auf denen der Kanton nichts selber baut, wo er aber Staatsbeiträge an Investitionen leisten kann (vgl. auch Art. 59 SG; zum Ganzen Vortrag SG, Erläuterungen zu Art. 45, S. 18). Der Kanton baut, betreibt und unterhält die für die Velorouten nach Art. 45 Abs. 2 Bst. a und b nötigen Wegabschnitte (sog. kantonale Velorouten; Art. 46 Abs. 1 SG); die Gemeinden planen, bauen und unterhalten die kommunalen Velorouten (Art. 47 SG).

#### **E. 5.4**

Mit Beschluss vom 3. Dezember 2014 und damit während Hängigkeit des vorliegenden Verfahrens hat der Regierungsrat gestützt auf Art. 45 Abs. 1 SG den Sachplan Veloverkehr erlassen (RRB 1436; vgl. auch Richtplan 2030 des Kantons Bern vom 2. September 2015, Massnahme B\_12). Obgleich die angefochtene Verfügung noch während der Geltung des KRP Velo ergangen ist, ist hier auf die neue Sachplanung abzustellen. Damit werden die Vorgaben des neuen, hier massgebenden Strassenrechts aus dem Jahr 2008 umgesetzt (vgl. SVV, Ziff. 1.2 S. 10; Stellungnahme des Kantons vom 20.3.2015 [act. 8], S. 2). Es wäre unter diesen Umständen widersprüchlich und auch nicht zielführend, den alten Richtplan anzuwenden, der noch auf das mit dem SG aufgehobene Gesetz vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (Strassenbaugesetz, SBG; GS 1964 S. 6 ff.) ausgerichtet ist (vgl. zur übergangsrechtlichen Problematik bei Richtplänen auch VGer ZH VB.2013.00722 vom 4.9.2014,

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 14 E. 11.2.3). Die Anwendbarkeit des SVV wird denn auch von keiner Seite in Frage gestellt (Stellungnahmen der Parteien vom 24.8.2015 [act. 18] und vom 23.9.2015 [act. 20]).

#### **E. 5.5**

Aus Art. 45 Abs. 2 SG ergibt sich, dass Velorouten einerseits über ein eigenes Trasse geführt werden können. Diesfalls liegt, da der entsprechende Weg dem Gemeingebrauch offensteht, eine (eigenständige) öffentliche Strasse im Sinn von Art. 4 Abs. 1 SG vor. Velorouten können andererseits aber auch auf dem Trasse einer bestehenden öffentlichen Strasse als Radweg – hier führt die Veloroute entlang der Strasse – oder als Radstreifen – hier führt die Veloroute über die Strasse – geführt werden. Radstreifen und Radwege sind in diesen Fällen Bestandteile der Strasse und teilen deren rechtliches Schicksal (vgl. Art. 5 SG). Mit dem Kanton ist demnach begrifflich zu differenzieren zwischen Velo- oder Radwegen im Sinn von öffentlichen Strassen (Verkehrsanlagen) einerseits und Velorouten als zweckmässiger Verbindung zwischen Quelle und Ziel andererseits (vgl. Stellungnahme

vom 24.8.2015 [act. 18], S. 2). Für die Einreihung als Kantons- oder Gemeindestrasse bedeutet dies Folgendes: Führt die Veloroute über ein eigenes Trasse und damit eine eigenständige öffentliche Strasse, wird diese Strasse wie alle anderen Strassen entsprechend ihrer schwerwichtigen Verkehrsbedeutung eingereiht (vorne E. 4.1; vgl. auch Art. 46 und 47 SG). Massgebend ist insoweit allein die Verkehrsbedeutung des Fahrradverkehrs (Stellungnahme vom 24.8.2015 [act. 18], S. 3); der Fussverkehr, dem der Radweg gegebenenfalls auch dient (vgl. Stellungnahme vom 3.7.2015 [act. 15], S. 3), hat in diesem Zusammenhang keine ausschlaggebende Bedeutung. Führt die Veloroute demgegenüber über Radstreifen oder Radwege, die Bestandteile anderer Strassen sind, ist die Einreihung dieser anderen Strasse massgebend. Diese Einreihung richtet sich nach dem motorisierten Strassenverkehr, der für die Bedeutung der Strasse im Strassennetz bestimmend ist (vgl. Art. 7 f. SG).

### **E. 5.6**

Der SVV legt unter anderem die Alltagsrouten mit kantonaler Netzfunktion fest, d.h. er bezeichnet die Nationalstrassen dritter Klasse, die Kantonsstrassen, die kantonalen Radwege sowie die Gemeinde- und Privatstrassen als Hauptverbindungen oder Basisnetz (Ziff. 1.5 S. 13). Wie sich der Sachplanung weiter entnehmen lässt, bildet Grundlage für die

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 15 Festlegung des kantonalen Veloroutennetzes im Alltagsverkehr eine Potenzialanalyse. Das Velopotenzial sagt aus, wie viele Velofahrerinnen und Velofahrer auf den jeweiligen Abschnitten des Strassennetzes zu erwarten sind, falls die Qualität der Strecke von der Mehrheit der Bevölkerung als subjektiv sicher und attraktiv eingestuft wird. Der SVV fokussiert sich dabei auf das kantonale Hauptverbindungs- und Basisnetz. Gemessen an der Bedeutung der einzelnen Netzteile handelt es sich dabei um Routen, die für den Veloverkehr wichtig sind. Nötig für eine Veloroute mit kantonaler Netzfunktion ist ein mittleres (Basisnetz) bis hohes (Hauptverbindung) Velopotenzial. Daneben ist es Sache der Regionen und Gemeinden, das Velonetz in ihren Planungen auf den SVV abzustimmen und in eigener Zuständigkeit weiter zu verdichten (Ausgangslage und Überblick S. 7 sowie Ziff. 3.2.1 S. 18). Kommunale Velonetze sind nicht Gegenstand des SVV (Ziff. 2.3 S. 15).

### **E. 5.7**

Anders als die Gemeinde meint (Stellungnahme vom 9.6.2015 [act. 13], S. 4), sagt der SVV unmittelbar nichts aus über die Einreihung einer Strasse, über die eine Veloroute geführt wird. So können Velorouten mit kantonaler Netzfunktion insbesondere auf Gemeindestrassen verlaufen (Art. 45 Abs. 2 Bst. c SG; vgl. auch vorne E. 5.5). Entgegen der Ansicht des Kantons kann jedoch auch nicht gesagt werden, der SVV habe von vornherein keinen Einfluss auf die Strasseneinreihung (Stellungnahme vom 20.3.2015 [act. 8], S. 3). Steht wie im vorliegenden Fall ein selbständig geführter Radweg mit eigenem Trasse zur Diskussion (vgl. Brouillonplan vom 26.1.2012 [act. 4A/9]; Planbeilage TBA vom März 2015 [act. 8A]), ist für die Verkehrsbedeutung und damit die Einreihung wie dargelegt der Fahrradverkehr massgebend. Zu entscheiden ist damit, ob diesem Verkehr schwergewichtig überregionale bzw. regionale Bedeutung (Kantonsstrasse; Art. 7 SG) oder bloss lokale Bedeutung (Gemeindestrasse; Art. 8 SG) zukommt (vgl. vorne 5.5 und 4.1). Diese Frage ist durchaus auch unter Rückgriff auf den SVV zu beantworten. Denn die kantonale Netzfunktion im Sinn von Art. 45 Abs. 2 SG bedeutet, dass «es sich um

überkommunale, regio- nale Routen handelt, die sich zu einem kantonalen Netz ergänzen» (so ausdrücklich der Vortrag SG, Erläuterungen zu Art. 45, S. 18). Die Aufnahme eines Netzabschnitts im SVV zeigt damit auf, dass er für das über-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 16 geordnete Veloroutennetz relevant und für den Fahrradverkehr entsprechend wichtig ist.

### **E. 5.8**

Der neue Radweg Bielstrasse-Portstrasse ist im SVV als Haupt- verbindung im Alltagsverkehr aufgeführt (S. 52 und 37; vgl. auch Stellung- nahme des Kantons vom 20.3.2015 [act. 8], S. 3) und verfügt damit über ein hohes Velopotenzial. Es mag sein, dass sich ein grosser Teil dieses Potenzials auf den Fahrradverkehr zwischen der EG Brügg und der Nach- bargemeinde Port bezieht, was an sich für eine Einreihung als Gemein- destrasse sprechen würde (vgl. Art. 8 SG; Stellungnahme des Kantons vom 3.7.2015 [act. 15], S. 3). Käme es allein auf diesen Gesichtspunkt an, wären die meisten unabhängig geführten Radwege als Gemeindestrassen einzureihen, werden im Veloalltagsverkehr doch vorwiegend nur kurze bis mittlere Distanzen zurückgelegt; auf diesen Standpunkt scheint sich der Kanton denn auch zu stellen (Stellungnahme vom 24.8.2015 [act. 18], S. 3). Dem widerspricht aber, dass der Kanton die Wegabschnitte baut, betreibt und unterhält, die für die Velorouten mit kantonalen Radwegen abseits von Kantonsstrassen nötig sind (Art. 46 Abs. 1 i.V.m. Art. 45 Abs. 2 Bst. b SG). Diese über ein eigenes Trasse geführten Radwege erfüllen mithin die Funktion einer Kantonsstrasse, obwohl mit dem Fahrrad in der Regel nur kürzere Distanzen zurückgelegt werden. Daraus erhellt, dass für die Verkehrsbedeutung massgebend auf die Netzfunktion abzustellen ist. Indem der Kanton den streitbetroffenen selbständig geführten Radweg als Veloroute mit kantonaler Netzfunktion in den SVV aufgenommen hat, aner- kennt er dessen überkommunale Bedeutung. Es ist daher folgerichtig, ihn als Kantonsstrasse einzureihen.

### **E. 5.9**

Nicht hilfreich für den Entscheid über die Einreihung ist im Übrigen der Hinweis des Kantons auf die Unterscheidung von Radwegen, die über- geordnete Durchleitungsfunktion haben und deshalb als kantonale Rad- wege einzureihen sind – hier namentlich der Radweg auf der Ost-West- Achse zwischen der Bernstrasse und dem Heideweg (vgl. Beilage f [act. 25A] und SVV, S. 52 und 37) –, und solchen mit «blosser» Erschlies- sungsfunktion, welche den Langsamverkehr der kommunalen Siedlungs- gebiete an das Strassennetz anbinden (vgl. Beschwerdeantwort, S. 4 f.); massgebend soll dabei das Kriterium sein, welche Strassen vom Velover-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 17 kehrt entlastet werden (Stellungnahme vom 20.3.2015 [act. 8], S. 2). Wohl mag zutreffen, dass der streitbetroffene Radweg mit der Bielstrasse und der Portstrasse zwei Gemeindestrassen entlastet und sich «in lokale Wohn- und Gewerbegebiete verästelt» (Stellungnahme vom 20.3.2015 [act. 8], S. 2 f.). Für die Einreihung der Bielstrasse und der Portstrasse als Gemeindestrassen ist indessen der motorisierte Strassenverkehr massge- bend, während es für die Einreihung des streitbetroffenen Radwegs allein auf den Fahrradverkehr (Netzfunktion) ankommt, da er über ein eigenes Trasse verfügt und nicht Bestandteil einer anderen (Gemeinde-)strasse ist (vorne E. 5.5). Dem Radweg kann nach dem vorstehend Gesagten nicht nur lokale Bedeutung beigemessen werden.

### **E. 5.10**

Der neu zu erstellende Radweg Bielstrasse-Portstrasse hat somit die Bedeutung einer Kantonsstrasse; die Einreihung als Gemeindestrasse widerspricht Art. 7 SG und verletzt Recht.

### **E. 6**

Im Ergebnis ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit auf sie einzutreten ist, und die angefochtene Verfügung ist aufzuheben, soweit der Radweg Bielstrasse-Portstrasse auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Autobahn A5 Biel Ostast zu Eigentum und Unterhalt an die Einwohner- gemeinde Brugg abgetreten wird. Der neue Radweg, der vom Kanton ge- baut wird, verbleibt damit unter seiner Hoheit und seinem Eigentum (Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 SG). Soweit weitergehend ist die Beschwerde abzu- weisen.

### **E. 7**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Parteien an sich im Um- fang ihres Unterliegens kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Weder dem Kanton Bern noch der nicht in ihren Vermögensinteressen betroffenen Ge- meinde können indessen Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 20.05.2016, Nr. 100.2013.242U, Seite 18 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a und b VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 104 VRPG). Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.