

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 20. Mai 2016**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Daum und Keller  
Gerichtsschreiber Sieber

**Einwohnergemeinde Brügg**

handelnd durch den Gemeinderat, Mettgasse 1, 2555 Brügg  
vertreten durch Fürsprecherin ...

Beschwerdeführerin

gegen

**Kanton Bern**

handelnd durch den Regierungsrat, vertreten durch die Bau-, Verkehrs-  
und Energiedirektion des Kantons Bern, Tiefbauamt, Reiterstrasse 11,  
3011 Bern

Beschwerdegegner

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



## Sachverhalt:

### A.

Der Regierungsrat des Kantons Bern beschloss am 12. Juni 2013 den Strassennetzplan (SNP) 2014-2029 (RRB 761). Mit der Planung beschloss er am gleichen Tag Änderungen in der Strasseneinreihung (RRB 762). Danach werden mehrere Kantonsstrassen ganz oder teilweise zu Eigentum und Unterhalt an die Standortgemeinden abgetreten, darunter ein Teilstück der Kantonsstrasse Nr. 6 (Bielstrasse von der Abzweigung Industriestrasse bis zur Grenze zur Einwohnergemeinde [EG] Biel), die Kantonsstrasse Nr. 6.11 (Teilstück Portstrasse), soweit sie nicht vom Bund zu Eigentum übernommen wird, die Kantonsstrasse Nr. 6.12 (Römerstrasse) sowie der neu zu erstellende Radweg Bielstrasse-Portstrasse an die EG Brügg; die Abtretung erfolgt nach Inbetriebnahme des (neuen) «Ostastes» der Autobahn A5.

### B.

Gegen diesen Beschluss hat die EG Brügg am 15. Juli 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben mit den folgenden Anträgen:

- «1. Der RRB 0762 vom 12. Juni 2013 sei bezüglich folgender Abtretungen von Kantonsstrassen an die Einwohnergemeinde Brügg aufzuheben:
  - 1.1 K 6, Brügg, Bielstrasse [...]
  - 1.2 K 6.12 [richtig: K 6.11] / Brügg, Teilstück Portstrasse [...]
  - 1.3 Brügg, neuer Radweg Bielstrasse-Portstrasse [...]
2. Folgende Kantonsstrassen seien zu Eigentum und Unterhalt beim Kanton Bern zu verbleiben:
  - 2.1 K 6, Brügg, Bielstrasse [...]
  - 2.2 K 6.12 [richtig: K 6.11] / Brügg, Teilstück Portstrasse [...]
  - 2.3 Brügg, neuer Radweg Bielstrasse-Portstrasse [...]
3. Sollte dem Rechtsbegehren gemäss Ziff. 1.2 bzw. Ziff. 2.2 nicht stattgegeben werden, sei der Kanton Bern zu verpflichten, die Lichtsignalanlage Portstrasse Richtung Port/Erlenstrasse auf seine Kosten zu unterhalten.
4. Die Mittelstrasse sei vom Kanton Bern zu Eigentum und Unterhalt zu übernehmen.

5. Die Erlenstrasse (Portstrasse bis Mittelstrasse) sei vom Kanton Bern zu Eigentum und Unterhalt zu übernehmen.
6. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.»

Der Kanton Bern beantragt mit Beschwerdeantwort vom 19. September 2013 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Auf Ersuchen des Instruktionsrichters hat er dem Verwaltungsgericht am 20. März und 24. August 2015 verschiedene Fragen betreffend den Radweg Bielstrasse-Portstrasse beantwortet. Mit Stellungnahmen vom 9. Juni, 3. Juli, 23. September und 2. Oktober 2015 haben die Parteien an ihren Anträgen festgehalten. Der Kanton Bern hat am 26. Oktober 2015 auf eine Unstimmigkeit beim eröffneten RRB 762 hingewiesen (Planbeilage); die EG Brugg hat sich dazu geäußert.

### **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. 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.

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

## **2.**

**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 Strassen-hoheit 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).

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

**2.3** Der Regierungsrat hat am 12. Juni 2013 den SNP 2014-2029 beschlossen und in diesem Rahmen mehrere Strassen neu eingereiht (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 Strasseneinreihungen Rechts-

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).

### **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).

**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,

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 ZBI 2006 S. 160 E. 2.3; Thomas Flückiger, in Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 7 N. 35).

**3.2** Mit dem angefochtenen RRB 762 hat der Regierungsrat die Neueinreihung 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, Verkehrsregelung 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 Ausdehnung desselben in Frage. Zwar ergeben sich aus der Neueinreihung Rechtsfolgen für den Strassenunterhalt, da der Kanton die Kantonsstrassen betreibt und unterhält und die Gemeinden die Gemeindestrassen betreiben und unterhalten (Art. 38 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 SG). Dies begründet indessen keinen derart engen Sachzusammenhang zwischen der Einreihung und der Unterhaltspflicht einer Strasse, dass von einer Tatbestandsgesamtheit auszugehen wäre. Soweit Rechtsbegehren 3 betreffend, ist auf die Beschwerde folglich nicht einzutreten.

**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 allerdings aus, dass «die neue Spange Portstrasse-Erlenstrasse-Mittelstrasse-Industriestrasse-Bielstrasse das Kernelement des neu konzipierten Lokalnetzes [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 Streitgegenstands erlauben könnte. Dem kann jedoch nicht gefolgt werden:

Zwar mögen die Mittel- und die Erlenstrasse mit Blick auf das lokale Verkehrsnetz mit den vom angefochtenen Beschluss erfassten Strassen in einem gewissen Zusammenhang stehen. Indessen steht jede Strasse innerhalb 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 Erlenstrasse 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.

**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).

**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

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.

#### 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.

**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 schwergewichtig zukommt (zum Ganzen BVR 2015 S. 504 E. 5.3 mit Hinweisen).

**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).

**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,

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 eingereicht wird (Ziff. 4.1). Der Regierungsratsbeschluss ist insoweit in Rechtskraft erwachsen. Als Kantonsstrasse würde die Bielstrasse damit zu einer einzig noch die EG Brügg 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 Gemeinde 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 Brügg vor Verwaltungsgericht aus, sie sei unter gewissen Voraussetzungen freiwillig bereit, das streitbetroffene Teilstück der Bielstrasse 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 Verkehrsbedeutung beimessen, was die Einreihung als Gemeindestrasse erlaubt.

**4.4** Bezüglich des streitbetroffenen Teils der *Portstrasse* führt die Gemeinde richtigerweise aus, dass dieser Abschnitt nach Inbetriebnahme des neuen Autobahnanschlusses die Funktion einer Zubringerstrasse zur Autobahn 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 Brügg indessen bereits durch die Kantonsstrasse T6 und die Industriestrasse sichergestellt (E. 4.3 hiavor). Ohnehin wäre das Teilstück Portstrasse zur Erfüllung dieser Aufgabe wenig geeignet, misst es doch nur rund 100 m und verbindet es einzig die Portstrasse

(Gemeindestrasse) mit der Nationalstrasse. Insoweit ist zu bedenken, dass wesentliche Teile der heutigen Kantonsstrasse durch den Bund übernommen 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 Brügg 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 gegenwärtigen 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 streitbetroffenen Teilstück der Portstrasse nur lokale Verkehrsbedeutung beimessen. Die Einreihung als Gemeindestrasse ist folglich nicht zu beanstanden.

## **5.**

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

**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 Gemeindearbeitsstelle 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 schwergewichtig der Langsamverkehrserschliessung der Gemeinden Brügg und Biel bzw. entlaste einzig Gemeindestrassen und werde dementsprechend – und in Übereinstimmung mit dem kan-

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]).

**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.

**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-

len Sachplan Veloverkehr (Abs. 1). Mit dieser Planung werden die Velorouten mit kantonaler Netzfunktion für den Veloalltags- und für den Velofreizeitverkehr 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 Veloverbindungen 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).

**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,

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]).

**5.5** Aus Art. 45 Abs. 2 SG ergibt sich, dass Velorouten einerseits über ein eigenes Trasseee 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 Trasseee 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 Trasseee und damit eine eigenständige öffentliche Strasse, wird diese Strasse wie alle anderen Strassen entsprechend ihrer schwergewichtigen 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).

**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

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).

**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, regionale 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-

geordnete Veloroutennetz relevant und für den Fahrradverkehr entsprechend wichtig ist.

**5.8** Der neue Radweg Bielstrasse-Portstrasse ist im SVV als Hauptverbindung im Alltagsverkehr aufgeführt (S. 52 und 37; vgl. auch Stellungnahme 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 Nachbargemeinde Port bezieht, was an sich für eine Einreihung als Gemeindestrasse 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 streitbetreffenen selbständig geführten Radweg als Veloroute mit kantonaler Netzfunktion in den SVV aufgenommen hat, anerkennt er dessen überkommunale Bedeutung. Es ist daher folgerichtig, ihn als Kantonsstrasse einzureihen.

**5.9** Nicht hilfreich für den Entscheid über die Einreihung ist im Übrigen der Hinweis des Kantons auf die Unterscheidung von Radwegen, die übergeordnete Durchleitungsfunktion haben und deshalb als kantonale Radwege 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» Erschliessungsfunktion, welche den Langsamverkehr der kommunalen Siedlungsgebiete an das Strassennetz anbinden (vgl. Beschwerdeantwort, S. 4 f.); massgebend soll dabei das Kriterium sein, welche Strassen vom Velover-

kehr 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 massgebend, 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.

**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.

## **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 Einwohnergemeinde Brügg abgetreten wird. Der neue Radweg, der vom Kanton gebaut wird, verbleibt damit unter seiner Hoheit und seinem Eigentum (Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 SG). Soweit weitergehend ist die Beschwerde abzuweisen.

## **7.**

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

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:**

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit auf sie eingetreten wird, und der Beschluss 762 des Regierungsrats des Kantons Bern vom 12. Juni 2013 wird aufgehoben, soweit der Radweg Bielstrasse-Portstrasse auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Autobahn A5 Biel Ostast zu Eigentum und Unterhalt an die Einwohnergemeinde Brügg abgetreten wird. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
  - der Beschwerdeführerin
  - dem Beschwerdegegner

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung 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.