

100.2013.246U  
DAM/SIL/RAP

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 27. Februar 2015**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Daum und Keller  
Gerichtsschreiber Sieber

**Einwohnergemeinde Hindelbank**

handelnd durch den Gemeinderat, Dorfstrasse 14, Postfach 17, 3324 Hindelbank  
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 einer öffentlichen Strasse (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 Abschnitt der Kantonsstrasse Nr. 245.2 (Krauchthalstrasse) an die Einwohnergemeinde (EG) Hindelbank; die Abtretung erfolgt per 1. Juli 2013. Der Abschnitt umfasst die Krauchthalstrasse von der Einmündung Teufmattstrasse (Punkt 530) bis zur Einmündung Burgdorfstrasse und weist eine Gesamtlänge von rund 530 m auf. Mit RRB 762 hat der Kanton von der EG Hindelbank ausserdem die Teufmattstrasse mit einer Länge von ebenfalls 530 m zu Eigentum und Unterhalt übernommen.

### **B.**

Gegen den Beschluss des Regierungsrats betreffend die Neueinreihung eines Teils der Krauchthalstrasse hat die EG Hindelbank am 18. Juli 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt sinngmäss, der angefochtene Beschluss sei – soweit sie betreffend – aufzuheben und die bisherige Einreihung der Strasse als Kantonsstrasse sei zu bestätigen. Der Kanton Bern beantragt mit Beschwerdeantwort vom 19. August 2013 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Eventuell sei der angefochtene RRB auch betreffend die Teufmattstrasse aufzuheben, d.h. beide Neueinreihungen seien rückgängig zu machen.

## **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 2003 S. 14, nicht publ. E. 1c [VGE 21138 vom 2.7.2002]). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist 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 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).

**2.2** Das Kantonsstrassennetz wird im SNP festgelegt, der das bisherige Strassenbauprogramm ablöst (Richtplan des Kantons Bern, Massnahme B\_05, auch zum Folgenden; 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 Teil der Krauchthalstrasse per 1. Juli 2013 an die EG Hindelbank abgetreten wird (Art. 25 Abs. 4 Bst. a SG; vorne Bst. A). Um gegen die Änderung von Strasseneinrichtungen Rechtsschutz 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. VGE 2013/221 vom 27.02.2015 [noch nicht rechtskräftig, zur Publ. in der BVR bestimmt], E. 3.1 mit Hinweisen auf die Materialien). Dementsprechend hat der Regierungsrat am 12. Juni 2013 die im SNP 2014-2029 vorgesehene Abtretung des fraglichen Strassenabschnitts an die EG Hindelbank per 1. Juli 2013 verfügt (RRB 762, Ziff. 4.1; vorne Bst. A).

### **3.**

Die Parteien sind sich uneinig, ob die Funktion des streitbetroffenen Stücks der Krauchthalstrasse eine Neueinrichtung als Kantonsstrasse erlaubt.

**3.1** 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.

**3.2** Nach Ansicht der EG Hindelbank verfügt der fragliche Teil der Krauchthalstrasse über denselben Ausbaustandard wie eine Kantonsstrasse. Auch das Verkehrsaufkommen sei mit einer solchen Strasse vergleichbar. Weiter habe das Teilstück überregionalen Charakter, da es die Verbindung von Krauchthal nach Jegensdorf sowie nach Kirchberg (Autobahnanschluss) sicherstelle. Es diene ausserdem als Ortsverbindung für die Schülerinnen und Schüler von Hettiswil und Krauchthal ins Oberstufenzentrum Hindelbank. Derzeit würden zudem zusammen mit dem Oberingenieurskreis IV des Tiefbauamts des Kantons Bern (TBA) «die Standards Kantonsstrassen und Verkehrsberuhigungsmassnahmen bei der Ortsdurchfahrt» überarbeitet. Das streitbetreffene Strassenstück sei Teil dieser Planung, was seine überregionale Bedeutung aufzeige (Beschwerde, S. 2). Der Kanton verweist darauf, dass die EG Hindelbank auch nach der vorgesehenen Änderung der Strasseneinreihung ausreichend durch Kantonsstrassen erschlossen sei. Das fragliche Strassenstück der Krauchthalstrasse habe gegenüber der Teufmattstrasse – diese wird neu als Kantonsstrasse eingereiht (vorne Bst. A) – an Bedeutung verloren. Es sei eine blosser Langsamverkehrsachse und eine Schulwegverbindung. Mit der Anpassung soll die Bedeutung der Teufmattstrasse weiter betont und gleichzeitig diejenige des abgetretenen Abschnitts der Krauchthalstrasse reduziert werden. Eine kantonale Netzfunktion komme nur einer der beiden Strassen zu, weshalb die Teufmattstrasse wieder als Gemeindestrasse einzureihen sei, falls die bisherige Einreihung der Krauchthalstrasse als Kantonsstrasse bestehen bleibe (Eventualbegehren). Das von der Gemeinde erwähnte Betriebs- und Gestaltungskonzept bezüglich der Ortsdurchfahrt Hindelbank sei erst in Bearbeitung und müsse den Entscheid über die Einreihung der öffentlichen Strassen berücksichtigen.

**3.3** Das geltende Recht kennt für Kantonsstrassen neu die Kategorien A-C (Art. 25 Abs. 2 SG). Das frühere Gesetz vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (Strassenbaugesetz, SBG; GS 1964 S. 6 ff., in Kraft bis am 31. Dezember 2008) enthielt ursprünglich ebenfalls Vorschriften zum Begriff und zur Einteilung der Staatsstrassen, die seit dem 1. Januar 2005 als Kantonsstrassen bezeichnet werden (vgl. indirekte Änderung des SBG durch das Gesetz vom 19. April 2004 über die Umsetzung der SAR-Massnahmen im Zuständigkeitsbereich der BVE; BAG 04-72). Es sah die Kategorien Haupt-, Verbindungs- und Nebenstrassen vor (Art. 7 SBG in der Fassung vom 2. Februar 1964; GS 1964 S. 7 f.). Nach einer Revision, mit der Art. 7 SBG geändert wurde, kannte das Gesetz nur noch eine Definition für Gemeindestrassen (Art. 7 SBG in der Fassung vom 12. Februar 1985; GS 1985 S. 36); dieser Begriff blieb mit dem neuen Recht inhaltlich unverändert (vgl. Art. 8 SG und Art. 9 Abs. 1 SBG; Vortrag SG, S. 11, Erläuterungen zu Art. 8). Die Funktion der Kantonsstrassen musste deshalb aus der gesetzlichen Umschreibung der National- und Gemeindestrassen abgeleitet werden; sie nahmen eine Zwischenposition zwischen den Strassen von lokaler und nationaler Bedeutung ein. Wie bereits vor der erwähnten Revision waren darunter Strassen zu verstehen, die dem allgemeinen Verkehr innerhalb des Kantons bzw. dem Durchgangsverkehr zu den Nachbarkantonen sowie gegebenenfalls zum Ausland dienen (vgl. BVR 2003 S. 14 E. 3b/bb). Sowohl nach bisherigem als auch nach geltendem Recht dienen Kantonsstrassen damit dem überregionalen und dem regionalen Verkehr (vgl. Vortrag SG, S. 11, Erläuterungen zu Art. 7). Die Einreihung einer Strasse richtet sich somit nach ihrer *Verkehrsbedeutung* im Sinn der vorgenannten Kriterien. Wie das Verwaltungsgericht in einem früheren Urteil festgehalten hat, ist dabei entscheidend, welche Bedeutung einer Strasse schwergewichtig zukommt (vgl. BVR 2003 S. 14 E. 3b/bb und c sowie E. 4b/dd).

**3.4** Die EG Hindelbank wird von mehreren Kantonsstrassen der Kategorie B (Nrn. 1 [Murten-Bern-Rothrist] und 245 [Hindelbank-Burgdorf-Heimiswil]) sowie der Kategorie C (Nrn. 245.2 [Krauchthal-Hindelbank] und 1341 [Jegensdorf-Hindelbank]) erschlossen. Der Kanton plant, das von der Einmündung Teufmattstrasse bei Punkt 530 in die Gemeinde führende Stück der Kantonsstrasse Nr. 245.2 bis zur Einmündung Burgdorfstrasse neu als Gemeindestrasse einzureihen. Gleichzeitig wird die Teufmattstrasse, welche die Verbindung zwischen der Krauchthalstrasse und der Kantonsstrasse Nr. 1 herstellt, zur Kantonsstrasse. Die Neueinreihung der Teufmattstrasse wird von der Gemeinde nicht beanstandet. Ungeachtet der strittigen

Neueinreihung ist die EG Hindelbank damit sehr gut durch Kantonsstrassen erschlossen, was nicht in Frage gestellt wird (vgl. Art. 7 Abs. 3 SG). Der Regierungsrat hat mit dem SNP 2014-2029 unter anderem die Grundsätze konkretisiert, welche für die Änderung von Hoheit und Eigentum an Strassen gelten sollen. Danach soll das Kantonsstrassennetz nicht weiter verdichtet werden (RRB 761 vom 12.6.2013, S. 4 Ziff. 4.3). Vor diesem Hintergrund ist die Haltung des Kantons, wonach nur die Teufmattstrasse oder nur der fragliche Teil der Krauchthalstrasse zum kantonalen Strassennetz gehören kann, im Grundsatz einleuchtend. Unabhängig davon ist es jedoch nicht zu beanstanden, dem streitbetroffenen Teil der Krauchthalstrasse die Bedeutung einer Kantonsstrasse abzusprechen, wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt.

**3.5** Der Kanton führt überzeugend aus, dass für den Verkehr aus dem Raum Hasle-Rüegsau nach Schönbühl heute vorab die Teufmattstrasse von Bedeutung ist. Diese Strasse ermöglicht es den Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern, von Krauchthal in Richtung Schönbühl zu fahren, ohne das Ortszentrum von Hindelbank durchqueren zu müssen. Über Schönbühl ist auch der Anschluss an die Autobahn A1 sichergestellt. Die von der Gemeinde hervorgehobene Bedeutung der Verkehrsachse Krauchthal-Hindelbank-Kirchberg und damit des fraglichen Teilstücks der Krauchthalstrasse für den Autobahnanschluss wird dadurch erheblich relativiert. Der Krauchthalstrasse kommt zwar durchaus Bedeutung für den Verkehr von Krauchthal über Hindelbank in Richtung Jegensdorf oder Lyssach zu. Dies spricht indessen nicht zwingend für die Beibehaltung der bisherigen Einreihung des streitbetroffenen Stücks der Krauchthalstrasse, ist Jegensdorf oder Lyssach doch von Krauchthal aus über die Teufmattstrasse mit einem nur unbedeutenden Umweg ebenfalls erreichbar. Ausserdem steht insoweit vorab der Verkehr zwischen Hindelbank und den umliegenden Gemeinden zur Diskussion, dem Gemeindestrassen dienen (vgl. Art. 8 SG).

**3.6** Eine Bedeutung des fraglichen Teils der Krauchthalstrasse für den regionalen oder überregionalen Verkehr ergibt sich entgegen der Ansicht der Gemeinde auch nicht aus deren Funktion als Schulweg oder aufgrund der (geplanten) Verkehrsberuhigungsmassnahmen. Weder die Erschliessung von Schulen noch Massnahmen zur Entlastung der Ortsdurchfahrt sind für die Zugehörigkeit zum kantonalen Strassennetz bedeutsam. Diese Aspekte sind aus Sicht der Gemeinde und der Bevölkerung zwar sicher wichtig. Verkehrsberuhigungsmassnahmen legen aber nicht die regionale oder überregionale Bedeutung einer Strasse nahe; auch auf

Gemeindestrassen mit bloss lokaler Bedeutung sind derartige Projekte häufig. Der Kanton verweist ausserdem mit Recht darauf, dass allfällige erst noch zu realisierende Massnahmen die dannzumal geltende Strasseneinreihung zu berücksichtigen haben werden. Weiter sprechen auch der geltend gemachte Ausbaustandard der Krauchthalstrasse sowie das – vom Kanton freilich bestrittene – Verkehrsaufkommen nicht dafür, das fragliche Strassenstück weiterhin als Kantonsstrasse einzureihen. Auch Gemeindestrassen können einen hohen Ausbaustandard sowie ein hohes Verkehrsaufkommen aufweisen. Insgesamt ist damit mit dem Kanton von einer verminderten Bedeutung der Krauchthalstrasse zwischen der Einmündung Teufmattstrasse und der Einmündung Burgdorfstrasse für das kantonale Strassennetz auszugehen. Der Schluss, diesem Strassenstück komme jedenfalls *schwergewichtig* nur noch lokale Bedeutung zu (vgl. vorne E. 3.3 am Ende), erscheint nicht rechtsfehlerhaft. Dies gilt insbesondere im Vergleich mit der Teufmattstrasse, die wie ausgeführt regionale und überregionale Bedeutung hat, was im verwaltungsgerichtlichen Verfahren unbestritten geblieben ist.

**3.7** Der Kanton durfte somit der Krauchthalstrasse von der Einmündung Teufmattstrasse bis zur Einmündung Burgdorfstrasse nur lokale Verkehrsbedeutung beimessen. Die Neueinreihung des genannten Abschnitts der Krauchthalstrasse als Gemeindestrasse und die Abtretung dieses Strassenstücks an die EG Hindelbank sind nicht zu beanstanden. Damit erübrigt es sich, näher auf das Eventualbegehren des Kantons einzugehen. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

#### **4.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Gemeinde an sich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Da sie nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, können ihr indes keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 VRPG; BVR 2003 S. 14, nicht publ. E. 7 [VGE 21138 vom 2.7.2002]). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird 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.