

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 27. Februar 2015**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Daum und Keller  
Gerichtsschreiber Sieber

### **Einwohnergemeinde Trachselwald**

handelnd durch den Gemeinderat, Gemeindeverwaltung, Chramershus, Postfach,  
3453 Heimisbach

vertreten durch Rechtsanwalt ...

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 der Abschnitt Chramershus-Thal der Kantonsstrasse Nr. 1445 an die Einwohnergemeinde (EG) Trachselwald; die Abtretung erfolgt per 1. Juli 2013. Der Abschnitt umfasst die Heimisbachstrasse vom Ortsteil Chramershus (Punkt 707, Einmündung Binzgrabenstrasse) zum Ortsteil Thal (Punkt 745, Abzweiger Liechtguetgrabenstrasse/Latärnegrabenstrasse) mit einer Gesamtlänge von rund 1,22 km.

### **B.**

Gegen den Beschluss des Regierungsrats betreffend die Neueinreihung des Strassenabschnitts Chramershus-Thal hat die EG Trachselwald am 24. Juli 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt, 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 23. August 2013 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

## **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 grundsätzlich einzutreten (vgl. aber hinten E. 3.1).

**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 eingereicht (RRB 761, Ziff. 4.3 i.V.m. Anhang

3). Die Planung sieht unter anderem vor, dass der Strassenabschnitt Chramershus-Thal per 1. Juli 2013 an die EG Trachselwald abgetreten wird (Art. 25 Abs. 4 Bst. a SG; vorne Bst. A). Um gegen die Änderung von Strasseneinreihungen 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 Trachselwald per 1. Juli 2013 verfügt (RRB 762, Ziff. 4.1; vorne Bst. A).

### **3.**

Die EG Trachselwald kritisiert zunächst das Zustandekommen des SNP 2014-2029.

**3.1** Klarzustellen ist vorab, dass der SNP an sich weder Anfechtungsobjekt noch Streitgegenstand im verwaltungsgerichtlichen Verfahren bildet (vorne E. 2; vgl. zu den verfahrensrechtlichen Begriffen statt vieler BVR 2011 S. 391 E. 2.1). Die Planung kann nur insoweit Prozessthema sein, als sie im Zusammenhang mit der Neueinreihung des Strassenabschnitts Chramershus-Thal und dessen Abtretung vom Kanton an die Gemeinde als anfechtbare Verfügung ausgestaltet worden ist. Soweit die EG Trachselwald mit ihrem Rechtsbegehren auf Aufhebung dieser Verfügung und Bestätigung der bisherigen Strasseneinreihung darüber hinausgehend den SNP beanstanden sollte, ist auf die Beschwerde daher nicht einzutreten.

**3.2** Die EG Trachselwald wirft dem Kanton vor, den Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit gemäss Art. 14 SG missachtet zu haben. Danach arbeitet der Kanton bei der Planung, der Projektierung, dem Bau und dem Betrieb der Kantonsstrassen mit den betroffenen Gemeinden partnerschaftlich zusammen (Abs. 1). Bei der Zusammenarbeit werden insbesondere das Ziel des Vorhabens, der Projektablauf und die Projektorganisation gemeinsam bestimmt (Abs. 4).

**3.3** Wie sich bereits aus dem Wortlaut ergibt, spricht Art. 14 SG Planung, Projektierung, Bau und Betrieb von Kantonsstrassen an. Bei solchen Vorhaben können nicht nur die Interessen des Kantons, sondern auch diejenigen der Standortgemeinden

betroffen sein. Nicht zuletzt mit Blick auf die Finanzierung soll sichergestellt werden, dass die am Projekt interessierten Kreise einbezogen werden und nach Möglichkeit damit einverstanden sind (vgl. Vortrag des Regierungsrats zum Strassengesetz, in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 2 [nachfolgend: Vortrag SG], Erläuterungen zu Art. 14, S. 12 f.). Unter welchen Voraussetzungen die *Einreihung* einer Strasse mit dem Beschluss zum SNP geändert werden kann, regelt Art. 14 SG allerdings nicht; für diese Frage ist vielmehr Art. 12 SG massgebend (Randtitel «Änderung von Hoheit und Eigentum»). Zudem verpflichtet das Gesetz zwar zur Zusammenarbeit, räumt den Standortgemeinden im Konfliktfall aber keine weitergehenden justiziablen Ansprüche ein. Dieses Verständnis des Gesetzes kommt auch in Art. 7 SV zum Ausdruck, der Art. 14 SG näher ausführt: Im Rahmen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit soll eine Einigung über die wesentlichen Themen der Projektierung, des Baus, des Betriebs und des Unterhalts von Kantonsstrassen erreicht werden. Der Rechtsschutz wird dabei im Strassenplanverfahren gewährleistet (Art. 7 Abs. 2 SV); eine zusätzliche Überprüfungsmöglichkeit wurde trotz entsprechender Anträge in der Vernehmlassung nicht vorgesehen (Art. 7 Abs. 1 SV). Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit ist aus Sicht des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers «in der Regel kein Thema für die Justiz, sondern vielmehr eine Frage der Zusammenbeitskultur» (vgl. Vortrag der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern [BVE] zur Strassenverordnung [nachfolgend: Vortrag SV; einsehbar unter: <<http://www.bve.be.ch>>, Rubriken «Rechtsamt», «Rechtliche Grundlagen», «Vorträge»), Erläuterungen zu Art. 7, S. 4). Sowohl mit Blick auf den Anwendungsbereich als auch den Regelungsinhalt vermag Art. 14 SG der EG Trachselwald somit nicht weiterzuhelfen.

**3.4** Nach Art. 12 Abs. 1 SG werden die Standortgemeinden vorgängig angehört, wenn die Einreihung einer Strasse mit dem Beschluss zum SNP geändert werden soll. Die EG Trachselwald anerkennt, dass diese Anhörung stattgefunden hat (Beschwerde, S. 6); sie hat sich mit Schreiben vom 4. April 2012 an die Region Emmental zu Handen der BVE zur hier interessierenden Neueinreihung geäussert (Vorakten, act. 6 und 7; vgl. auch Beschwerdeantwort, S. 4). Die EG Trachselwald beruft sich indes auf Art. 6 Abs. 1 SV, wonach eine Änderung der Strasseneinreihung – über das formelle Gesetz hinausgehend – grundsätzlich auch der Zustimmung der Standortgemeinde bedarf. Von der Zustimmung darf nach dieser Bestimmung allerdings abgesehen werden, wenn durch die bisherige Einreihung übergeordnete Aufgaben, insbesondere das Funktionieren des übergeordneten Strassennetzes, vereitelt würden oder wenn eine Kantonsstrasse nicht mehr überwiegend Kantonsstrassenfunktion hat. Der Kanton

vertritt die Auffassung, das streitbetroffene Strassenstück diene in erster Linie der lokalen Erschliessung und habe deshalb nicht die Funktion einer Kantonsstrasse. Verhält es sich so, darf die Strasse auch ohne Zustimmung der EG Trachselwald als Gemeindestrasse eingereiht und an diese abgetreten werden (vgl. dazu hinten E. 5).

#### 4.

Umstritten ist weiter, ob ausreichende Gründe bestehen, um auf die bisherige Strasseneinreihung zurückzukommen.

**4.1** Gemäss dem Beschluss des SNP 2014-2029 sind Eigentumsänderungen an Strassen nur vorzunehmen, wenn die (neue) Funktion der Strasse einen solchen Wechsel erfordert (RRB 761 vom 12.6.2013, S. 4 Ziff. 4.3). Wie sich aus den Materialien zur Planung ergibt, sollen grundsätzlich in vier Fällen Eigentumsänderungen möglich sein (Vortrag der BVE zum SNP 2014-2029, S. 7 Ziff. 4.3; Vorakten, act. 4):

- « – Geänderte Funktion als Folge der Inbetriebnahme von Nationalstrassen (Ostast A5 in Biel)
- Geänderte Funktion als Folge der Inbetriebnahme von Grossprojekten
- Anbindung eines Korridors ans übergeordnete Netz
- Bereinigung der Diskrepanz zwischen aktueller Funktion und historischer Einreihung einzelner Strassenabschnitte»

Nach Ansicht des Kantons erfüllt der Strassenabschnitt Chramershus-Thal nicht (mehr) die Funktion einer Kantonsstrasse. Diese Diskrepanz zwischen der aktuellen Funktion der Strasse und dem historisch gewachsenen Kantonsstrassennetz gelte es zu bereinigen (RRB 762 vom 12.6.2013, S. 5 Ziff. 5.1; Beschwerdeantwort, S. 4). Die Gemeinde verweist demgegenüber auf die Grundlagen der heute geltenden Strasseneinreihung. Der Kanton hat die vormalige Gemeindestrasse Grünenmatt-Chramershus-Thal per 1. Januar 1995 zu Eigentum und Unterhalt übernommen und in das Kantonsstrassennetz aufgenommen (RRB 3495 vom 16.11.1994; Vorakten, act. 10). Es sei nicht erkennbar und werde auch nicht näher begründet, inwiefern sich die Funktion der Strasse im Vergleich zur Beurteilung im Jahr 1994 verändert habe.

**4.2** Die Einreihung öffentlicher Strassen bezieht sich nicht auf einen abgeschlossenen Sachverhalt, sondern regelt das Rechtsverhältnis mit Wirkungen in

die Zukunft. Es liegt mithin eine Dauerverfügung vor, deren Abänderung bzw. Ersetzen als «Anpassung» bezeichnet wird (vgl. BVR 2014 S. 360 E. 2.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 49 N. 26 und Art. 56 N. 3; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 N. 78). Unter welchen Voraussetzungen eine solche Verfügung geändert werden kann, bestimmt sich in erster Linie nach den einschlägigen Spezialerlassen; fehlen besondere Vorschriften, ist nach den von Lehre und Rechtsprechung in diesem Zusammenhang entwickelten Grundsätzen auszugehen. Danach ist eine Anpassung zulässig, wenn eine allgemeine Interessen- bzw. Wertabwägung ergibt, dass das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit bzw. am Vertrauensschutz überwiegt. Hat ein Verwaltungsakt wohlerworbene bzw. subjektive Rechte begründet oder wurde er in einem Verfahren getroffen, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig geprüft und abgewogen worden sind, gehen die Interessen des Vertrauensschutzes in der Regel vor. Gleiches kann sich auch ergeben, wenn die betroffene Partei in gutem Glauben bereits Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil wieder rückgängig gemacht werden können. Demgegenüber drängt sich eine Anpassung namentlich dann auf, wenn sie durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.3, 127 II 306 E. 7a; BVR 2014 S. 360 E. 4.3, 1996 S. 450 E. 4b, 1995 S. 96 E. 2a; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 56 N. 20; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 N. 35 und 36 ff.).

**4.3** Das im vorliegenden Fall anwendbare Recht stellt keine spezialgesetzlichen Kriterien auf für die Änderung von Hoheit und Eigentum an Strassen. Aus Art. 12 SG ergibt sich aber immerhin, dass Strasseneinreichungen mit dem Beschluss zum SNP geändert werden können. Die Planung wird alle acht Jahre beschlossen; der Regierungsrat kann bezüglich einzelner Vorhaben früher Anpassungen vornehmen (Art. 27 Abs. 1 SG). Da es sich beim SNP nicht um einen grundeigentümergebundenen Nutzungsplan handelt, sind für Anpassungen keine erheblich veränderten Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) erforderlich. Für behördenverbindliche Sach- bzw. Richtpläne, zu denen auch der SNP gehört (vgl. vorne E. 2.2), gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit nur eingeschränkt: So erlaubt Art. 9 Abs. 2 RPG die Anpassung von Richtplänen hinsichtlich des bundesrechtlichen Mindestinhalts (Art. 8 RPG) bereits, wenn sich die Verhältnisse (nicht zwingend erheblich) geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine

gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Für Sachpläne verhält es sich nicht anders (vgl. Art. 17 Abs. 4 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]; BGE 139 II 499 E. 4.2; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 3. Aufl. 2010, Art. 57 N. 5). Steht eine gesamthaft bessere Lösung zur Diskussion, ist eine Anpassung also sogar unter unveränderten Verhältnissen möglich (Pierre Tschannen, in Kommentar RPG, 2010, Art. 9 N. 48). Anders als bei Nutzungsplänen spielen der Vertrauensschutz keine und Anliegen der Rechtssicherheit nur eine beschränkte Rolle (vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 9 N. 33; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, N. 2802, je mit weiteren Hinweisen).

**4.4** Im Unterschied zu Sach- und Richtplänen sind mit der Neueinreihung einer Strasse zwar unmittelbare Rechte und Pflichten verbunden (Übergang von Hoheit und Eigentum, Unterhaltspflicht, Haftung usw.), was an sich für strengere Anforderungen an die Änderungsgründe spricht. Indessen verknüpft Art. 12 SG die Neueinreihung (Dauerverfügung) wie vorstehend dargelegt mit dem Beschluss zum SNP (Sachplanung). Die – namentlich im Vergleich zur Nutzungsplanung – herabgesetzten Anforderungen an die Gründe für Anpassungen des SNP gelten daher auch für Änderungen der bisherigen Strasseneinreihung. Dies erscheint insofern konsequent, als für die Einreihung die Funktion der Strasse entscheidend ist (Kantons- oder Gemeindestrasse); diese hängt massgeblich vom (Kantons-)Strassennetz ab, das mit dem SNP festgelegt wird (Art. 7 Abs. 2 SG; vgl. dazu hinten E. 5). Dass Strassen neu eingereiht werden müssen, ist mithin eine direkte Folge der planerischen Festlegungen, die in regelmässigen zeitlichen Abständen überprüft und angepasst werden. Die Neuüberprüfung des Strassennetzes setzt damit auch der Rechtsbeständigkeit der bisherigen Einreihung eine Grenze (vgl. dazu auch Fritz Gygi, Zur Rechtsbeständigkeit von Verwaltungsverfügungen, in ZBI 1982 S. 149 ff., 167).

**4.5** Mit Blick auf diese Grundsätze ist im Anliegen, Diskrepanzen zwischen aktueller Funktion und historischer Einreihung einzelner Strassenabschnitte zu bereinigen, grundsätzlich ein zulässiger Änderungsgrund zu erblicken. Das gilt auch im vorliegenden Fall: Zum einen sind seit der Einreihung der damaligen Gemeindestrasse Grünenmatt-Chramershus-Thal per 1. Januar 1995 als Kantonsstrasse weit über 10 Jahre vergangen. Es ist ohne weiteres davon auszugehen, dass sich die Verhältnisse während dieses beträchtlichen Zeitraums auch in Belangen verändert haben, welche für die Funktion der Strasse und damit für deren Einreihung wesentlich sind. Zum

anderen hat der Regierungsrat mit dem SNP 2014-2029 ein neues Planungsinstrument erstmals verabschiedet. Dabei hat er unter anderem die Grundsätze konkretisiert, welche für die Änderung von Hoheit und Eigentum an Strassen gelten sollen (RRB 761 vom 12.6.2013, S. 4 Ziff. 4.3):

- « 1 Grundsätzlich soll das Kantonsstrassennetz nicht weiter verdichtet werden. Davon ausgenommen sind allenfalls Lücken im Kantonsstrassennetz innerhalb der Agglomerationen, wenn diese überwiegend dem regionalen Verkehr dienen.
- 2 Parallelführungen von Kantonsstrassen sind zu vermeiden.
- 3 Nationalstrassen und Kantonsstrassen der Kategorie A sind als Transitachsen lückenlos mittels Kantonsstrassen untereinander vernetzt.
- 4 Das Rückgrat eines Verkehrskorridors wird – sofern nicht eine Nationalstrasse diese Funktion übernimmt – durch eine Kantonsstrasse gebildet, die diesen Korridor an das übergeordnete Strassennetz anbindet.
- 5 Kantonsstrassen, die eine ländliche Gemeinde als Stichstrasse an das übergeordnete Netz anbinden, enden in der Regel am ersten Knoten mit wichtiger Verteilfunktion durch mindestens eine abzweigende kommunale Sammelstrasse in der Zentrumsortschaft, andernfalls im Bereich des Siedlungsschwerpunktes. Wo Ermessensspielraum besteht, sind vergleichbare Verhältnisse wie in anderen Gemeinden anzustreben.»

Wird das Strassennetz im Rahmen einer planerischen Gesamtschau überprüft und die Funktion der Strassen neu beurteilt, müssen Neueinreichungen zulässig sein; die Sachplanung könnte andernfalls ihre Aufgabe nicht erfüllen. Damit ist aber auch klar, dass einzelne Aspekte, die in der Vergangenheit nach Ansicht des Kantons für die Einreihung einer Strasse als Kantonsstrasse gesprochen haben, heute anders beurteilt und gewichtet werden können und der Neueinreihung als Gemeindestrasse nicht zwingend entgegenstehen; dies gilt auch dann, wenn sich die Verhältnisse insoweit nicht verändert haben sollten.

**4.6** Entgegen der Auffassung der Gemeinde liegen somit zureichende Rückkommensgründe vor. Ob diese Gründe auch in der Sache zu einer Änderung der bisherigen Strasseneinreihung führen, ist nachfolgend zu prüfen.

## 5.

Die Parteien sind sich schliesslich uneinig, ob die Funktion des Strassenabschnitts Chramershus-Thal eine Neueinreihung als Kantonsstrasse erlaubt.

**5.1** 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.

**5.2** Nach Ansicht der EG Trachselwald dient das Strassenstück Chramershus-Thal nicht nur der lokalen, sondern auch der regionalen und überregionalen Erschliessung. Sie verweist in diesem Zusammenhang vorab auf das – sogar deutlich zunehmende – Verkehrsaufkommen unter anderem mit Linienbus und Reisebussen (Besucherinnen und Besucher von kulturellen Einrichtungen in Thal, Anbindung an die Nachbargemeinden, Erweiterung des Gehwegs bis Thal). In Thal liege zudem ein wichtiger Verkehrsknoten mit Verteilfunktion im Strassennetz. Aus Sicht des Kantons dient das Strassenstück demgegenüber in erster Linie dem lokalen Verkehr innerhalb der EG Trachselwald und zwischen den benachbarten Gemeinden. Die Kantonsstrasse ende neu im Ortsteil Chramershus nach dem Siedlungsschwerpunkt in der Talschaft Heimisbach beim Punkt 707, einer wichtigen Abzweigung mit Verteilfunktion.

**5.3** 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).

**5.4** Die EG Trachselwald wird heute von den beiden Kantonsstrassen Nrn. 243.1 und 1445 erschlossen. Es handelt sich um Kantonsstrassen der Kategorie C, welche die Verbindung zur Kantonsstrasse Nr. 23 der Kategorie B auf der Achse Kirchberg-Burgdorf-Ramsei-Huttwil-Sursee herstellen. Die *Strasse Nr. 243.1* führt von Grünenmatt, wo sie von der übergeordneten Strasse Nr. 23 abzweigt, nach Trachselwald (Trachselwaldstrasse) und Grünen; dort mündet sie in die Kantonsstrasse Nr. 243.2, die ihrerseits ebenfalls an die Strasse Nr. 23 angeschlossen ist und in der anderen Richtung auf der Achse Grünen-Sumiswald-Wasen verläuft. Von Wasen aus führt die Kantonsstrasse weiter Richtung Huttwil an die Grenze zum Kanton Luzern (Strassen Nrn. 1412 und 244.2 [Achse Wasen-Eriswil-Huttwil] bzw. 1412, 1414 und 244.1 [Achse Wasen-Wyssachen-Huttwil]); dort mündet sie wiederum

in die Kantonsstrasse Nr. 23. Die *Strasse Nr. 1445* führt von Grünenmatt, wo sie über das gleiche Teilstück wie die Strasse Nr. 243.1 mit der übergeordneten Strasse Nr. 23 verbunden ist, nach Chramershus und Thal (Untere Halden, Heimisbachstrasse). Dort endet sie als Kantonsstrasse. Von diesem Ortsteil aus erschliessen mehrere Gemeindestrassen das weitere Gemeindegebiet. Eine Gemeindestrasse führt über die «Chleinegg» in der Nähe von Ey bzw. Spittel bei Sumiswald in die Kantonsstrasse Nr. 243.2 (Steinweidstrasse; vgl. zum Ganzen Geoportal des Kantons Bern, Karte «Strassennetz», abrufbar unter: <<http://www.apps.be.ch/geo>>; Karte auf google maps, abrufbar unter: <<https://maps.google.ch>>).

**5.5** Der Kanton hat nicht die ganze Kantonsstrasse Nr. 1445 neu als Gemeindestrasse eingereiht, sondern nur den letzten Abschnitt Chramershus-Thal (vgl. auch vorne E. 2.3). Wie er in seiner Beschwerdeantwort zutreffend festhält (S. 3), bleibt die EG Trachselwald damit auch mit der umstrittenen Massnahme mit mehr als einer Kantonsstrasse erschlossen – und dies nicht nur peripher mit der Strasse Nr. 243.1, sondern über die Peripherie hinaus in das Innere des Gemeindegebiets. Dem Grundsatz von Art. 7 Abs. 3 SG, wonach jede Gemeinde mindestens peripher mit einer Kantonsstrasse erschlossen wird (vgl. dazu auch Vortrag SG, S. 11, Erläuterungen zu Art. 7), ist damit Genüge getan. Immerhin scheint der Kanton den erwähnten Grundsatz nicht so zu verstehen, dass eine Gemeinde *höchstens* mit einer einzigen Kantonsstrasse erschlossen werden darf, wäre es doch in diesem Fall folgerichtig gewesen, der Gemeinde die ganze Kantonsstrasse Nr. 1445 abzutreten. Wie es sich damit letztlich verhält, kann aber mit Blick auf die Verkehrsbedeutung der beiden Strassen (und des weiteren Strassennetzes), die nachfolgend dargestellt wird, dahingestellt bleiben (vgl. auch BVR 2003 S. 14 E. 4a, wo die Frage unter der Herrschaft des SBG ebenfalls nicht abschliessend geklärt wurde).

**5.6** Kantonsstrassen der Kategorie C verbinden Gemeinden wie dargelegt mit den Kantonsstrassen der Kategorien A und B (vorne E. 5.1). Das lässt sich sowohl von der Strasse Nr. 243.1 als auch von der Strasse Nr. 1445 sagen, die beide zur Kategorie C gehören und den Anschluss der Gemeinde an die Kantonsstrasse Nr. 23 der Kategorie B sicherstellen. Die Verkehrsbedeutung der beiden Strassen im Strassennetz ist indes nicht vergleichbar. Die Gemeinde wird über die Strasse Nr. 243.1 auch auf der Achse Grünenmatt-Trachselwald-Grünen-Sumiswald-Wasen-Huttwil an das übergeordnete Strassennetz angebunden. Die Strasse Nr. 1445 ist demgegenüber nur bis zum Ortsteil Thal eine Kantonsstrasse. Wohl trifft zu, dass sich das Kantonsstrassennetz in

dieser Richtung auch von dort aus erreichen lässt; dazu muss aber bis zur Einmündung in die Kantonsstrasse Nr. 243.2 bei Sumiswald eine Gemeindestrasse benützt werden (vorne E. 5.4). Auch dieses Strassenstück müsste konsequenterweise als Kantonsstrasse eingereiht werden, wenn man der (ganzen) Verkehrsachse Grünenmatt-Thal-Sumiswald mit der Gemeinde regionale und sogar überregionale Bedeutung zumessen würde (vgl. Beschwerde, S. 5). Solches steht indes nicht zur Diskussion. Vielmehr leuchtet ein, dass der Strassenachse Grünenmatt-Thal-Sumiswald neben der Strassenachse Grünenmatt-Trachselwald-Grünen-Sumiswald für die Gemeinde insgesamt keine regionale oder überregionale Bedeutung zukommt. Das erstgenannte Strassenstück bindet nur weitere Teile der EG Trachselwald an die Achse Grünenmatt-Trachselwald-Grünen-Sumiswald-Wasen-Huttwil und damit an das übergeordnete Strassennetz an. Das Strassenstück von Thal nach Sumiswald stellt bei dieser Ausgangslage als Gemeindestrasse die Verbindung zur Kantonsstrasse Nr. 243.2 der Kategorie C her (vgl. Art. 8 SG). Der Strasse Nr. 1445 kommt demgegenüber nur insofern regionale bzw. überregionale Bedeutung zu, als sie das ländliche Gemeindegebiet von Trachselwald, namentlich die Talschaft Heimisbach, als Stichstrasse mit der Kantonsstrasse Nr. 23 der Kategorie B verbindet (vgl. Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 Bst. c SG).

**5.7** Die weiteren Vorbringen der Gemeinde sind nicht geeignet, die bloss lokale Verkehrsbedeutung des streitbetroffenen Strassenstücks in Frage zu stellen. Insbesondere übersieht sie, dass die Kantonsstrasse Nr. 1445 nur eine *Stichstrasse* ist. Von einer regionalen oder überregionalen Bedeutung der ganzen Verkehrsachse Grünenmatt-Thal-Sumiswald kann und konnte bereits früher wie ausgeführt nicht gesprochen werden. Der Kanton relativiert die Verkehrsbedeutung der Kantonsstrasse Nr. 1445 sodann nicht insgesamt, sondern lediglich diejenige der Teilstrecke Chramershus-Thal (vgl. E. 5.6 hiervor). Der Hinweis, das «Gros des Gemeindegebiets im Süden, Südosten und Osten» werde über die Verkehrsachse Grünenmatt-Thal-Sumiswald erschlossen und mit den Zentren der angrenzenden Gemeinden verbunden (Beschwerde, S. 3), zielt daher an der Sache vorbei. Abgesehen davon kann durchaus auch eine bedeutende Anzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Betrieben und Einrichtungen (z.B. Museen) «nur» über eine Gemeindestrasse erschlossen sein; für die Verkehrsbedeutung der Strasse im Strassennetz ist damit allein noch nichts gesagt. Wäre jede intensiv genutzte Strasse als Kantonsstrasse einzureihen, würde ausserdem das Netz der Kantonsstrassen ausufern. Dies widerspräche dem SNP 2014-2029, der eine weitere Verdichtung des Kantonsstrassennetzes

grundsätzlich verhindern will (vgl. vorne E. 4.5). Wie der Kanton überzeugend ausführt, verkehren sodann auch auf zahlreichen Gemeindestrassen Buslinien und müssen solche Strassen verkehrssicher ausgestaltet werden, beispielsweise mit einem Gehweg wie im vorliegenden Fall (Strassenplan des Oberingenieurkreises IV des Tiefbauamts des Kantons Bern vom September 2011 betreffend Gehwegverlängerung «Chrummholzmatte-Thal»; Vorakten pag. 9; vgl. Beschwerdeantwort, S. 3).

**5.8** Zu prüfen bleibt, wo die Kantonsstrasse Nr. 1445 enden soll, d.h. ob sie wie bisher bis nach Thal oder neu nur noch bis Chramershus führen soll. – Der Kanton hat sich bei der Neueinreihung an den Grundsatz gehalten, dass Kantonsstrassen, die wie im vorliegenden Fall eine ländliche Gemeinde als Stichstrasse an das übergeordnete Netz anbinden, in der Regel am ersten Knoten mit wichtiger Verteilfunktion enden (Zentrumsortschaft, Siedlungsschwerpunkt; vorne E. 4.5). Es mag zutreffen, dass in Thal ein wichtiger Knoten mit Verteilfunktion liegt, zweigen doch von dort drei weiterführende Gemeindestrassen ab (Steinweidstrasse, Liechtguetgrabenstrasse, Latärnegrabenstrasse; Beschwerde, S. 3). Indessen lässt sich nicht erfolgreich bestreiten und wird von der Gemeinde auch nicht substantiiert in Frage gestellt, dass im Ortsteil Chramershus ein *Zentrumsort bzw. Siedlungsschwerpunkt* der Talschaft Heimisbach liegt, der unter anderem das Gemeindehaus, ein Schulhaus und verschiedene Betriebe umfasst (vgl. Beschwerdeantwort, S. 3). Von diesem Ortsteil zweigen einige Strassen ab, welche die weitere Talschaft erschliessen (Chramershus, Binzgrabenstrasse). Es ist zwar einzuräumen, dass diese Verkehrswege bzw. die davon abzweigenden Strassen zum Teil bei einem Gebäude oder Gehöft enden und keine oder nur eine sehr untergeordnete Verbindung zum weiteren Strassennetz besteht. Insofern mag ein Unterschied zum Verkehrsknoten Thal auszumachen sein (vgl. auch Beschwerde, S. 6). Dies ändert allerdings nichts daran, dass auch vom Ortsteil Chramershus aus wichtige Bereiche der Talschaft erschlossen werden. Der Punkt 707 liegt nach dem Siedlungsbereich bei der Einmündung der Binzgrabenstrasse. Insbesondere mit Blick auf den *Zentrumsort bzw. Siedlungsschwerpunkt* in Chramershus ist es nicht zu beanstanden, diese Abzweigung als den *ersten* Knoten mit wichtiger Verteilfunktion zu betrachten. Dem Kanton kann somit nicht vorgeworfen werden, er habe den neuen Punkt für den Übergang von der Kantonsstrasse Nr. 1445 in die Gemeindestrasse nach unsachlichen Gesichtspunkten festgelegt oder sich in Widerspruch zu den eigenen Einreihungskriterien begeben.

**5.9** Der Kanton durfte somit dem Strassenabschnitt Chramershus-Thal nur lokale Verkehrsbedeutung beimessen, welche die Einreihung als Gemeindestrasse erlaubt.

**6.**

Im Ergebnis erweisen sich die Neueinreihung des Strassenabschnitts Chramershus-Thal als Gemeindestrasse und die Abtretung dieses Strassenstücks an die EG Trachselwald – auch ohne Zustimmung der Gemeinde – nicht als rechtsfehlerhaft. Die angefochtene Verfügung beruht weder auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt noch auf einer anderen Rechtsverletzung. Weitere Sachverhaltsabklärungen sind entbehrlich. Soweit die Gemeinde verlangt, es seien zusätzliche Akten einzuholen, werden die Beweisanträge deshalb abgewiesen. Die Beschwerde erweist sich in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

**7.**

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, soweit darauf eingetreten wird.
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.