

100.2022.142U
HAM/NUI/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 4. Juli 2023

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Abteilungspräsidentin
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Häusler
Gerichtsschreiberin Nuspliger

Einwohnergemeinde Biglen

handelnd durch den Gemeinderat, Hohle 19, 3507 Biglen
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdeführerin

gegen

1. **A.** _____
vertreten durch Fürsprecherin ...

Beschwerdegegner

2. **B.** _____

3. **C.** _____

4. **D.** _____ und **E.** _____

5. **F.** _____ und **G.** _____
alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerschaft

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen



betreffend Feststellung der Widmung einer Strasse zum Gemeingebrauch
(Entscheid der Regierungsstatthalterin des Verwaltungskreises Bern-
Mittelland vom 11. April 2022; vbv 220/2021)

Prozessgeschichte:

A.

A._____, B._____, C._____, D._____ und E._____,
F._____ und G._____ sowie H._____ und I._____ sind
Eigentümerinnen und Eigentümer der Parzellen Biglen
GbbL Nrn. 1_____, 2_____, 3_____, 4_____-5_____,
6_____-7_____, 8_____, 9_____, 10_____ und
11_____. Die Grundstücke befinden sich im Gebiet ... ausserhalb der
Bauzone und werden durch eine Strasse erschlossen, die über ihre
Parzellen führt. Am 6. Januar 2021 ersuchten mehrere Eigentümerinnen und
Eigentümer die Einwohnergemeinde (EG) Biglen, Unterhaltsarbeiten an der
Strasse vorzunehmen, da es sich um eine öffentliche Gemeindestrasse
handle oder das Strassenstück in Folge konkludenter Widmung zum
Gemeingebrauch schon lange in der Unterhaltungspflicht der Gemeinde stehe.
Andernfalls sei eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. A._____
schloss sich dem Begehren um Erlass einer Verfügung mit Stellungnahme
vom 25. Juni 2021 an; H._____ und I._____ liessen sich nicht
vernehmen. Wegen starker Regenfälle Ende Juni 2021 verschlechterte sich
der Strassenzustand derart, dass dringende Unterhaltsarbeiten an der
Strasse vorgenommen werden mussten. Mit Verfügung vom 22. Juli 2021
stufte die Gemeinde die betroffene Strasse als Privatstrasse ein, die nicht
dem Gemeingebrauch gewidmet ist (Bst. a). Sie lehnte die Übernahme der
Unterhaltungspflicht abgesehen von der anteiligen privatrechtlichen
Beitragspflicht für das öffentliche Fusswegrecht gemäss Einträgen im
Grundbuch ab (Bst. b). Die Kosten der Verfügung setzte sie auf Fr. 1'000.--
fest und auferlegte diese den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern
(Bst. c).

B.

Dagegen erhoben A. _____ am 22. August 2021 einzeln und B. _____, C. _____, D. _____ und E. _____ sowie F. _____ und G. _____ am 20. August 2021 gemeinsam Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland. Sie beantragten zusammengefasst, die Verfügung der Gemeinde sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass es sich um eine öffentliche Strasse handle. B. _____ und Mitbeteiligte beantragten zusätzlich, die EG Biglen sei zu verpflichten, F. _____ und G. _____ mit Fr. 10'166.60 für vorgeschossene Kosten im Zusammenhang mit den dringenden Instandstellungsarbeiten an der Strasse vom 20. bis 22. Juli 2021, zuzüglich 5 % Verzugszins seit wann rechtens, zu entschädigen. Das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland vereinigte die beiden Beschwerdeverfahren. H. _____ und I. _____ verzichteten auf die Teilnahme am Verfahren. Mit Entscheid vom 11. April 2022 hiess die Regierungsstatthalterin die Beschwerde von A. _____ gut. Diejenige von B. _____ und Mitbeteiligten hiess sie teilweise gut. Sie hob die angefochtene Verfügung auf und stellte fest, dass es sich bei der Strasse «...» um eine Privatstrasse im Gemeingebrauch handle. Die Akten wies sie zurück an die Gemeinde zum Erlass einer Verfügung betreffend die Übernahme der von B. _____ und Mitbeteiligten geltend gemachten Unterhaltskosten. Soweit weitergehend wies sie die Beschwerde von B. _____ und Mitbeteiligten ab.

C.

Gegen diesen Entscheid hat die EG Biglen am 12. Mai 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und ihre Verfügung zu bestätigen.

Mit Beschwerdeantworten vom 15. August 2022 bzw. 11. August 2022 beantragen A. _____ sowie B. _____ und Mitbeteiligte die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Mit Schreiben vom 24. Mai 2022 beantragt das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland sinngemäss die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig.

1.2 Das Verfahren ist auf den Streitgegenstand beschränkt. Ausgangspunkt für dessen Bestimmung bildet die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid, das sogenannte Anfechtungsobjekt. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor (BVR 2020 S. 59 E. 2.2; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 84 N. 5, Art. 72 N. 12 f.). Der Streitgegenstand kann sich im Verlauf des Verfahrens grundsätzlich nicht erweitern (Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20a N. 5 sowie N. 24 ff. zu den Ausnahmen). – Im erstinstanzlichen Verfahren war nur die rechtliche Qualifikation der Strasse Thema. Die konkrete Höhe bzw. der Anteil an den Strassenunterhaltskosten, den die Gemeinde tragen sollte, waren hingegen nicht Gegenstand des Verfahrens. Indem die Vorinstanz das Begehren um Kostenrückerstattung dennoch formell behandelt hat, hat sie den Streitgegenstand in unzulässiger Weise erweitert. Richtigerweise hätte sie auf diesen ausserhalb des Streitgegenstands liegenden Antrag nicht eintreten dürfen. Welche Folgen die insofern zu Unrecht erfolgte «förmliche» bzw. prozessuale Behandlung hat, kann mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen dahingestellt bleiben, da der angefochtene Entscheid ohnehin integral aufzuheben ist (vgl. auch Michel Daum, a.a.O., Art. 20a N. 44).

1.3 Die Gemeinde erliess auf Gesuch hin eine Feststellungsverfügung. Die Vorinstanz hat das Feststellungsinteresse des Beschwerdegegners und der Beschwerdegegnerschaft zu Recht bejaht, wenn auch nur implizit, indem sie ihrerseits eine Feststellung über die rechtliche Qualifikation der Strasse getroffen hat. Die Gemeinde beantragt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren neben der Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids die Bestätigung ihrer Verfügung vom 22. Juli 2021 und damit ihrer Feststellung betreffend die

rechtliche Qualifikation der Privatstrasse. Sie hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung der Rechtsverhältnisse bzw. Klärung der hier strittigen Rechtsfrage (Art. 79 Abs. 1 VRPG; Michael Pflüger, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 79 N. 8 mit Hinweisen; vgl. auch VGE 20996 vom 11.9.2001 E. 1c/cc). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Entgegen dem sinngemässen Vorbringen des Beschwerdegegners und der Beschwerdegegnerschaft (act. 9 und 10) genügt die Beschwerde (ohne weiteres) den Begründungsanforderungen. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.4 H._____ und I._____ sind Eigentümer und Eigentümerin der Parzelle Nr. 5_____, über welche die streitbetroffene Strasse ebenfalls führt. Auf ihrem Grundstück lastet zudem ein Fusswegrecht zu Gunsten der Gemeinde. Gegen die Verfügung der Gemeinde haben sie keine Beschwerde erhoben. Auf Nachfrage im vorinstanzlichen Verfahren verzichteten sie auf eine Teilnahme mit der Begründung, sie seien nur am Rande betroffen (Akten RSA pag. 73). Die Vorinstanz beteiligte sie nicht mehr am Verfahren und eröffnete ihnen den angefochtenen Entscheid nicht. – Als Verfügungsadressatin und -adressat wären die beiden allerdings als notwendige Partei am Verfahren zu beteiligen gewesen, zumal sie von der Feststellung über die rechtliche Qualifikation der Strasse ebenfalls unmittelbar in ihrer Rechtsstellung betroffen sind (vgl. Art. 12 Abs. 1 VRPG; zum Begriff Michel Daum, a.a.O., Art. 12 N. 4 mit Hinweis auf BVR 2018 S. 43 E. 2.2). Eine solche Partei kann sich dem Verfahren auch nicht entziehen, indem sie etwa von der Verfahrensbeteiligung Abstand nimmt oder in der Sache keine Anträge stellt. Mit solchen Erklärungen kann sie nur auf das Ausüben von Parteirechten verzichten (vgl. BVR 2015 S. 541 E. 8.1). Eine zu Unrecht nicht beteiligte Person kann nach der Praxis des Verwaltungsgerichts noch in das Beschwerdeverfahren einbezogen werden und der Mangel unter gewissen Voraussetzungen geheilt werden. Darauf kann hier ausnahmsweise verzichtet werden: Die Parzelle Nr. 5_____ grenzt zwar für ein kurzes Stück an die fragliche Strasse, wird jedoch zur Hauptsache über eine andere Strasse erschlossen. Wenn überhaupt wäre die Grundeigentümerschaft nur marginal von der rechtlichen Qualifikation

der Strasse betroffen. Sie haben denn auch mit ihrem Verhalten signalisiert, kein Interesse am Ausgang des Verfahrens zu haben (Verzicht auf Beschwerde und auf vorinstanzliche Teilnahme). Ohnehin bleibt mit Blick auf den Ausgang des Verfahrens ihre Rechtsstellung unverändert (vgl. hinten E. 3.9 f.). Ihnen ist das Urteil aber zur Wahrung aller Interessen mitzuteilen.

1.5 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Die streitbetroffene Strasse zweigt von der Gemeindestrasse «...» Richtung Westen ab, führt im Nordwesten in zwei Ästen (... und ...) zu je einem Haus und Feldern und endet dort. Sie ist auf der gesamten Länge nicht als separate Strassenparzelle ausgeschieden, sondern verläuft über verschiedene Grundstücke des Beschwerdegegners, der Beschwerdegegnerschaft sowie von H._____ und I._____. Entlang der Strasse befinden sich fünf Wohnhäuser, ein aktiver landwirtschaftlicher Betrieb sowie diverse Land- und Waldparzellen. Die Strasse ist bereits in den historischen Karten von 1861 und 1950 abgebildet. Auf einem Teil der Parzellen (...; Parzellen Nrn. 12_____-5_____, 6_____-7_____, 8_____ und 13_____) wurde im Jahr 1910 zugunsten der Gemeinde ein öffentliches Fusswegrecht im eidgenössischen Grundbuch angemeldet (vgl. angefochtener Entscheid II.1.1 ff.; vgl. auch Beschwerde S. 4 und 12; vgl. Foto und Situationsplan in Akten Gemeinde pag. 1 f.; ferner Geoportal des Kantons Bern, Basiskarte, einsehbar unter: <www.map.apps.be.ch/pub>; Auszüge aus dem Grundstückdaten-Informationssystem des Kantons Bern [GRUDIS]; Dienstbarkeit Nr. ..., Akten Gemeinde pag. 86; vgl. Fotos Strassenabschnitt ohne Standortangabe, Beschwerdebeilage Nr. 5 und Akten RSA act. 4A3 Beilage Nr. 14; historische Karten, Akten Gemeinde pag. 104 f.). Die Gemeinde verfügt über keinen Strassenplan und über kein Strassen-/Wegreglement (vgl. das Strassenverzeichnis in Akten RSA pag. 95).

2.2 Zum Sachverhalt ergibt sich aus den Akten soweit hier interessierend zudem Folgendes: In den 70er-Jahren sprach die Gemeinde einen Kredit von Fr. 1'000.-- für eine Querentwässerung in der ...kurve und die Sanierung von vier Schächten, richtete Kostenbeiträge an Kies aus und übernahm die Schneeräumung auf Privatwegen (vgl. Akten Gemeinde pag. 89 ff.) In den 80er-Jahren prüfte die Gemeinde im Zusammenhang mit der Erschliessung des Gebiets ... die Zufahrtsverhältnisse. Ursprünglich war geplant, dieses Gebiet via ... zu erschliessen, weshalb verschiedene Sanierungsstudien in Auftrag gegeben wurden. Letztlich wurde diese Erschliessungsvariante nicht weiterverfolgt. Die Gemeinde prüfte aber eine separate (günstigere) Sanierungsvariante des Strassenstücks ... (vgl. Akten Gemeinde pag. 10 ff. und 125). Im Juli 1990 beschloss der Gemeinderat ein Projekt für die Stabilisierung des ...stuzes im sogenannten Consolid-Verfahren (Teilstück ...). In den Beratungen der Gemeindeversammlung wurde dazu ausgeführt, dass damit Naturstrassen stabilisiert werden. Die bestehende Strasse werde ausgeglichen, ohne Material wegzuführen; unmittelbar nach dem Einbringen der Stabilisierungsschicht (Consolid als Bindemittel auf chemischer Basis) könne die Strasse wieder befahren werden. Der Strassenunterhalt sei gewährleistet wie bei Naturstrassen. Die Stabilisierungsschichten könnten jederzeit bei Bedarf mit einer Oberflächenbehandlung versehen werden. Das beschriebene Vorhaben wurde von der Gemeindeversammlung genehmigt, ein Kredit gesprochen und gleichzeitig eine Kostenbeteiligung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer festgelegt (Akten Gemeinde pag. 94 f.). Die Kosten beliefen sich auf Fr. 47'037.85 (inkl. Mehrkosten für Ausbaubreite von 3 m, Auskoffnung schlechter Unterbau, Mehrbedarf Humus und Oberflächenbehandlung steiler Strassenabschnitt). Davon wurden den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Fr. 11'760.-- in Rechnung gestellt (Akten Gemeinde pag. 107 ff.). Im Jahr 1991, 1993 und 1996 sprach die Gemeinde (Nach-)Kredite für Mängelbehebung und Ausbesserungsarbeiten der Oberfläche (2-fache Schottertränkung, Oberflächenbehandlung und neue Beläge; Akten Gemeinde pag. 97 ff.). Die Kostenvoranschläge dafür betragen Fr. 14'100.--, Fr. 2'700.-- und Fr. 11'000.--, wobei der Letztere Arbeiten an mehreren Strassen betrifft und der genaue Anteil für den ...stutz nicht bekannt ist (keine Unterlagen betr. Ausführung vorhanden; vgl. zum Ganzen auch Verfügung Gemeinde Ziff. II.3-11).

3.

3.1 Umstritten ist, ob es sich bei der streitbetroffenen Strasse um eine öffentliche Strasse im Sinn von Art. 4 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11) handelt. Danach gelten als öffentliche Strassen die dem Gemeingebrauch offenstehenden Strassen, Wege und Plätze (Abs. 1). Sie werden nach ihrer Bestimmung und Bedeutung eingeteilt in Nationalstrassen, Kantonsstrassen, Gemeindestrassen und Privatstrassen im Gemeingebrauch (Abs. 2). – Die Regierungsstatthalterin ging zu Recht davon aus, dass der betroffene Strassenabschnitt im Eigentum des Beschwerdegegners und der Beschwerdegegnerschaft steht (angefochtener Entscheid II.3.1), da diese Eigentümerinnen und Eigentümer der Parzellen sind, über welche die Strasse verläuft (vorne Bst. A). Zudem wurde weder ein Eigentumsübergang an die Gemeinde vertraglich vereinbart noch ist ein solcher von Gesetzes wegen erfolgt (vgl. auch hinten E. 3.9). Es handelt sich somit um eine Privatstrasse. Zu prüfen ist allerdings, ob die Privatstrasse dem Gemeingebrauch gewidmet ist.

3.2 Im Privateigentum stehende Strassen gelten als öffentliche Strassen, wenn sie dem Gemeingebrauch gewidmet sind (Art. 9 SG). Die Begründung des Gemeingebrauchs und damit die Öffnung einer Strasse für die Allgemeinheit erfolgt mit der sogenannten Widmung (Öffentlicherklärung) einer Strasse. Die Widmung beseitigt das Recht der Eigentümerin oder des Eigentümers, den Gemeingebrauch zu beschränken oder aufzuheben und sichert damit die rechtliche Zweckbestimmung des Terrains als Strasse (BVR 2011 S. 341 E. 4.1, 2008 S. 332 E. 3.3). Sie setzt ihrerseits voraus, dass dem Gemeinwesen die Verfügungsmacht über die Strasse zukommt; fehlt es daran, stellt eine Öffentlicherklärung einen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie nach Art. 26 der Bundesverfassung (BV; SR 101) dar (zum Ganzen BVR 2013 S. 282 E. 2.1 mit Hinweisen).

3.3 Grundsätzlich beurteilt sich nach geltendem Recht, ob eine im Privateigentum stehende Strasse als öffentliche Strasse gilt. Wenn kein Widmungstatbestand nach dem aktuellen Recht vorliegt oder dies fraglich erscheint – etwa weil sich der relevante Sachverhalt kaum (mehr) feststellen lässt –, ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob eine Strasse im Privateigentum nach Massgabe des früheren, d.h. zum Zeitpunkt des angeblichen

Widmungsvorgangs geltenden, Rechts dem Gemeingebrauch gewidmet und in der Folge nicht wieder entwidmet worden ist (BVR 2019 S. 151 E. 3.2.2, 2013 S. 282 E. 2.5, 2011 S. 341 E. 4.2, 4.2.4 f. und 5.1).

3.4 Privatstrassen werden gemäss Art. 13 Abs. 3 SG dem Gemeingebrauch gewidmet durch Verfügung der Gemeinde, wenn die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer zugestimmt hat (Bst. a), durch Errichtung einer Wegdienstbarkeit zugunsten der Öffentlichkeit (Bst. b) oder durch Übertragung der Unterhaltspflicht an einer dem allgemeinen Verkehr offenen Strasse an die Gemeinde (Bst. c). Diese Widmungstatbestände entsprechen im Wesentlichen dem früheren Recht, d.h. sie stimmen mit Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen überein (Strassenbaugesetz, SBG; GS 1964 S. 6 ff., in Kraft bis 31.12.2008, in der Fassung vom 12.2.1985, GS 1985 S. 36 ff.; vgl. Vortrag des Regierungsrats zum Strassengesetz, in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 2 S. 3 ff., 12; BVR 2011 S. 341 E. 4.2.5; VGE 2010/147 vom 10.9.2010 E. 2.1). – Auf der Strasse ist seit rund hundert Jahren und bis heute eine Wegdienstbarkeit zugunsten der Öffentlichkeit eingetragen (Dauersachverhalt) und die massgeblichen Unterhaltsarbeiten erfolgten nach dem Jahr 1985. Die Rechtslage ist damit insoweit gleich geblieben, womit sich eine Prüfung in zwei Schritten erübrigt; es wird im Folgenden auf das geltende Recht abgestellt.

3.5 Die Vorinstanz hat offengelassen, ob aufgrund dieses öffentlichen Fusswegrechts auf einem Teilstück der streitbetroffenen Strasse auf eine Widmung zu schliessen ist (vgl. angefochtener Entscheid II.3.3). – Eine umfassende Widmung zum Gemeingebrauch der gesamten Strasse als Fahrweg im Sinn von Art. 13 Abs. 3 Bst. b SG ist hier mangels entsprechender Dienstbarkeit ausgeschlossen. Eine allfällige Teilwidmung, wie sie in anderen Konstellationen in Frage kommen könnte (vgl. VGE 2010/147 vom 10.9.2010 E. 2.5), wird weder dargetan noch wäre eine solche nachvollziehbar, zumal das mit einer Dienstbarkeit gesicherte Fusswegrecht nur einen Teilabschnitt der Strasse betrifft und diese soweit ersichtlich hauptsächlich durch den motorisierten Verkehr genutzt wird. Die Gemeinde bestreitet im Übrigen nicht, im Umfang des Fusswegrechts einen Beitrag an den Strassenunterhalt leisten zu müssen; sie ist der Ansicht, sie komme dieser Verpflichtung mit Kies- und Materiallieferungen genügend nach (Verfügung

Ziff. III.4; vgl. zur Zuständigkeit der Zivilgerichte VGE 2017/58 vom 30.3.2017 E. 3).

3.6 Umstritten und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz den Widmungstatbestand nach Art. 13 Abs. 3 Bst. c SG zu Recht bejaht hat. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts bedarf die Übertragung der Unterhaltspflicht an die Gemeinde nicht zwingend einer schriftlichen oder mündlichen Erklärung der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Einer Übertragung kann die Grundeigentümerschaft auch durch konkludentes Verhalten zustimmen (BVR 2011 S. 341 E. 4.2.4, 2007 S. 413 E. 3.2, 1995 S. 505 E. 4b; André Werner Moser, Der öffentliche Grund und seine Benützung, Diss. Bern 2011, S. 40). Weil die Widmung zum Gemeingebrauch regelmässig eine Eigentumsbeschränkung darstellt und daher nicht leichthin angenommen werden darf, muss allerdings in jedem einzelnen Fall genau untersucht werden, ob die konkrete Situation die Annahme einer Übertragung der Unterhaltspflicht und damit einer Zustimmung zur Widmung durch konkludentes Verhalten rechtfertigt (BVR 2007 S. 413 E. 3.2, 1995 S. 505 E. 4b).

3.7 Das blosses Dulden der allgemeinen Strassenbenützung rechtfertigt die Annahme einer Zustimmung noch nicht. Auf Zustimmung zur Widmung muss in der Regel aber dann geschlossen werden, wenn die Gemeinde grössere, über den laufenden Unterhalt hinausgehende und auf längere Zeit angelegte bauliche Investitionen getätigt hat (z.B. Belagserneuerung, Einrichtung einer Wegbeleuchtung), die von der Grundeigentümerschaft widerspruchslos hingenommen worden sind. Art. 13 Abs. 3 Bst. c SG und der diesbezüglichen Rechtsprechung liegt die Überlegung zugrunde, dass Grundeigentümerinnen und -eigentümer eine Vertrauensposition, die sie durch das vorbehaltlose Offenhalten der Privatstrasse für die Öffentlichkeit sowie das widerspruchslose Dulden von namhaften baulichen Investitionen durch die Gemeinde geschaffen haben, nicht wieder sollen einschränken oder aufheben können (BVR 2011 S. 341 E. 4.2.4, 2008 S. 332 E. 5.4, 2007 S. 413 E. 3.2, 1995 S. 505 E. 4b; vgl. auch Vortrag der damaligen Baudirektion zur Änderung des SBG, in Tagblatt des Grossen Rates 1984, Beilage 24 S. 10). In einem früheren Urteil hat das Verwaltungsgericht erwogen, es sei zweifelhaft, ob allein das einmalige Anbringen eines Belags auf einer Strasse eine namhafte Investition darstelle (BVR 2007 S. 413 E. 3.7). Als

ausreichend anerkannt hat das Verwaltungsgericht aber ein mehrmaliges Teeren zusammen mit dem Errichten der Strassenbeleuchtung und der Strassenentwässerung (VGE 20996 vom 11.9.2001 E. 4b; zum Ganzen BVR 2019 S. 151 E. 3.4).

3.8 Der Beschwerdegegner und die Beschwerdegegnerschaft vertreten die Ansicht, die Strasse sei durch Übertragung der Unterhaltungspflicht dem Gemeingebrauch gewidmet worden. Sie erklären sich mit anderen Worten einverstanden damit, die Strasse der Allgemeinheit tatsächlich zur Verfügung zu stellen. Eine Widmung als rechtsgestaltender Verwaltungsakt kann jedoch nicht von Privatpersonen vorgenommen werden. Sie erfolgt durch das Gemeinwesen und setzt ein entsprechendes öffentliches Interesse voraus (André Werner Moser, a.a.O., S. 41). Die Vorinstanz hat eine Widmung entgegen dem ausdrücklichen Willen der Gemeinde bejaht. Mit Blick auf den Regelungshintergrund von Art. 13 Abs. 3 Bst. c SG erscheint allerdings fraglich, ob dieser Widmungstatbestand im vorliegenden Fall überhaupt zur Anwendung gelangt. Der Rechtsprechung zu Art. 13 Abs. 3 Bst. c SG liegt der Schutz der Vertrauensposition der Gemeinde zugrunde, die namhafte Leistungen getätigt hat, damit eine Strasse öffentlich genutzt werden kann. Entsprechend haben sich bisher in erster Linie Gemeinden auf diesen Widmungstatbestand berufen und weist die Gemeinde zu Recht darauf hin, dass es sich hier um eine atypische Konstellation handelt (vgl. Beschwerde S. 12). Ob Private umgekehrt ebenfalls Rechte daraus ableiten können, ist fraglich, zumal nicht ersichtlich ist, inwiefern ihnen gegenüber eine Vertrauensposition geschaffen worden ist, in der sie geschützt werden müssen. Dass sich die Beschwerdegegnerschaft kaum erfolgreich auf eine schützenswerte Vertrauensposition berufen kann, zeigt etwa das Ergebnis des Schlichtungsverfahrens vom 22. Juli 2019. Darin vereinbarten der Beschwerdegegner und die Beschwerdegegnerschaft, dem Gemeinderat den Antrag zu unterbreiten, den Weg von ... bis zu ihren Liegenschaften in saniertem Zustand zu Eigentum zu übernehmen; die Sanierung und die Ausmarchung gehe zu Lasten der Antragstellenden (vgl. Akten Gemeinde pag. 127). Wie es sich damit abschliessend verhält, kann jedoch mit Blick auf die folgenden Erwägungen offenbleiben.

3.9 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz liegen keine ausreichenden Anhaltspunkte vor, um von einer Widmung der Strasse auszugehen: Zwar ist unbestritten, dass die Gemeinde auf dem streitbetroffenen Strassenabschnitt Unterhaltsarbeiten vorgenommen hat (vorne E. 2.2). Entgegen der Vorinstanz kann aber die von der Gemeinde veranlasste Strassenstabilisierung im Jahr 1990 nicht als namhafte Investition im Sinn der zitierten Rechtsprechung qualifiziert werden (vorne E. 3.7). Beim Consolid-Verfahren handelt es sich um ein natürliches und umweltschonendes Verfahren zur Bodenstabilisierung und -abdichtung. Dabei wird ohne Materialaustausch das Erdreich mit einer flüssigen und pulverförmigen Komponente verdichtet, womit der Boden wasserabweisend wird und die Festigkeit zunimmt (vgl. Ausdruck aus dem Internet, Beschwerdebeilage Nr. 3). Wenn namhafter Unterhalt mit Blick auf eine einmalige Teerung als fraglich erscheint, muss das umso mehr für eine einfache Bodenstabilisierung ohne Teerung gelten. Eine neubauähnliche Sanierung der Strasse liegt jedenfalls nicht vor. Vielmehr handelte es sich um eine kostengünstige Massnahme und nicht um eine auf längere Zeit angelegte Investition. Dass diese Unterhaltsmassnahme nicht nachhaltig war, zeigen auch die in den Folgejahren nötigen Ausbesserungsarbeiten. Soweit der Beschwerdegegner geltend macht, aus dem ehemaligen schmalen «Karrweg» sei eine verbreiterte befestigte und damit neue bzw. totalerneuerte Gemeindestrasse geworden, kann ihm somit nicht gefolgt werden (vgl. Beschwerdeantwort act. 10 S. 2). Die Zahlung von Grundeigentümerbeiträgen von Fr. 11'760.-- an die Gemeinde ändert daran nichts (vgl. Beschwerdeantwort act. 10 S. 1 f.; vorne E. 2.2). Die Gemeinde hat plausibel dargelegt, dass sie – wie in anderen Fällen – private Strasseneigentümerinnen und -eigentümer freiwillig unterstützt hat (vgl. Beschwerde S. 7, 9 f.). Eine falsche Bezeichnung des von den Privaten zu tragenden Kostenanteils als Grundeigentümerbeiträge vermochte nicht zu bewirken, dass die Gemeinde die Strassenhoheit erlangt hat. Schliesslich können auch die von der Gemeinde vor und nach den 90er-Jahren getätigten Arbeiten weder einzeln noch gesamthaft betrachtet als namhafte Investition qualifiziert werden. Im Übrigen weist die Gemeinde zu Recht darauf hin, dass der öffentliche Nutzen an der Strasse gering ist. Sie dient einzig der Zufahrt zu einem landwirtschaftlichen Betrieb und fünf Wohnhäusern und nicht dem Durchgangsverkehr. Die Voraussetzungen für eine Widmung nach Art. 13 Abs. 3 Bst. c SG liegen unter diesen Umständen nicht vor. Weiterungen zur von der Ge-

meinde offenbar geänderten Praxis der Finanzierung von Privatstrassen seit 2003 erübrigen sich ebenfalls (vgl. Beschwerde S. 13 ff.; vgl. auch Akten Gemeinde pag. 101 f.).

3.10 Die Vorinstanz ist nach dem Gesagten zu Unrecht davon ausgegangen, die Privatstrasse sei dem Gemeingebrauch gewidmet. Die Gemeinde hat die betroffene Strasse zu Recht als (reine) Privatstrasse eingestuft; der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Verfügung der Gemeinde in der Sache zu bestätigen. Die Strasseneigentümerinnen und -eigentümer beantragten im vorinstanzlichen Verfahren aber auch die Aufhebung von Bst. c der Verfügung hinsichtlich der Kosten, namentlich mit der Begründung, es fehle dafür die gesetzliche Grundlage (vgl. Akten RSA pag. 3, 11, 27 und 43). Die Vorinstanz hat den entsprechenden Antrag noch nicht behandelt. Es ist nicht Sache des Verwaltungsgerichts, als letzte kantonale Instanz diese Frage erstmals zu klären. Die Sache ist deshalb zur Überprüfung der Gemeindeverfügung im Kostenpunkt an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im erneut zu treffenden Entscheid wird auch über die vorinstanzlichen Kosten zu befinden sein.

4.

4.1 Die Beschwerde erweist sich somit hinsichtlich der Qualifikation der Strasse als begründet und ist insoweit vollumfänglich gutzuheissen. Im Kostenpunkt ist die Gemeindeverfügung hingegen von der Vorinstanz noch nicht überprüft worden. Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben und die Angelegenheit zur Überprüfung der Gemeindeverfügung im Kostenpunkt an das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland zurückzuweisen (Art. 84 Abs. 1 VRPG). Soweit die Beschwerdeführerin auch die Bestätigung der in der Gemeindeverfügung auferlegten Kosten verlangt (vgl. Rechtsbegehren 2), ist die Beschwerde abzuweisen.

4.2 Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neuurteilung – wie hier – noch zu

einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2020 S. 455 E. 5.1, 2016 S. 222 E. 4.1; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 6). Die Beschwerdeführerin ist daher als vollständig obsiegend zu betrachten. Bei diesem Verfahrensausgang haben der unterliegende Beschwerdegegner und die unterliegende Beschwerdegegnerschaft je zur Hälfte die Kosten für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG und Art. 104 Abs. 4 in der bis zum 31. März 2023 gültigen Fassung [BAG 08-109] i.V.m. Art. T2-1 VRPG). Die vorinstanzlichen Kosten sind im Rückweisungsentscheid nicht zu verlegen.

5.

Gegen das vorliegende Urteil steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110). Soweit die Sache an das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland zur Fortsetzung des Verfahrens zurückgewiesen wird, handelt es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG, weshalb die Beschwerde insoweit nur zulässig ist, wenn eine der zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt ist.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird insoweit gutgeheissen, als der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 11. April 2022 aufgehoben, Bst. a und b der Verfügung der Einwohnergemeinde Biglen vom 22. Juli 2021 bestätigt und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen wird. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden dem Beschwerdegegner und der Beschwerdegegnerschaft je zur Hälfte, ausmachend je Fr. 1'750.-, auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegner
 - Beschwerdegegnerschaft
 - Regierungsstatthalteramt Bern-Mittellandund mitzuteilen:
 - H. _____ und I. _____

Die Abteilungspräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.