

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 1. Mai 2007

Nr. 2007/710

### **Nuglar-St. Pantaleon: Erschliessungs- und Strassenkategorienplan (Dorfplatz, Ausserdorf-, Bifang- und St. Pantaleonstrasse) / Genehmigung / Behandlung der Beschwerden**

---

#### **1. Ausgangslage**

Die Gemeinde Nuglar-St. Pantaleon unterbreitet dem Regierungsrat den Erschliessungs- und Strassenkategorienplan über den Dorfplatz, die Ausserdorf-, die Bifang- und die St. Pantaleonstrasse zur Genehmigung.

#### **2. Erwägungen**

##### **2.1 Verfahren**

Bei der Genehmigung der Ortsplanungsrevision der Gemeinde Nuglar-St. Pantaleon (vgl. Beschluss Nr. 2006/699 vom 4. April 2006) hat der Regierungsrat unter anderem die Klassierung des Dorfplatzes sowie der Ausserdorf-, der Bifang- und der St. Pantaleonstrasse nach § 39 Abs. 2 der Grundeigentümerbeitragsverordnung (GBV; BGS 711.41) von der Genehmigung zurückgestellt. Er hat wie folgt verfügt (vgl. a.a.O., Ziff. 3.5): "Von der Genehmigung ausgenommen ist die Klassierung der Ausserdorfstrasse, der St. Pantaleonstrasse, des Kapellenweges, des Dorfplatzes, der Bifangstrasse sowie aller klassierten Flurwege. Der Strassenkategorienplan 1 : 2'000 ist im Sinne der Erwägungen (...) zu überarbeiten. Dabei sind auch die Fusswege auf ihre Erschliessungsfunktion zu überprüfen."

In der Zeit vom 13. Juli bis zum 21. August 2006 (Verlängerung der Auflagedauer wegen Betriebsferien der Gemeindeverwaltung) legte der Gemeinderat den Erschliessungs- und Strassenkategorienplan nochmals öffentlich auf (2. Auflage), wobei der Dorfplatz, die Ausserdorf-, die Bifang- und die St. Pantaleonstrasse einheitlich als Sammelstrassen klassiert wurden. Darüber hinaus hatte der Auflageplan - als Genehmigungsinhalt - noch die Klassierung einiger weniger weiterer Strassen- und Wegabschnitte der Gemeinde zum Gegenstand. Während der Auflagezeit ging eine Vielzahl von Einsprachen ein.

Am 11. September 2006 (eröffnet mit Verfügungen vom 18. September 2006) beschloss der Gemeinderat die Abweisung sämtlicher Einsprachen betreffend Klassierung des Dorfplatzes, der Ausserdorf-, der Bifang- und der St. Pantaleonstrasse. Von einem Entscheid über die Einsprachen betreffend Klassierung weiterer Strassen/Wege sah er einstweilen ab und beschloss diesbezüglich - wegen erkannter Unklarheiten - eine neuerliche (also 3.) Auflage.

Gegen die gemeinderätlichen Einspracheentscheide erhoben 16 Adressat(inn)en beim Regierungsrat Beschwerde, nämlich:

1. Mangold Karl, Oberdorfstrasse 12, 4412 Nuglar
2. Saladin Franz, Ausserdorfstrasse 12, 4412 Nuglar
3. Hackspiel Pia, Eptingerstrasse 66, 4132 Muttenz
4. Hackspiel-Brunner Anna-Maria, St. Pantaleonstrasse 12, 4412 Nuglar
5. Hueber Jrene, Jurastrasse 73, 4412 Nuglar
6. Merz Anton, Hofackerstrasse 1, 4412 Nuglar
7. Hackspiel René, Ausserdorfstrasse 33, 4412 Nuglar
8. Burtschi Roland und Nachbar Belinda, Ausserdorfstrasse 3, 4412 Nuglar
9. Schönenberger Rolf, Schwärzlerstrasse 4, 4421 St. Pantaleon
10. Casparis Susanna, Bifangstrasse 32, 4412 Nuglar
11. Dr. Rosa-Tschudin Fabienne und Tom Tschudin Rosa, St. Pantaleonstrasse 6, 4412 Nuglar
12. Urs Saladin AG in Liq., v.d. Peter Frei-Saladin, Hofackerstrasse 15, 4412 Nuglar
13. Frei-Gaugler Konrad, St. Pantaleonstrasse 11, 4412 Nuglar
14. Brogli Ruth, Hinter der Mühle 7, 4125 Riehen
15. Kamber Kistler Sabine, Burgstrasse 8, 4410 Liestal
16. Loetscher-Fringeli Karin, Bifangstrasse 31, 4412 Nuglar.

Die Beschwerdeführer(innen) Nrn. 1 - 15 fanden sich in der Folge zu einer Streitgenossenschaft (einfache Gesellschaft) namens "Interessengemeinschaft für zeitgemässe Strassenkategorisierung (IGzS)" zusammen, bezeichneten deren Zustellungsdomizil und Vertreter(innen) und ergänzten mit Eingabe vom 27. Oktober 2006 Rechtsbegehren und Begründung. Der Gemeinderat liess sich am 6. Dezember 2006 vernehmen. Die Rekurrentin Nr. 16 zog ihre Beschwerde mit schriftlicher Erklärung vom 7. März 2007 zurück.

Am 14. März 2007 führten zwei Vertreter des instruierenden Bau- und Justizdepartements (BJD) mit Vertreter(inne)n der IGzS und der Gemeinde eine Parteiverhandlung durch. Am 21. März 2007 ergänzte die IGzS ihre Beschwerde abermals.

## 2.2 Zuständigkeit und Kognition des Regierungsrates.

Nach § 9 Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1) ist die Ortsplanung Aufgabe der Einwohnergemeinden. Dazu gehört gemäss § 39 Abs. 2 und 3 der Verordnung betreffend das Grundbuch vom 22. Februar 1910 (GBV, SR 211.432.1) auch die Strassenklassierung. Die Nutzungspläne sind gemäss § 18 Abs. 1 PBG durch den Regierungsrat zu genehmigen. Nach § 18 Abs. 2 PBG überprüft der Regierungsrat, der gleichzeitig über erhobene Beschwerden entscheidet, die Pläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit sowie auf die Übereinstimmung mit übergeordneten Planungen. Pläne, die rechtswidrig oder offensichtlich unzumässig sind, und Pläne, die übergeordneten Planungen widersprechen, weist er an die Gemeinde zurück. Bei der Prüfung der Zweckmässigkeit auferlegt sich der Regierungsrat allerdings nach § 18 Abs. 2 PBG und Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) - zur Wahrung der den Gemeinden eingeräumten, relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit - eine gewisse Zurückhaltung. Abgesehen davon, dass er nur bei offensichtlich unzumässigen Plänen einschreiten darf, hat er den Gemeinden auch nicht eine von mehreren

zweckmässigen Lösungen vorzuschreiben. Diese Beschränkung entspricht der Praxis des Bundesgerichtes (vgl. etwa BGE 106 Ia 71 f., 114 Ia 370).

### 2.3 Behandlung der Beschwerde der Interessengemeinschaft für zeitgemässe Strassenkategorisierung (IGzS)

2.3.1 Als Adressat(inn)en gemeinderätlicher Einspracheentscheide sind die Angehörigen der IGzS zur Beschwerde legitimiert, zumal keine Hinweise darauf bestehen, dass der Gemeinderat im einen oder andern Fall zu Unrecht auf gegebene Einspracheberechtigung geschlossen hätte. Auf die – frist- und formgerecht [vgl. §§ 32 Abs. 1 und 33 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11)] – individuell angehobenen, gemeinsam ergänzten und nunmehr vereinigten Beschwerden ist damit grundsätzlich einzutreten (Ausnahme: vgl. nachfolgend Ziff. 2.3.4., lit. a, 2. Abschnitt).

2.3.2 Die Angehörigen der IGzS beehrten in ihren Einsprachen an den Gemeinderat, der Dorfplatz, die Ausserdorf-, die Bifang- und die St. Pantaleonstrasse (nachfolgend: die 4 Strassen) seien der Kategorie Hauptverkehrsstrassen zuzuteilen, eventuell einer neu zu schaffenden Kategorie "Ortsverbindungsstrassen" (mit einem Beitragssatz von 25 %). Sie begründeten ihre Anträge im Wesentlichen damit, es würden die fraglichen Strassen die beiden Ortsteile Nuglar und St. Pantaleon verbinden, und entsprechend seien sie auch primär Träger von Ortsverbindungsverkehr [inkl. öff. Verkehr (Postauto)] und nicht von Anwohnerverkehr. Deshalb sei einst auch vorgesehen gewesen, die 4 Strassen (bzw. Teile davon) ins kantonale Strassennetz zu überführen. Der knappe Ausbaustandard ändere an dieser Funktion nichts. Gleichzeitig seien deutliche Unterschiede zu andern Sammelstrassen der Gemeinde auszumachen. Im Einzelnen wird auf die Vorakten verwiesen.

Der Gemeinderat seinerseits führte in seinen abweisenden Einspracheentscheiden insbesondere aus, angesichts des bescheidenen Ausbaustandards der 4 Strassen – sowohl aktuell als auch nach Abschluss der projektierten Sanierung der Bifang- und St. Pantaleonstrasse – komme eine Klassierung als Hauptverkehrsstrassen nicht in Frage. Die Schaffung einer neuen, zusätzlichen Strassenkategorie wiederum sei im hängigen Nutzungsplanverfahren nicht möglich; erforderlich wäre die (vorgängige) Änderung des gemeindeeigenen Reglements über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren (durch die Gemeindeversammlung). Im Detail vgl. Vorakten.

2.3.3 Die IGzS beantragt in ihrer Beschwerde die kosten- und entschädigungsfällige Aufhebung der ergangenen Einspracheentscheide. Der Dorfplatz, die Ausserdorf-, die Bifang- und die St. Pantaleonstrasse seien der neu zu schaffenden Kategorie "Ortsdurchfahrtsstrassen" – umfassend strategisch wichtige, in hohem öffentlichen Interesse liegende Gemeindestrassen (unabhängig eines bestimmten Ausbaustandards) – zuzuteilen. Der zugehörige Beitragssatz sei im Nachgang durch die Gemeindeversammlung festzulegen. Begründet werden diese Anträge insbesondere wie folgt (im Detail vgl. Eingabe vom 27. Oktober 2006): Die 4 Strassen hätten Ortsbindungsfunktion (Büren – St. Pantaleon – Nuglar – Gempfen). Das einseitige Abstellen des Gemeinderates auf den Ausbaustandard gehe nicht an. Der Umstand, dass die beiden Ortsteile Nuglar und St. Pantaleon zur selben Gemeinde gehörten, sei kein taugliches Kriterium, die Verbindungsstrasse nicht oberhalb der Kategorie Sammelstrassen zu klassieren. Gemäss Leitbild zur Ortsplanungsrevision aus dem Jahre

1999 sei denn auch vorgesehen gewesen, Ortsverbindungsstrassen dem Kanton zu übertragen; ein Vorhaben, das in der Folge allein aus finanziellen – nicht aus sachlichen – Gründen gescheitert sei. Anlässlich der Besprechung vom 12. Juli 2005 mit einer regierungsrätlichen Delegation sei allseits die strategische Bedeutung der Verbindungsstrasse Nuglar – St. Pantaleon betont worden. Vor diesem Hintergrund sei die nunmehrige Klassierung der 4 Strassen als Sammelstrassen nicht korrekt. Der projektierte Ausbau der Bifang- und der St. Pantaleonstrasse unterstreiche deren Bedeutung (öffentlicher Verkehr, privater Ortsverbindungsverkehr, Güterverkehr). Schliesslich sei das westliche Teilstück der Hauptstrasse in St. Pantaleon – das logische Pendant zu den 4 Strassen in Nuglar – als Hauptverkehrsstrasse klassiert. Als Beweismittel gibt die IGzS diverse Dokumente zu den Akten, darunter eine Aktennotiz des Kantonsingenieurs über eine Besprechung zwischen Vertretern der Gemeinde und einer regierungsrätlichen Delegation vom 12. Juli 2005.

Der Gemeinderat erkennt in seiner Vernehmlassung auf Abweisung der Beschwerde und sinngemäss auf Genehmigung des Erschliessungs- und Strassenkategorienplanes. Er verweist auf seine Ausführungen in den Einspracheentscheiden und ergänzt, die Schaffung einer zusätzlichen Strassenkategorie würde auch materiell keinen Sinn machen; die Unterteilung des Strassennetzes könnte sonst ins Absurde geführt werden. Auch wenn den 4 Strassen eine gewisse Verbindungsfunktion nicht abzusprechen sei, so fehle ihnen doch die "regionale Bedeutung". Schliesslich habe der Gemeinderat, obwohl an die zu sanierende Bifang- und St. Pantaleonstrasse von den Anstössern noch nie Beiträge geleistet worden seien, beschlossen, den Beitragssatz für deren Ausbau zu reduzieren, nämlich von den reglementarischen 60 % (Satz für Sammelstrassen) auf 45 %.

Anlässlich der Parteiverhandlung bestätigten die Vertreter(innen) der IGzS explizit, vom früheren Antrag (im Einspracheverfahren) um Klassierung der 4 Strassen als Hauptverkehrsstrassen in der Beschwerde bewusst Abstand genommen zu haben. Das Begehren um Zuteilung der Strassen zur neu zu schaffenden Kategorie "Ortsdurchfahrtsstrassen" begründeten sie wie bereits in der Beschwertschrift, unterstrichen sodann das grosse öffentliche Interesse an diesen Strassen und verwiesen – zum Vergleich – auf die Strasse zwischen Hofstetten und Flüh, welche ebenfalls zwei Teile ein und derselben politischen Gemeinde verbinde und eine Kantonsstrasse sei. Die sachgemässe Lösung dürfe nicht über eine Reduktion des Beitragssatzes (im Einzelfall) gesucht werden. Beitragssätze seien "jederzeit" anfechtbar, weshalb es an der Rechtssicherheit fehle, derweil die Strassenklassierung an der Rechtsbeständigkeit des Planes teilhabe. Überhaupt seien Strassenklassierung – als Teil der Ortsplanung – und Strassensanierung klar zu trennen. Soweit der Gemeinderat argumentiere, es sei ihm verwehrt, im Nutzungsplanverfahren neue – im Reglement nicht vorgesehene – Strassenkategorien zu schaffen, werde auf den Regierungsratsbeschluss vom 4. April 2006 verwiesen, wo der Regierungsrat selbst die – im Reglement nicht vorgesehene – Kategorie "Fusswege mit Erschliessungsfunktion" geschaffen habe. Als Beweismittel rief die IGzS die verwaltungsgerichtlichen Entscheide SOG 1981 Nr. 24 und 1991 Nr. 44 an. Gemeindepräsident Schmid seinerseits erklärte, der Gemeinderat habe keinen Bedarf nach einer zusätzlichen Strassenkategorie erkannt, weshalb er auch keinen Anlass gehabt habe, eine daraufhin gerichtete Reglementsänderung zu initiieren, und Kreisplaner Bieri erläuterte das Verhältnis zwischen der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung zum Erlass / zur Änderung von Reglementen und der Planungshoheit des Gemeinderates.

In ihrer Beschwerdeergänzung vom 21. März 2007 stellte die IGzS – mit entsprechender Begründung (vgl. dazu a.a.O.) – nachträglich das Eventualbegehren um Klassierung der 4 Strassen als "gemeindeeigene Hauptverkehrsstrassen".

- 2.3.4 a) Zu klären ist vorerst der *Streitgegenstand*. Innert der 10-tägigen gesetzlichen und nachfolgend vom BJD bis Ende Oktober 2006 erstreckten Frist (vgl. § 32 Abs. 1 und § 33 Abs. 2 VRG) haben die Beschwerdeführer und die nachmalige IGzS allein den Antrag gestellt, es seien die fraglichen Strassen der neu zu schaffenden Kategorie "Ortsdurchfahrtsstrassen" zuzuteilen. Anlässlich der Mitte März 2007 abgehaltenen Parteiverhandlung haben sie dieses Begehren noch explizit als abschliessend bekräftigt, um dann bloss einige Tage später den Eventualantrag um Zuteilung der Strassen zur Kategorie Hauptverkehrsstrassen nachzuschieben. Ob dies verfahrensrechtlich angeht, ist fraglich, hat die – vorliegend gestützt auf eine Ausnahmebestimmung erstreckte – Beschwerdefrist doch gerade die Funktion, mit ihrem Ablauf Klarheit (Rechtssicherheit) zu schaffen, nämlich darüber, ob eine Verfügung (bzw. ein Plan) angefochten ist und – wenn ja – in welchem Umfang, und zwar mit der Folge, dass nicht angefochtene Verfügungsteile in Rechtskraft erwachsen. Vorliegend kann die Frage aus verfahrensökonomischen Gründen indessen offen gelassen und auf das nachgeschobene Eventualbegehren eingetreten werden. Wie aufzuzeigen bleibt (vgl. dazu nachfolgend), ist es nämlich abzuweisen.

Näherer Betrachtung bedarf auch der – auf Einspracheebene noch als Eventualbegehren formulierte – Hauptantrag nach Zuteilung der Strassen zur neu zu schaffenden Kategorie "Ortsdurchfahrtsstrassen" (in der Einsprache noch "Ortsverbindungsstrassen" genannt). Es kommt dem Regierungsrat nämlich ebensowenig wie dem Gemeinderat die Kompetenz zu, im Ortsplanungsverfahren neue Strassenkategorien zu schaffen. Zwar sieht § 39 Abs. 1

GBV die Schaffung weiterer Kategorien durch die Gemeinde – d.h. über die Dreizahl Erschliessungs-, Sammel- und Hauptverkehrsstrassen hinaus – explizit vor. Das vom 16. Dezember 2003 datierende Reglement über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren der Gemeinde Nuglar-St. Pantaleon kennt indessen keine zusätzliche Kategorie (vgl. a.a.O., § 4 Abs. 1), und die Änderung eines solchen rechtssetzenden Reglements liegt nicht in der Zuständigkeit des Gemeinderates (und auch nicht des Regierungsrates), sondern vielmehr in jener der Gemeindeversammlung [vgl. § 56 lit. a des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1)]. Der Gemeinderat hatte sich demzufolge – wie zutreffend erwogen – im Planungsverfahren an die durch das Reglement vorgegebenen Kategorien zu halten, wobei er allerdings das entsprechende Einsprachebegehren nicht hätte abweisen, sondern auf dieses – mangels Zuständigkeit – nicht hätte eintreten sollen. Für den Regierungsrat verhält es sich nicht anders. Auf den Hauptantrag der Beschwerdeführerin ist folglich nicht einzutreten.

Es stellt sich indessen noch die Frage, ob der Gemeinderat den einspracheweise gestellten Antrag auf Schaffung einer zusätzlichen Strassenkategorie nicht als eine – auf Reglementsänderung gerichtete – Motion im Sinne von §§ 42 ff. GG hätte entgegennehmen und das Planungsverfahren bis zu deren Erledigung hätte zurückstellen müssen. Würde sie bejaht, bliebe allerdings immer noch offen, ob die Gemeindeversammlung die Reglementsänderung beschlossen oder aber verworfen hätte. Auch diese Unsicherheit spielt vorliegend aber keine Rolle. Die Planungshoheit liegt (und bleibt) beim Gemeinderat (vgl. § 16 Abs. 3 PBG). Selbst wenn § 4 Abs. 1 des gemeindeeigenen Reglements vorgängig um die Kategorie "Ortsdurchfahrtsstrassen" erweitert worden wäre, wäre der Gemeinderat nicht per se gehalten gewesen, von dieser auch Gebrauch zu machen. Die vom Gemeinderat getroffene Klassierung – vorliegend als Sammelstrassen – darf sich einfach nicht als (offensichtlich) unzweckmässig erweisen. Dies gilt auch, wenn nicht in Abrede zu stellen ist, dass für die Zweckmässigkeit einer konkret getroffenen Klassierung die zur Verfügung stehenden Kategorien von einer gewissen Bedeutung sind.

b) Als zutreffend zu bestätigen ist das Vorbringen der IGzS, wonach die *Klassierung* einer Strasse (im Nutzungsplanverfahren) thematisch wie verfahrensmässig klar zu unterscheiden ist von der Frage nach dem *Umfang der Beitragspflicht im Sanierungsfall*. Es kann deshalb auf eine Auseinandersetzung mit dem diesbezüglich als Beweismittel angerufenen verwaltungsgerichtlichen Entscheid SOG 1991 Nr. 44 verzichtet werden. Im vorliegenden Verfahren geht es allein um die Klassierung des Dorfplatzes sowie der Ausserdorf-, der Bifang- und der St. Pantaleonstrasse. Die unmittelbar bevorstehende – und damit zeitlich koinzidierende – Sanierung der Bifang- und der St. Pantaleonstrasse ist allein insoweit mit zu berücksichtigen, als sie für die Klassierung dieser beiden Strassen von Bedeutung ist (allfällige Relevanz des Ausbaugrades für die Klassierung).

Klärungsbedürftig scheint ferner das Verhältnis zwischen der Einteilung des Strassennetzes in *Kantons- und Gemeindestrassen* einerseits und in *Erschliessungs-, Sammel- und Hauptverkehrsstrassen* andererseits. Der erstgenannte Dualismus ergibt sich aus dem Strassengesetz vom 24. September 2000 (StG; BGS 725.11), vgl. insb. §§ 2 – 4, und zielt darauf ab, das für die Strasse zuständige Gemeinwesen – den "Strassenherrn" – festzulegen. Die Trias derweil entstammt der GBV und bezweckt u.a. – wie ihr Name vermuten lässt –, den Umfang der Beitragspflicht zu regeln. Entsprechend der verschiede-

nen Zielrichtungen sind die Einteilungen grundsätzlich unabhängig, Überlappungen also möglich. Eine Schranke setzt allerdings § 4 Abs. 1 StG, wonach Hauptverkehrsstrassen (im Sinne der GBV) zwar zum Kantons- oder aber auch zum gemeindeeigenen Strassennetz gehören können, Sammel- und Erschliessungsstrassen indessen immer Gemeindestrassen sind. Wichtig ist, dass der Begriff Hauptverkehrsstrasse, wie ihn das Strassen-gesetz in § 3 Abs. 1 lit. b definiert, nicht identisch ist mit dem Begriff Hauptverkehrs-strasse nach GBV (vgl. daselbst § 40 Abs. 3). Vorliegend sind die Kategorien der GBV massgebend.

Mit der Feststellung, wonach die Kategorien der GBV darauf abzielen, den Umfang der Beitragspflicht der Strassenanstösser differenziert festzulegen, ist auch klargestellt, dass der Regierungsrat mit Ziff. 3.5 seines Beschlusses vom 4. April 2006 nicht in unzulässiger Weise im Ortsplanungsverfahren eine neue Strassenkategorie geschaffen hat. Die von ihm angeregte Kategorie "Fusswege mit Erschliessungsfunktion" ist beitragsmässig ohne Bedeu-tung. Ein Fussweg mit Erschliessungsfunktion ist und bleibt beitragsrechtlich ein Fussweg.

c) Somit bleibt zu prüfen, ob die vom Gemeinderat vorgenommene Klassierung von Dorf-platz, Ausserdorf-, Bifang- und St. Pantaleonstrasse als Sammelstrassen als zweckmässig bestätigt werden kann. Dies mit Blick auf die als Alternative sich anbietende Kategorie Hauptverkehrsstrassen (vgl. Eventualantrag der Beschwerdeführerin) und auch mit Seiten-blick auf die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene (fiktive) Kategorie "Ortsdurch-fahrtsstrassen" (vgl. dazu vorstehend lit. a, 3. Abschnitt).

§ 40 GBV definiert *Sammelstrassen* als Strassen, welche den Verkehr der einzelnen Er-schliessungsstrassen sammeln und ihn den Hauptstrassen zuführen (vgl. Abs. 2), und *Hauptverkehrsstrassen* als Ortsverbindungsstrassen oder Strassen, welche grössere Ortsge-biete miteinander verbinden (vgl. Abs. 3). Die GBV setzt damit bei der Funktion der Strasse an.

In der Praxis verhält es sich nicht selten so, dass eine bestimmte Strasse – obwohl nach GBV *einem* von 3 zur Verfügung stehenden (funktionsbezogenen) Typen zuzuordnen – gleichzeitig mehrere Aufgaben erfüllt. Dies trifft in besonderer Weise auch auf die 4 zur Diskussion stehenden Strassen zu. Dass dieselben die beiden Ortsteile Nuglar und St. Pantaleon (oder mitunter – via Nuglar und St. Pantaleon – sogar die Ortschaften Büren und Gempfen) verbinden und damit auch (gem. IGzS "primär") Trägerinnen von Orts-verbindungsverkehr (zum Teil inklusive öffentlichem Verkehr) sind, kann und soll nicht be-stritten werden. Gleichzeitig kommt ihnen aber nicht nur Sammelfunktion [Aufnahme des Verkehrs ab den Erschliessungsstrassen Winkelstrasse, Simmenweg, Hofackerstrasse, Ju-rastrasse (südlicher Abschnitt), Kirchweg und Schulweg], sondern auch Erschliessungsfunk-tion zu, und zwar in erheblicher Weise. Eine Vielzahl von Parzellen wird unmittelbar ab diesen 4 Strassen erschlossen.

Dass im Leitbild der Gemeinde zur Ortsplanungsrevision (aus dem Jahre 1999) die Übergabe der Verbindungsstrasse Nuglar – St. Pantaleon an den Kanton (d.h. Überfüh-rung ins Kantonsstrassennetz) noch als Ziel formuliert war, ist richtig. Dabei kann offen bleiben, welche Strassenstücke genau zu übergeben beabsichtigt waren. Allseits unbestritten ist nämlich auch, dass dieses Vorhaben mittlerweile definitiv gescheitert ist (vgl. zuletzt die

Aktennotiz des Kantonsingenieurs vom 12. Juli 2005). Ob dieses Scheitern aber – wie von der Beschwerdeführerin behauptet – allein auf finanzielle Überlegungen (Sparanstrengungen des Kantons) zurückzuführen ist, ist zweifelhaft. Tatsache ist allein, dass der Kanton nach wie vor bestrebt ist, das Kantonsstrassennetz zu straffen (und nicht bloss nicht anwachsen zu lassen), und dass die Vorgabe von § 3 Abs. 3 StG, wonach jede Einwohnergemeinde von zumindest einer Kantonsstrasse erschlossen sein muss, für Nuglar-St. Pantaleon heute erfüllt ist. Damit bestand für den Kanton kein Anlass zu weitergehenden Abklärungen hinsichtlich Bedeutung (und Eignung) der zur Übernahme angebotenen Strassenstücke. Dass dieselben in der Aktennotiz als "... strategisch wichtige Postautostrecke und ein Bindeglied zwischen zwei Kantonsstrassenstücken ..." bezeichnet werden, ändert an dieser Feststellung nichts. Ebenso wenig kann dem Gemeinderat – und im Speziellen dem heutigen Gemeindepräsidenten – vorgeworfen werden, mit der Klassierung als Sammelstrasse setzte er sich in offenen Widerspruch zur seinerzeit betonten grossen Bedeutung der 4 Strassen. Damals ging es um das Ziel, dem Kanton Strassenstücke zu übergeben, und es hätte der Gemeinderat die Interessen der Gemeinde schlecht vertreten, hätte er deren Bedeutung nicht wohlwollend hervorgehoben.

Das westliche Teilstück der Hauptstrasse im Ortsteil St. Pantaleon wird von der Beschwerdeführerin nicht zu Unrecht als "logisches Pendant" zu den 4 Strassen im Ortsteil Nuglar bezeichnet. Anders als letztere wurde es vom Gemeinderat indessen als Hauptverkehrsstrasse klassiert. Angesichts der Tatsache, dass dieses Stück nach wie vor zum Kantonsstrassennetz gehört, ist die Ungleichbehandlung jedoch nachvollziehbar. Mit der Klassierung als Sammelstrasse entstünde gar ein Konflikt mit §§ 3 und 4 StG (Sammelstrassen können nicht Kantonsstrassen sein). Der Strassenabschnitt wäre damit vorerst aus dem Kantonsstrassennetz zu entlassen. Gleichzeitig besteht – wie vom Gemeindepräsidenten anlässlich der Parteiverhandlung aufgezeigt – auch ein qualitativer Unterschied zu den diskutierten Strassen in Nuglar. Während sich der Ortsverbindungsverkehr von und nach Nuglar in St. Pantaleon ungeteilt über das westliche Teilstück der Hauptstrasse abwickelt, kommt es in der Gegenrichtung bereits am Ortseingang Nugalrs zu einer ersten Aufteilung, nämlich auf die St. Pantaleonstrasse einerseits und die Hofackerstrasse andererseits, und – der St. Pantaleonstrasse folgend – rund 250 m später zu einer zweiten, nämlich auf die Ausserdorfstrasse (und Dorfplatz) einerseits und die Bifangstrasse andererseits.

Offensichtlich unbehelflich ist indessen der von der Beschwerdeführerin weiter angestellte Vergleich mit der Verbindungsstrasse zwischen Hofstetten und Flüh. Auch hier handelt es sich um eine Kantonsstrasse, und es verläuft der ganze Verkehr in Richtung Basel über diese Achse.

Nicht unberechtigt ist die Kritik der Beschwerdeführerin, der Gemeinderat habe zu einseitig auf den Ausbaustand der zu klassierenden Strassen abgestellt. Richtig ist, dass der Ansatz der GBV ein funktionaler ist (vgl. vorstehend). Ausgangspunkt bildet die Funktion einer bestimmten Strasse, und aus den vom Gemeinderat angerufenen Normen des VSS (Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute) ergeben sich Hinweise darauf, welchen minimalen Ausbaustand die Strasse entsprechend der festgestellten Funktion haben sollte. Gleichzeitig ist eine Wechselwirkung nicht zu verneinen. Ein bescheidener Ausbaustand hält Verkehrsteilnehmer – und zwar insbesondere nicht Ortsansässige, denen Alternativen zur Verfügung stehen – zweifellos davon ab, eine bestimmte Route zu wählen.

Der aktuelle Ausbaustand der 4 Strassen ist zweifellos bescheiden, bewegt sich auf dem Niveau von Erschliessungsstrassen. Die Breite liegt – ausgenommen Dorfplatz – zwischen 4 und 6 Metern, sodass teilweise bereits das Kreuzen zweier PKWs bloss bei reduzierter Geschwindigkeit möglich ist. Der bevorstehende Ausbau der Bifang- und der St. Pantaleonstrasse wird – wie zu vernehmen war – zu keiner Änderung des Charakters dieser Strassen führen. Im Zentrum steht – im Zeichen der Erhöhung der Verkehrssicherheit – die Erstellung eines durchgehenden Trottoirs. Daneben werden zwar die engsten Stellen beseitigt, gleichzeitig aber an mehreren andern Stellen künstliche Verengungen (Verkehrsberuhigungsmassnahmen) eingebaut. Kurz: Von der Kapazität her erfährt die Strasse keine Aufwertung.

- 2.3.5 In Würdigung der gesamten Umstände ist die vom Gemeinderat vorgenommene Klassierung der 4 Strassen als Sammelstrassen nicht als unzumutbar zu beurteilen, sei es im Vergleich zur alternativ zur Verfügung stehenden Kategorie Hauptverkehrsstrassen oder auch mit Blick auf die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Kategorie "Ortsdurchfahrtsstrassen". Der getroffene Entscheid liegt durchaus im Bereich des dem Gemeinderat zustehenden Planungsermessens; der als Beweismittel angerufene verwaltungsgerichtliche Entscheid SOG 1981 Nr. 24 vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern. Dabei soll nicht bestritten werden, dass die 4 Strassen funktionale Unterschiede zu andern Sammelstrassen der Gemeinde aufweisen. Den einzelnen Kategorien kommt denn auch eine jeweilige Bandbreite zu. Es soll nicht einmal in Abrede gestellt werden, dass der Regierungsrat mutmasslich auch der Klassierung einzelner Strassenabschnitte als Hauptverkehrsstrassen seine Zustimmung erteilt hätte. Dies wiederum angesichts des der Gemeinde zustehenden – relativ erheblichen – Entscheidungsspielraumes und des Umstandes, dass den zu klassierenden Strassen in der Tat eine spezielle Stellung zukommt. Vor diesem Hintergrund – und obwohl von der Klassierung als solcher klar zu trennen – wird der Gemeinde empfohlen, den reglementarischen Beitragssatz für Sammelstrassen von 60 % beim bevorstehenden Ausbau und künftigen weiteren Korrekturen an den 4 Strassen massgeblich zu reduzieren.

Damit ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist, und es sind die mit Fr. 1'500.-- zu beziffernden Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen [vgl. § 37 Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 77 VRG und § 101 Abs. 1 der Zivilprozessordnung vom 11. September 1966 (ZPO; BGS 221.1)]. Sie sind durch den am 21. November 2006 im selben Betrage geleisteten Kostenvorschuss gedeckt. Die Ausrichtung einer Parteientschädigung fällt dem Verfahrensausgang entsprechend nicht in Betracht.

- 2.4 Behandlung der Beschwerde von Loetscher-Fringeli Karin, 4412 Nuglar

Die Beschwerde von Loetscher-Fringeli Karin ist ohne Kostenfolge als durch Rückzug erledigt von der Geschäftskontrolle des BJD abzuschreiben.

- 2.5 Prüfung von Amtes wegen

Formell wurde das Nutzungsplanverfahren richtig durchgeführt. In materieller Hinsicht sind keine weiteren Bemerkungen zu machen.

**3. Beschluss**

- 3.1 Der Erschliessungs- und Strassenkategorienplan über den Dorfplatz, die Ausserdorf-, die Bifang- und die St. Pantaleonstrasse der Gemeinde Nuglar-St. Pantaleon wird genehmigt.
- 3.2 Die Beschwerde der Interessengemeinschaft für zeitgemässe Strassenkategorisierung (IGzS) wird - soweit darauf einzutreten ist - abgewiesen.
- Die Verfahrenskosten (inkl. Entscheidgebühr) von Fr. 1'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den im selben Betrag geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.
- Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
- 3.3 Die Beschwerde von Loetscher-Fringeli Karin, 4412 Nuglar, wird als durch Rückzug erledigt von der Geschäftskontrolle des Bau- und Justizdepartements abgeschrieben.
- Es werden keine Verfahrenskosten gesprochen.
- 3.4 Bestehende Pläne verlieren, soweit sie mit dem genehmigten Erschliessungs- und Strassenkategorienplan in Widerspruch stehen, ihre Rechtskraft und werden aufgehoben.
- 3.5 Die Gemeinde Nuglar-St. Pantaleon hat eine Genehmigungsgebühr von Fr. 1'500.-- sowie Publikationskosten von Fr. 23.--, insgesamt Fr. 1'523.--, zu bezahlen.

- 3.6 Die Gemeinde Nuglar-St. Pantaleon wird gebeten, dem Amt für Raumplanung bis Ende Mai 2007 noch zwei von der Gemeinde unterzeichnete und mit den Genehmigungsvermerken versehenen Exemplare des Erschliessungs- und Strassenkategorienplans zuzustellen.



Dr. Konrad Schwaller  
Staatschreiber

#### Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn eingereicht werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten.

#### Kostenrechnung Gemeinde Nuglar-St. Pantaleon, 4412 Nuglar

Genehmigungsgebühr:	Fr.	1'500.--	(KA 431000/A 80553)
Publikationskosten:	Fr.	23.--	(KA 435015/A 45820)
		<u>Fr.</u>	<u>1'523.--</u>

Zahlungsart: Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen  
Rechnungsstellung durch Staatskanzlei

#### Kostenrechnung Interessengemeinschaft für zeitgemässe Strassenkategorisierung (IGzS), p.A. Dr. Fabienne Rosa, St. Pantaleonstrasse 6, 4412 Nuglar

Kostenvorschuss:	Fr.	1'500.--	(Fr. 1'500.-- von 119101 auf
Verfahrenskosten (inkl. Ent-	Fr.	1'500.--	KA 431000/A 81087 umbuchen)
scheidgebühr):		<u>Fr.</u>	<u>-.--</u>
Rückerstattung		<u>Fr.</u>	<u>-.--</u>

**Verteiler**

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (re)

Bau- und Justizdepartement (br) (Beschwerde Nr. 2006/156)

Debitorenbuchhaltung BJD

Amt für Raumplanung (Bi/Ru), mit Akten und 1 gen. Plan (später) (3)

Amt für Raumplanung, Debitorenkontrolle (Ci)

Amt für Umwelt

Amt für Verkehr und Tiefbau

Amt für Finanzen, **zum Umbuchen**

Kantonale Finanzkontrolle

Sekretariat der Katasterschätzung

Amtschreiberei Dorneck, Amthaus, 4143 Dornach

Gemeinde Nuglar-St. Pantaleon, 4412 Nuglar, mit 1 gen. Plan (später), mit Rechnung (**Einschreiben**)

Baukommission Nuglar-St. Pantaleon, 4412 Nuglar

Interessengemeinschaft für zeitgemässe Strassenkategorisierung (IGzS), p.A. Dr. Fabienne Rosa, St. Pantaleonstrasse 6, 4412 Nuglar (6) (**Einschreiben**)

Karin Loetscher-Fringeli, Bifangstrasse 31, 4412 Nuglar (**Einschreiben**)

Ingenieur- und Vermessungsbüro B. Hänggi, Grellingerstrasse 21, 4208 Nunningen

Amt für Raumplanung (z.Hd. Staatskanzlei für Publikation im Amtsblatt: "Einwohnergemeinde Nuglar-St. Pantaleon: Genehmigung Erschliessungs- und Strassenkategorienplan über den Dorfplatz, die Ausserdorf-, Bifang- und St. Pantaleonstrasse")