

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 140/2005/15

Bern, 13. Februar 2006

in der Beschwerdesache zwischen

Einwohnergemeinde A. _____
Beschwerdeführerin

und

Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Reiterstrasse 11, 3011 Bern



betreffend die Verfügung des Tiefbauamtes des Kantons Bern vom 22. April 2005 (ub; Kantonsbeitrag an Gemeindestrassen, Unterhalt)

I. Sachverhalt

1. Mit Verfügung vom 22. April 2005 legte das kantonale Tiefbauamt (TBA) den Kantonsbeitrag an den Unterhalt von Gemeindestrassen (inklusive Rad- und Wanderwege) der Einwohnergemeinde A. _____ für die Jahr 2004 und 2005 fest. Aufgrund der anrechenbaren Strassenlänge (Gemeindestrassen erster bis dritter Klasse plus 10 % der Rad- und Wanderwege, die nicht über Strassen erster bis dritter Klassen führen) von insgesamt 4'215 km bezifferte es den noch ausstehenden Betrag für das Jahr 2004 auf Fr. 2'638.90. Den der Gemeinde A. _____ zustehende Betrag für das Jahr 2005 setzte es auf Fr. 11'301.40 fest.

2. Gegen diese Verfügung erhob die Einwohnergemeinde A. _____ am 20. Mai 2005 bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) Verwaltungsbeschwerde. Als Begründung führte sie sinngemäss an, die der Berechnung

des Kantonsbeitrages an den Unterhalt der Gemeindestrassen zugrunde liegende Strassenlängenstatistik sei unvollständig, da einige Gemeindestrassen erster bis dritter Klasse sowie einige Wanderwege fehlten. Weiter seien Gemeindestrassen erster bis dritter Klasse fälschlicherweise deklassiert worden, obwohl sie die erforderliche Mindestbreite einer Drittklassstrasse von 2,5 m aufwiesen.

3. In seiner Vernehmlassungen vom 4. Juli 2005 beantragte das TBA die Abweisung der Beschwerde. Es machte geltend, für die Einstufung der Strassen sei einzig das Kartenwerk des Bundesamtes für Landestopografie massgebend. Die zur Zeit geltende Strassenlängenstatistik basiere auf der Landeskarte 1:25'000 (Nachführungsstand 2000/01/02/03). Die Landeskarten würden in einem Rhythmus von ungefähr sechs Jahren nachgeführt. Die in der Beschwerde der Einwohnergemeinde A._____ erwähnten Strassenabschnitte seien im Kartenwerk des Bundesamtes für Landestopografie im Übersichtsplan 1 : 25'000 für die Strassenlängenstatistik 1997 als Drittklassstrassen eingestuft gewesen. Im aktuellen Kartenwerk seien sie neu als Strassen vierter Klasse eingestuft worden. Die erwähnten Wege wiesen den Charakter von Bewirtschaftungswegen für die Forst- und Landwirtschaft auf und seien auch nicht als Wanderwege markiert.

4. Das mit der Instruktion des Verfahrens betraute Rechtsamt der BVE führte den Schriftenwechsel durch. Es forderte sodann das TBA auf, zur Frage Stellung zu nehmen, ob die Differenz der massgebenden Totallängen gemäss Strassenlängenstatistik von 1997 und 2004 ausschliesslich auf Umklassierungen beruhe oder ob es dafür noch andere Gründe gebe. Das TBA bestätigte mit Schreiben vom 9. September 2005, dass die Differenz allein auf besagte Umklassierungen durch das Bundesamt für Landestopografie zurückzuführen seien.

5. Mit Schreiben vom 29. September 2005 nahm die Einwohnergemeinde A._____ Stellung zur Vernehmlassung des TBA. Darin hielt sie an ihrem Rechtsbegehren fest und reichte weitere Unterlagen als Beweismittel ein.

6. Die BVE orientierte die Beschwerdeführerin über die publizierte Praxis der Rechtsmittelbehörden. Sie gab ihr Gelegenheit, die Beschwerde ohne Kostenfolge zurückzuziehen. Die Beschwerdeführerin und das TBA erhielten die Gelegenheit, Schlussbemerkungen einzureichen.

Auf die Rechtsschriften und Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Die Verfügung des TBA vom 22. April 2005 ist gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG¹ bei der BVE anfechtbar. Die Beschwerdeführerin rügt, die Berechnung des Kantonsbeitrages stütze sich auf eine unvollständige Strassenlängenstatistik und die bezeichneten Strassen seien fälschlicherweise als Strassen vierter Klasse eingestuft worden. Sinngemäss deutet sie damit an, dass die Berechnung des Kantonsbeitrages unkorrekt erfolgt sei. Als Empfängerin des fraglichen Beitrages hat sie ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung der angefochtenen Verfügung (Art. 65 Bst. a und Art. 12 Bst. b VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Laut Art. 46 Abs. 1 SBG² kann der Kanton an den Unterhalt und an den Winterdienst aller Gemeindestrassen Beiträge leisten. Über Art und Bemessung der Beiträge und Leistungen des Kantons an die Strassenbaukosten stellt der Grosse Rat durch Dekret nähere Vorschriften auf (Art. 86 Abs. 1 SBG). Er setzt periodisch den Höchstbetrag der jährlichen Beitragszusicherung fest (Art. 11 Abs. 3 SFD)³. Laut Art. 12 Abs. 2 SFD sind Gemeindestrassen einschliesslich der Rad- und Wanderwege gemäss kantonalem Konzept oder kantonaler Richtplanung beitragsberechtigt. Es ist daher vorweg zu prüfen, ob die umstrittenen Strassen und Wege überhaupt Gemeindestrassen im Sinne dieser Bestimmung darstellen.

¹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

² Gesetz vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (Strassenbaugesetz, SBG; BSG 732.11)

³ Strassenfinanzierungsdekret vom 12. Februar 1985 (SFD; BSG 732.123.42)

a) Laut Art. 9 Abs. 1 SBG sind Gemeindestrassen die von den Gemeinden oder ihren Unterabteilungen zum Zwecke der allgemeinen Benützung gebauten oder als solche eingereichten Strassen sowie die gemäss dem Baugesetz im Gemeindeeigentum stehenden Erschliessungsstrassen (Art. 5 Ziff. 3 und Art. 9 Abs. 1 SBG). Sie dienen dem innern Verkehr im Gebiet einer Ortschaft oder verbinden Ortschaften, Weiler, Quartiere unter sich, mit einer Nachbargemeine, einer Staatsstrasse, Bahnstationen oder einer andern Sammelstelle des Verkehrs (Art. 9 Abs. 2 SBG). Gemeindestrassen sind dem Gemeingebrauch gewidmet, d.h. dass ihre Benützung im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften jedermann gestattet ist (Art. 9 Abs. 1 und Art. 10 in Verbindung mit Art. 50 SBG). Sie gelten somit als öffentliche Strassen (Art. 1 Bst. a, Art. 5 und Art. 9 SBG).

Die strittigen Strassen wurden zwar von der Beschwerdeführerin erstellt und mitfinanziert. Sie wurden jedoch nicht für die allgemeine Benützung, sondern zum Zweck der Wald- und Forstbewirtschaftung sowie der Sicherstellung des Lawinen- und Murgangschutzes erstellt. Die Beschwerdeführerin hat den Nachweis nicht erbracht, dass die Strassen später dem Gemeingebrauch gewidmet und als Gemeindestrassen im Sinne von Art. 9 SBG eingereicht worden sind. Zu beachten ist zudem, dass Waldstrassen nach Art. 23 f. KWaG⁴ in der Regel nicht für den allgemeinen motorisierten Verkehr geöffnet sind. Die strittigen Strassen erfüllen daher die Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 SBG und Art. 12 Abs. 2 SFD nicht. Sie sind daher von vornherein nicht beitragsberechtigt, unabhängig davon, ob sie als Strassen erster bis dritter Klasse eingereicht sind oder nicht.

b) Wanderwege sind beitragsberechtigt, wenn sie im kantonalen Richtplan des Wanderrouthenetzes⁵ enthalten sind und nicht über Gemeindestrassen dritter Klasse führen (Art. 12 Abs. 2 SFD). Diese Voraussetzungen sind bei den strittigen Strassen nicht erfüllt. Sie sind daher zu Recht nicht im Übersichtsplan aufgeführt und an die massgebliche Strassenlänge angerechnet worden.

c) Die Frage, ob wichtige Walderschliessungsstrassen betroffen sind, ist nach dem bisher Gesagten nicht entscheidrelevant. Der Beweisantrag der Beschwerdeführerin, einen Augenschein durchzuführen, wird daher abgewiesen. Möglich ist allenfalls, dass die Beschwerdeführerin für die fraglichen Strassen gestützt auf Art. 32 ff. KWaG und Art. 50 KWaV⁶ ein Anspruch auf Staatsbeiträge hat, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind.

⁴ Kantonales Waldgesetz vom 5. Mai 1997 (KWaG; BSG 921.11)

⁵ vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1939 genehmigt am 29. Mai 2002

⁶ Kantonale Waldverordnung vom 29. Oktober 1997 (KWaV; BSG 921.111)

Anders als die Beschwerdeführerin meint, ist Art. 50 KWaV seit dem 1. Januar 2001 in Kraft (Art. 69 KWaV).

3. Die Beitragsbemessung ist in Art. 13 SFD geregelt. Die Staatsbeiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen werden nach der Strassenlänge abgestuft (Art. 13 Abs. 5 Bst. a SFD). Massgebend für die Bemessung dieser Beiträge sind laut Art. 13 Abs. 5 Bst. b SFD folgenden Strassenlängen:

- Länge der Gemeindestrassen erster bis dritter Klasse gemäss Einstufung durch das Bundesamt für Landestopografie (Bst. aa) und
- 10 Prozent der Länge der Rad- und Wanderwege gemäss kantonalem Konzept oder kantonaler Richtplanung, die nicht über Strassen erster bis dritter Klasse führen (Bst. bb).

Diese Kriterien zur Berechnung der Staatsbeiträge kamen erstmals für das Jahr 1996 zum Tragen. Dem Gesetzgeber war es ein Anliegen, ein einfaches System zu schaffen, das eine gerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Gelder sicherstellt, ohne dass der Kanton selber alle notwendigen Prüfungen vorzunehmen hat. Er übernahm deshalb Kriterien, die der Bund seit längerer Zeit für die Ausrichtung der Beiträge aus den Mineralölsteuern an die Kantone anwendet (Strassenlängenstatistik, basierend auf den Karten der Landestopografie). Da dieses System der Beitragsausrichtung auf der Ebene Bund und Kantone seit Jahren gut funktionierte, hielt man es auch für eine angemessene Lösung im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden.

a) Massgebend für die Ermittlung der beitragsberechtigten Gemeindestrassen ist die Landeskarte im Massstab 1:25'000. Als Grundlage dient die aktuelle Strassenlängenstatistik, die das TBA nach den Weisungen des Bundesamtes für Statistik erstellt. Das Abstützen auf die Einstufung in der Landeskarte 1:25'000 des Bundesamtes für Landestopographie und auf die jeweils gültige Strassenlängenstatistik erscheint als praktikable und einfach zu handhabende Lösung, die geeignet ist, eine einheitliche und angemessene Beitragsausrichtung zu gewährleisten.⁷ Von den Bestimmungen des SFD könnte im Einzelfall nur dann abgewichen werden, wenn die Anwendung der jeweils gültigen Landeskarten zu willkürlichen, krass falschen und unsachlichen Ergebnissen führen würde, beispielsweise wenn das Bundesamt für Landestopografie bei der

⁷ RBR 2057 vom 9. September 1998 i.S. Gemeinde Melchnau; vgl. auch BVR 2000 S. 277 E. 2a

Feststellung der Strassenkategorien willkürlich vorginge und die Einstufung in der betreffenden Gemeinde krass anders ausfiele als in anderen Gemeinden. Dasselbe muss für die Anwendung des Inventarplans des Wanderwegnetzes gelten.⁸

b) Bei der Klassierung des Strassennetzes gehen die Topografen des Bundesamtes nach einheitlichen topografischen Regeln vor. Für die Beurteilung stehen klare Richtlinien bereit, welche für jede Klasse Minimalanforderungen formulieren, die in jedem Fall erfüllt sein müssen. Als Kriterien für die Klassierung werden der Ausbau der Strasse, die Verkehrsbedeutung und die lokale grafische Darstellungsmöglichkeit im Kartenbild herangezogen.⁹ Laut der Broschüre „Karten-Signaturen“ des Bundesamts für Landestopografie von 2003 sind Strassen dritter Klasse mindestens 2.80 m breit, meistens mit einem Hartbelag versehen und bei normalen Verhältnissen mit Lastwagen befahrbar. Sie erschliessen Dörfer, Weiler und wichtige Einzelgebäude oder stellen wichtige Strassen für Land- und Forstwirtschaft dar. Strassen vierter Klasse sind mindestens 1.80 m breit, bei normalen Verhältnissen mit Personenwagen befahrbar, stellen gute Wege für die Forst- und Landwirtschaft dar und sind möglicherweise mit einem Fahrverbot belegt. Aus diesen Umschreibungen ergibt sich, dass es Überschneidungen und Grenzfälle zwischen den Strassen dritter und vierter Klasse geben kann.

c) Die Beschwerdeführerin hat Fotos der umstrittenen Gemeindestrassen eingereicht. Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Kriterien kommt die BVE gestützt auf diese Bilder zum Schluss, dass die (neue) Klassierung der umstrittenen Strassen und Wege nachvollziehbar ist. Zudem ist der BVE bekannt, dass auch in anderen Gemeinden Rückstufungen vorgenommen wurden. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Einstufung überall nach den gleichen Kriterien vorgenommen worden ist. Gründe, die ein Abweichen von der Einstufung durch das Bundesamt für Landestopografie rechtfertigen könnten, sind daher keine vorhanden. Selbst wenn die strittigen Strassen Gemeindestrassen nach Art. 9 SBG wären, dürften sie daher bei der Bemessung der Beiträge nicht berücksichtigt werden.

4. Zusammenfassend steht fest, dass die Beschwerde unbegründet ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei. Da sie in

⁸ BVR 2000 S. 277 E. 2a

⁹ Vgl. RBR 2057 vom 9. September 1998 i.S. Gemeinde Melchnau, S. 4

ihren Vermögensinteressen betroffen ist, hat sie gestützt auf Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG die Kosten dieses Beschwerdeverfahrens zu tragen. Diese werden auf Fr. 700.00 festgelegt. Parteikosten sind keine zu sprechen.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde der Einwohnergemeinde vom 20. Mai 2005 wird abgewiesen, und die Verfügung des TBA vom 22. April 2005 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 700.00 sind von der Beschwerdeführerin zu tragen. Eine Zahlungseinladung erfolgt, sobald diese Verfügung rechtskräftig ist.
3. Parteikosten sind keine zu sprechen.

IV. Eröffnung

- Einwohnergemeinde A._____, Gemeinderat, als Gerichtsurkunde
- Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Rechtsdienst

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer, Regierungsrätin