

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 140/2005/17

Bern, 3. April 2006

in der Beschwerdesache zwischen

Einwohnergemeinde Lauterbrunnen, handelnd durch den Gemeinderat, 3822
Lauterbrunnen
Beschwerdeführerin

und



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

betreffend die Verfügung des Tiefbauamtes des Kantons Bern vom 22. April 2005
(Kantonsbeitrag Strasse)

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 Lauterbrunnen für die Jahre 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 62'541 km bezifferte es den noch ausstehenden Betrag für das Jahr 2004 auf Fr. 8'692.60. Den Betrag für das Jahr 2005 setzte es auf Fr. 167'700.40 fest.

2. Gegen diese Verfügung erhob die Einwohnergemeinde Lauterbrunnen handelnd durch den Gemeinderat am 23. Mai 2005 bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) Verwaltungsbeschwerde. Als Begründung führte sie an, die Gemeindestrasse Stechelberg – Trachsellauenen sei fälschlicherweise nicht in das Gemeindestrassennetz erster bis dritter Klasse aufgenommen, sondern als Viertklassfahrweg eingestuft worden. Sie habe seit 1997 für diese Strasse den Unterhaltsbeitrag für Gemeindestrassen erster bis dritter Klasse erhalten. An der Strasse seien keine baulichen Veränderungen vorgenommen worden, welche eine Rückstufung rechtfertigen würden. Der Kantonsbeitrag an den Unterhalt der Gemeindestrassen sei deshalb zu korrigieren.

3. In seiner Vernehmlassung 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. Der in der Beschwerde der Einwohnergemeinde Lauterbrunnen erwähnte Strassenabschnitt sei im Übersichtsplan 1 : 25'000 für die Strassenlängenstatistik 1997 als Drittklassstrasse eingestuft gewesen. Im aktuellen Kartenwerk sei sie neu als Strasse vierter Klasse eingestuft worden. Nach Ansicht des TBA entspricht die Strasse grundsätzlich einer Drittklassstrasse. Ein Grund für die Rückstufung könne aber darin liegen, dass die Strasse mit einem Fahrverbot belegt sei¹.

4. Das mit der Instruktion des Verfahrens betraute Rechtsamt der BVE führte den Schriftenwechsel durch. Es forderte sodann die Einwohnergemeinde Lauterbrunnen auf mitzuteilen, ob die strittige Strasse eine Gemeindestrasse im Sinne der Strassenbaugesetzgebung sei. Allfällige Beweismittel seien einzureichen.

5. In ihrer Stellungnahme vom 19. September 2005 führte die Einwohnergemeinde Lauterbrunnen aus, auf der strittigen Strasse bestehe kein rechtskräftiges Fahrverbot,

¹ Vgl. dazu Bundesamt für Landestopografie, Karten-Signaturen, Illustrierte Ergänzung zur Zeichenerklärung der Landeskarten (LK) der Schweiz

welches vom Strassenverkehrsamt beziehungsweise dem Tiefbauamt des Kantons Bern genehmigt worden sei. Die Strasse sei über 3 m breit und könne mit Lastwagen und Tiefgängern befahren werden. Sie genüge damit den Anforderungen einer Drittklassstrasse. Sie vermute, dass die beauftragte Person der Landestopographie bei der Begehung teilweise die alte Strasse Stechelberg - Trachsellaunen befahren habe, welche heute als Wanderweg diene. Die Gemeinde reichte Fotos der strittigen Strasse 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 VRPG² bei der BVE anfechtbar. Die Beschwerdeführerin rügt, die bezeichnete Strasse sei fälschlicherweise als Strasse vierter statt dritter Klasse eingestuft worden. Die Berechnung des Kantonsbeitrages sei deshalb unkorrekt erfolgt und zu korrigieren. 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 SBG³ 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

² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

³ Gesetz vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (Strassenbaugesetz, SBG; BSG 732.11)

nähere Vorschriften auf (Art. 86 Abs. 1 SBG). Er setzt periodisch den Höchstbetrag der jährlichen Beitragszusicherung fest (Art. 11 Abs. 3 SFD⁴). 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 umstrittene Strasse überhaupt eine Gemeindestrasse im Sinne dieser Bestimmung darstellt.

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 Nachbargemeinde, 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).

b) Der Beweis, dass es sich bei einer Strasse um eine Gemeindestrasse im Sinne von Art. 9 Abs. 1 SBG handelt, kann zum Beispiel mittels Auszug aus dem Register im Sinne von Art. 17 Abs. 2 SBG oder mittels Grundbuchauszug, Verkehrsrichtplan oder Überbauungsordnung erbracht werden. Im vorliegenden Falle hat die Beschwerdeführerin trotz ausdrücklicher Aufforderung durch die BVE keine Beweismittel vorgelegt. Sie hat den Nachweis nicht erbracht, dass die strittige Strasse eine Gemeindestrasse ist.

Laut Art. 18 Abs. 1 VRPG stellen die Behörden den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Eingegrenzt wird diese Untersuchungspflicht durch die Mitwirkungspflicht der Parteien.⁵ Diese sind verpflichtet, zur Ermittlung des Sachverhalts beizutragen. Die instruierende Behörde muss keine weiteren Abklärungen treffen, wenn eine Partei einen Sachumstand ohne weiteres belegen könnte, dies aber unterlässt.⁶ Wer aus einer beweisbedürftigen Tatsache etwas für seinen Rechtsstandpunkt ableiten will, trägt die Beweislast.⁷ Die Beschwerdeführerin hat nicht belegt, dass es sich beim strittigen Strassenstück um eine

⁴ Strassenfinanzierungsdekret vom 12. Februar 1985 (SFD; BSG 732.123.42)

⁵ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 18 N. 4

⁶ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a. a. O., Art. 20 N. 1

⁷ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a. a. O., Art. 19 N. 3

Gemeindestrasse im oben erwähnten Sinn handelt, obwohl sie über die nötigen Beweismittel verfügen müsste. Die Strasse erfüllt daher die Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 SBG und Art. 12 Abs. 2 SFD nicht. Sie ist somit von vornherein nicht beitragsberechtigt, unabhängig davon, ob sie als Strasse erster bis dritter Klasse eingereiht ist oder nicht.

c) Es besteht zudem ein Indiz dafür, dass es sich beim fraglichen Strassenstück nicht um eine Gemeindestrasse im Sinne von Art. 9 Abs. 1 SBG handelt. Laut Angaben des TBA ist die Strasse mit einem Fahrverbot belegt.⁸ Die Beschwerdeführerin nimmt dazu folgendermassen Stellung:⁹ „Auf der Gemeindestrasse Stechelberg-Trachsellauenen besteht zur Zeit kein rechtskräftiges Fahrverbot, welches vom Strassenverkehrsamt (...) bzw. vom Tiefbauamt (...) genehmigt wurde.“ Sie macht jedoch nicht geltend, die Angaben des TBA seien falsch, d.h. es habe überhaupt kein Fahrverbot. Die BVE hat keinen Anlass, an den Angaben des TBA zu zweifeln. Sie geht davon aus, dass ein Fahrverbot besteht. Einer Zustimmung des TBA (bzw. vor dem 1. Januar 2005 des Strassenverkehrsamts) bedürfen Fahrverbote nur auf Strassen, die dem Gemeingebrauch tatsächlich offen stehen (Art. 2 KSSV¹⁰ in Verbindung mit Art. 82 Abs. 3 SBG und Art. 5 Abs. 1 Bst. b KSSV). Das deutet darauf hin, dass es sich bei diesem Fahrverbot um ein richterliches Verbot handelt und dass das fragliche Strassenstück eine (nicht beitragsberechtigte) Privatstrasse im Sinne von Art. 11 SBG ist.

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 folgende 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).

⁸ Vernehmlassung vom 4. Juli 2005, Ziff. 2.2

⁹ Stellungnahme vom 19. September 2005

¹⁰ Verordnung vom 20. Oktober 2004 über die Strassensignalisation (KSSV; BSG 761.151)

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.¹¹ 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 Feststellung der Strassenkategorien willkürlich vorgehe und die Einstufung in der betreffenden Gemeinde krass anders ausfiele als in anderen Gemeinden.

b) Laut der Broschüre „Karten-Signaturen“ des Bundesamtes 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. 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

¹¹ RBR 2057 vom 9. September 1998 i.S. Gemeinde Melchnau; vgl. auch BVR 2000 S. 277 E. 2a

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.¹² Die BVE erachtet es als nicht wahrscheinlich, dass der zuständige Topograf anlässlich der Feldbegehung im August 2000 die falsche Strasse besichtigt hat, wie die Beschwerdeführerin vermutet.

c) Gemäss der aktuellen Landeskarte 1:25'000 ist die strittige Strasse (neu) als Strasse vierter Klasse eingestuft. Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Kriterien kommt die BVE gestützt auf die von der Beschwerdeführerin eingereichten Bilder zum Schluss, dass die (neue) Klassierung der umstrittenen Strasse nachvollziehbar ist. Es liegt weder ein krass falsches noch ein unsachliches Ergebnis vor. Zudem ist der BVE bekannt, dass das Bundesamt für Landestopografie auch in anderen Gemeinden in vergleichbaren Fällen Rückstufungen vorgenommen hat. 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 strittige Strasse eine Gemeindestrasse nach Art. 9 SBG wäre, dürfte 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 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 Lauterbrunnen vom 23. Mai 2005 wird **abgewiesen**, und die Verfügung des TBA vom 22. April 2005 wird bestätigt.

¹² Vgl. RBR 2057 vom 9. September 1998 i.S. Gemeinde Melchnau, S. 4

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 Lauterbrunnen, handelnd durch den Gemeinderat, als
Gerichtsurkunde
- Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Rechtsdienst

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer, Regierungsrätin