

3. Kammer

# URTEIL

vom 5. September 2008

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Strassengebühren und Verkehrsbusse

1. a) ... ist Pächter einer landwirtschaftlichen Liegenschaft (...) auf dem Gemeindegebiet von ... Diese wird von ihm zur Bewirtschaftung seiner Tiere benutzt. Erreicht wird die besagte Liegenschaft durch den ... Alpweg (Waldstrasse).
  
- b) Am 16. April 2007 richtete die Gemeinde ... ein Schreiben an ... betreffend Widerhandlung gegen das Fahrverbot auf dem ... Alpweg, welchen ... als Halter des Fahrzeuges mit dem Kontrollschild GR ... im Dezember 2006 und im Februar 2007 sowie am 4. März 2007 ohne Bewilligung befahren habe. Gleichzeitig setzte die Gemeinde eine Frist zur Einreichung einer Vernehmlassung an, welche ... ungenützt verstreichen liess.
  
- c) Am 4. April 2007 bzw. 29. August 2007 wurde ..., welcher ... bei der Bearbeitung des Landwirtschaftsbetriebes unterstützte, von der Gemeinde vorgeworfen, dass er am 2. Februar 2007 bzw. 20. Juli 2007 mit dem auf seinen Namen lautenden Fahrzeug mit dem Kontrollschild GR ... ohne Bewilligung den ... Alpweg befahren habe. Auch ihm wurde das rechtliche Gehör gewährt und eine Frist für eine allfällige Stellungnahme angesetzt. Der Telefonnotiz vom 16. April 2007 ist zu entnehmen, dass ... der Gemeinde am 5. April 2007 mitteilte, er habe den Alpweg befahren, weil er für ... im ... das Vieh gefüttert habe. Er sei nicht bereit hierfür eine Gebühr zu bezahlen; diese müsse von ... bezahlt werden. Er werde mit ... Kontakt aufnehmen, damit dieser schriftlich Bescheid gebe. In gleicher Weise äusserte sich ... im Telefongespräch vom 19. September 2007 gegenüber der Gemeinde. Er

habe ... beim Heuen geholfen und ihn aufgefordert, der Gemeinde dies mitzuteilen sowie die Gebühr zu bezahlen.

- d) Mit Schreiben vom 13. März 2008 (zugestellt am 19. März 2008) erliess die Gemeinde ... gegenüber ... eine Bussverfügung. Im Dezember 2006 und im Februar 2007 (täglich) sowie am 4. März 2007 sei der ... Alpweg vom Fahrzeug mit dem Kontrollschild GR 89968, dessen Halter ... sei, ohne entsprechende Bewilligung befahren worden. Gemäss Reglement sei er dazu auch berechtigt, habe aber eine Gebühr für das Befahren zu entrichten. Da ... Grundeigentümer einer Liegenschaft sei, habe er Anspruch auf eine Jahresbewilligung. Abklärungen hätten ergeben, dass er in den Jahren 2003 bis 2007 weder eine Jahresbewilligung noch eine Tagesbewilligung gelöst habe. Er habe den Alpweg immer ohne Bezahlung der Gebühr befahren. Daher sei es auch gerechtfertigt, ... rückwirkend für die letzten fünf Jahre die Jahresgebühr in Rechnung zu stellen. Allerdings werde die Gebühr um die Hälfte auf Fr. 75.-- pro Jahr reduziert. Darüber hinaus habe ... auch für Personen, welche ihm im Landwirtschaftsbetrieb behilflich seien, die jeweilige Bewilligung für das Befahren des Alpweges zu lösen. Dementsprechend legte der Gemeindevorstand folgende Beträge fest:

Busse	Fr. 100.00
Jahresgebühren 2003-2007	Fr. 375.00
Jahresgebühr 2008	Fr. 150.00
Tagesbewilligung (...)	Fr. 10.00
Kanzlei- und Schreibgebühren	<u>Fr. 50.00</u>
Total	Fr. 685.00
	=====

2. Gegen diesen Buss- und Gebührenentscheid erhob ... am 18. April 2008 frist- und formgerecht Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht mit dem sinngemässen Begehren um Aufhebung des angefochtenen Entscheides. Begründend führte er im Wesentlichen aus, Art. 2 lit. d des von den Gemeinden ..., ... und ... am 5. Juli 1996 erlassenen Reglements für das Befahren des Alpweges räume sowohl ihm als auch seinen Helfern das Recht

ein, den Alpweg ohne Bewilligung zu befahren. Seine Existenz wäre bedroht, wenn er für sich selber und seine Helfer eine Gebühr bezahlen müsste. Ausserdem könne er seinen Helfern eine Gebühr nicht zumuten, weil sie sich dann nicht mehr zur Verfügung stellen würden, ihn bei der Bewirtschaftung seiner landwirtschaftlichen Liegenschaft zu unterstützen.

3. In ihrer Vernehmlassung beantragte die Gemeinde ... die Abweisung der Beschwerde und bestätigte im Wesentlichen die Richtigkeit ihrer Verfügung. Für das Befahren des Alpweges der Gemeinden ..., ... und ... gelte ein Fahrverbot für Motorfahrzeuge ab dem „...“ für den ganzen Alpweg. Dieses Fahrverbot sei vom kantonalen Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement genehmigt worden und entsprechend signalisiert. Ausnahmen davon seien in Art. 2 und 3 des Reglements formuliert. Danach seien forstwirtschaftliche Fahrten, welche für die Bewirtschaftung notwendig seien sowie landwirtschaftliche Vieh- und Materialtransporte im Zusammenhang mit dem Alpbetrieb ohne Bewilligung möglich. Vorliegend werde allerdings kein Ausnahmetatbestand erfüllt, da der Begriff „landwirtschaftliche Vieh- und Materialtransporte im Zusammenhang mit dem Alpbetrieb“ eng auszulegen sei. Bei der Liegenschaft „...“ handle es sich nicht um einen Alp-, sondern einen Landwirtschaftsbetrieb, weshalb es sich bei Fahrten zu diesem Betrieb nicht um reine Vieh- und Materialtransporte handeln könne, weil diese Fahrten in der Regel mit dem Auto gemacht würden. Da der Beschwerdeführer Pächter der Liegenschaft sei, könne ihm jedoch gegen Bezahlung einer entsprechenden Gebühr eine Ausnahmebewilligung erteilt werden. Dasselbe gelte für seine Helfer.
4. Der Beschwerdeführer brachte replicando vor, dass alle Gebühren zahlenden Benützer des Alpweges entweder ein Ferienhaus besitzen würden oder ein solches gemietet hätten. Ihm und seinem Helfer sei von den jeweiligen Eigentümern mündlich die Bewilligung erteilt worden, bis zum „...“ zu fahren. In einem anderen Betrieb am Alpweg würden zwar Schafe gehalten, dies allerdings nur als Freizeitbeschäftigung. Er hingegen benütze aus beruflichen Gründen den Alpweg. Im Übrigen bemängelte er die Höhe der Busse.

5. In ihrer Duplik hielt die Gemeinde fest, dass alle bewilligungspflichtigen Benützer des Alpweges die Gebühren zu bezahlen hätten. Mündliche Bewilligungen seien nicht erteilt worden. Die Gebührenhöhe sei im Reglement in Art. 4 geregelt.

**Das Gericht zieht in Erwägung:**

1. a) Gemäss Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) dürfen Wald und Waldstrassen nur zu forstlichen Zwecken mit Motorfahrzeugen befahren werden. Ausnahmen für militärische und andere öffentliche Aufgaben hat der Bundesrat zu regeln. Gemäss Abs. 2 der nämlichen Bestimmung können die Kantone zulassen, dass Waldstrassen zu weiteren Zwecken befahren werden dürfen, wenn nicht die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen dagegen sprechen. Der Kanton Graubünden hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und entsprechend in Art. 20 Abs. 2 des Kantonalen Waldgesetzes (KWaG; BR 920.100) festgehalten, dass zusätzlich zu den durch den Bund festgelegten Ausnahmen die Benützung von Waldstrassen ohne Bewilligung für die Land- und Alpwirtschaft sowie die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gestattet sei. Den Gemeinden steht die Möglichkeit zu, zusätzliche Ausnahmen zuzulassen und diese von der Erteilung einer Bewilligung abhängig zu machen (Art. 20 Abs. 3 KWaG). Gemäss Art. 16 Abs. 1 der kantonalen Waldverordnung (KWaV; BR 920.110) erlässt das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement (heute Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit) ein Musterreglement betreffend das Befahren von Waldstrassen mit Motorfahrzeugen. Ausnahmen im Sinne von Art. 20 KWaG können namentlich zugelassen werden für die Benützung der Waldstrassen durch Grundeigentümer, Pächter und Zubringer (Art. 16 Abs. 2 KWaV).
- b) Gestützt auf diese gesetzliche Grundlage erliessen der Vorstand der Gemeinde ... am 5. Juli 1996, der ... am 14. Juni 1996 sowie der Vorstand der Gemeinde ... am 8. Juli 1996 das Reglement für das Befahren des Alpweges der Gemeinden ..., ... und ... (nachfolgend Reglement). Gemäss

Art. 1 des Reglements dient der ganze Alpweg ab „...“ ins Alpgebiet der beteiligten Gemeinden neben Forst- und Landwirtschaft auch noch weiteren Zwecken. Mit Ausnahmen gemäss Art. 2 und 3 des Reglements gilt ein Fahrverbot für Motorfahrzeuge. Ausnahmefahrten ohne Bewilligung sind u.a. zulässig für forstwirtschaftliche Fahrten, die für die Bewirtschaftung notwendig sind sowie landwirtschaftliche Vieh- und Materialtransporte im Zusammenhang mit dem Alpbetrieb (Art. 2 lit. d Reglement). Hingegen müssen Grundeigentümer, Pächter und Mieter für die Zufahrt zu ihren Liegenschaften eine Fahrbewilligung einholen (Art. 3 lit. a Reglement).

2. a) Art. 20 Abs. 2 lit. a KWaG sieht ausdrücklich vor, dass zusätzlich zu den durch den Bund festgelegten Ausnahmen die Benützung von Waldstrassen ohne Bewilligung gestattet ist für die Land- und Alpwirtschaft. Wie der Botschaft zum kantonalen Waldgesetz vom 21. Juni 1994 zu entnehmen ist, war im Zusammenhang mit der Ausnahmeregelung die Berücksichtigung der Landwirtschaft ein besonderes Anliegen (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zum Erlass eines kantonalen Waldgesetzes [KWaG] sowie der dazugehörigen grossrätlichen Vollziehungsverordnung [KWaV], Heft Nr. 6/1994-95, S. 367). In tatsächlicher Hinsicht ist erstellt, dass der Beschwerdeführer zu 100% Landwirt ist und die Alpstrasse für die Bewirtschaftung seiner landwirtschaftlichen Liegenschaft mit Tierhaltung benutzt. Eine Bewilligung für die Zufahrt zu seinem Betrieb kann nach Art. 20 Abs. 2 lit. a KWaG weder von ihm noch von seinen Helfern verlangt werden. Wenn das kommunale Reglement diesbezüglich eine Bewilligungspflicht vorsieht, steht es im Widerspruch zu höherrangigem kantonalen Recht und ist demzufolge nicht anwendbar (vgl. Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Seiler, Gemeinden im Schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 491 ff., Rz. 11).
- b) Überdies ist das kommunale Reglement durch die drei Vorstände der zuständigen Gemeinden erlassen worden. Dem Gemeindevorstand stehen gemäss Art. 45 der Verfassung der Gemeinde ... vom 8. Juni 1998 alle Befugnisse zu, welche nicht durch eidgenössisches oder kantonales Recht,

durch Gemeindeverfassung oder Gemeindegesetz einem anderen Organ übertragen sind. Art. 29 Ziff. 2 der Verfassung der Gemeinde ... erteilt der Gemeindeversammlung die Kompetenz zum Erlass und zur Abänderung der Gemeindeverfassung, der Gemeindegesetze und der allgemeinverbindlichen Verordnungen und Reglemente. Folglich liegt die Kompetenz zum Erlass des vorliegend in Frage stehenden Reglements nicht beim Gemeindevorstand, sondern bei der Gemeindeversammlung, weshalb das Reglement gar keine rechtliche Grundlage für neue Bewilligungspflichten und entsprechende Bussen bilden kann und die Bussverfügung auch aufgrund dessen unrechtmässig verfügt wurde. Für generell geltende Gebote, Verbote und Bussen, welche die Grundrechte einschränken, ist ohnehin eine durch die Legislative zu erlassende gesetzliche Regelung im materiellen und formellen Sinn unerlässlich. Ergänzend ist zu erwähnen, dass das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement (heute Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit) nicht, wie von der Beschwerdegegnerin vorgebracht, das Reglement an sich, sondern lediglich die Vorschriftssignale genehmigt hat (vgl. Art. 13 Abs. 2 der Ausführungsverordnung zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr [GAV zum SVG; BR 870.100]). Aus dem eben Dargelegten ergibt sich somit, dass die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Buss- und Gebührenentscheid aufzuheben ist.

3. Bei diesem Ausgang gehen die Verfahrenskosten zulasten der Beschwerdegegnerin. Von der Zusprechung einer Parteientschädigung an den Beschwerdeführer kann mangels anwaltlicher Vertretung abgesehen werden.

**Demnach erkennt das Gericht:**

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Buss- und Gebührenentscheid aufgehoben.
2. Die Gerichtskosten, bestehend
  - aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'000.--
  - und den Kanzleiauslagen von Fr. 269.--

zusammen

Fr. 1'269.--

gehen zulasten der Gemeinde ... und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.