



Erläuterungen zum Reglement für das Befahren von Alp-, Feld und Waldstrassen durch Motorfahrzeuge

I. Gesetzliche Grundlagen

1. Bundesrecht

- Bundesverfassung (BV; SR 101), Art. 82 Abs. 3
- Bundesgesetz über den Strassenverkehr (SVG; SR 741.01), Art. 3 Abs. 2, 3 und 4
- Verkehrsregelverordnung (VRV; SR 741.11), Art. 1
- Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21)
- Durchgangsstrassenverordnung (SR 741.272)
- Bundesgesetz über den Wald (WaG; SR 921.0), Art. 15
- Verordnung über den Wald (WaV; SR 921.01), Art. 13
- Obligationenrecht (OR; SR 220), Art. 58
- Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0)

2. Kantonales Recht

- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EGzSVG; BR 870.100), Art. 7, 8, 19
- Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (RVzEGzSVG; BR 870.110)
- Kantonales Waldgesetz (KWaG; BR 920.100), Art. 34
- Kantonale Waldverordnung (KWaV; BR 920.110), Art. 26-28
- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100)
- Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung (EGzStPO, BR 350.100)

II. Allgemeine Bemerkungen zu Fahrverboten und Verkehrsbeschränkungen

1. Waldgesetzgebung

a) Fahrverbote

Seit Inkrafttreten des kantonalen Waldgesetzes per 1. Januar 1996 fand bezüglich Waldstrassen eine eigentliche Abkehr vom bisherigen System statt. Bisher hatten die Gemeinden die Möglichkeit, aufgrund des Strassenverkehrsgesetzes gewisse Alp-, Wald- und Feldstrassen für den allgemeinen Verkehr zu sperren. Aufgrund des eidgenössischen Waldgesetzes gilt nun für alle Waldstrassen ein Fahrverbot für Motorfahrzeuge ausser zu forstlichen Zwecken. Der Bund hat in der Waldverordnung (WaV) Ausnahmen für die Erfüllung militärischer und anderer öffentlicher Aufgaben vorgesehen. Zudem hat er die Kantone ermächtigt, weitere Ausnahmen zuzulassen. Der Kanton hat in Art. 34 des kantonalen Waldgesetzes Ausnahmen für landwirtschaftliche Zwecke sowie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben festgelegt. Ausserdem hat er die Gemeinden ermächtigt, weitere Ausnahmen zuzulassen.

b) Vollzug

Der Vollzug der ganzen Angelegenheit obliegt den Gemeinden (Art. 34 Abs. 4 KWaG). Diese müssen deshalb nach der kommunalen Zuständigkeitsordnung ein Reglement erlassen, in dem die Ausnahmen festgelegt werden und für die Signalisation besorgt sein. Das Verfahren für die Signalisation richtet sich nach Ziff. II. 5.

2. Strassenverkehrsgesetzgebung

a) Fahrverbote

Die Kantone können den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht von Bundesrechts wegen dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagen oder zeitlich beschränken (Art. 3 Abs. 3 SVG).

Durchgangsstrassen sind gemäss Begriffsumschreibung von Art. 110 Abs. 1 SSV die Autobahnen, Autostrassen und Hauptstrassen. Auf diesen Stras-

sen, welche sich aus den Anhängen 1 und 2 der Durchgangsstrassenverordnung ergeben, sind der Kanton und die Gemeinden nicht befugt, den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vollständig zu untersagen oder zeitlich zu begrenzen. Hauptstrassen im Sinne von Durchgangsstrassen sind darüber hinaus auch diejenigen, welchen von den Kantonen bzw. Gemeinden innerhalb von Städten und Ortschaften mit dem Signal "Hauptstrasse" (3.03) gekennzeichnet sind (VPB 51.51, E.5). Bezüglich der nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffneten Strassen im Sinne der obstehenden verkehrsrechtlichen Begriffsbeschreibung, stehen die Kantone im Genuss der „ursprünglichen kantonalen Strassenhoheit“ und haben nur die Schranken des Bundesverfassungsrechts zu beachten; dies kommt in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SVG zum Ausdruck (vgl. BGE 100 IV 65). Als Gründe für solche Beschränkungen fallen etwa in Betracht: ein den Anforderungen des Verkehrs nicht genügender Strassenzustand, Schutz eines Erholungsgebietes vor den Nachteilen des Verkehrs, planerische Neuordnung eines Quartiers, Wegfall des Bedarfs wegen Errichtung anderer Verkehrswege. Auf Strassen, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr nicht geöffnet sind, können die Kantone zeitlich beschränkte oder unbeschränkte Fahrverbote erlassen. Zu den ersteren zählen vorab Fahrverbote während alljährlich wiederkehrenden Ereignissen, so während bestimmten Tageszeiten (Nachtfahrverbote in der Nähe eines Spitals, in einem Kurort) oder über das Wochenende; zu den letzteren dauernde allgemeine Fahrverbote (z.B. Schliessung der Kunkelsstrasse, BGE vom 17.3.1976, ZBI 1976, 351). Dabei kann die Benutzung einem beschränkten Personenkreis gestattet werden, der aus besonderen Gründen auf eine Zufahrt angewiesen ist, vgl. Art. 17 Abs. 3 SSV.

Die Benützung solcher mit Fahrverboten belegten Strassen im Dienste des Bundes (z.B. Post, Militär) bleibt vorbehalten (Art. 82 Abs. 1 BV, Art. 3 Abs. 3 SVG). Unmassgeblich ist dabei, ob bundeseigene Fahrzeuge verwendet werden; der Zweck der Fahrt rechtfertigt die Benützung (vgl. Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, Bern 2002, S. 41 ff.).

b) Funktionelle Verkehrsbeschränkungen

Die Kantone können gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG auch andere Beschränkungen und Anordnungen erlassen, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung

von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Aus solchen Gründen erlassene Beschränkungen nennt die Praxis „funktionelle“ Verkehrsbeschränkungen.

Im Gegensatz zu den Fahrverboten nach Art. 3 Abs. 3 SVG können Massnahmen nach Art. 3 Abs. 4 SVG auch auf Hauptstrassen angeordnet werden.

Die Sicherheit des Verkehrs dürfte wohl primärer Grund für verkehrspolizeiliche Beschränkungen sein. Diese braucht nicht in besonderem Masse gefährdet zu sein, um das Ergreifen einer Massnahme zu rechtfertigen.

Der Erleichterung oder der Regelung des Verkehrs dienen etwa Parkierungsvorschriften.

Dem Schutz der Strasse dienende Verkehrsbeschränkungen liegen etwa vor bei gewichtsbeschränkter Zulassung von Fahrzeugen, die den besonderen Verhältnissen einer Strasse, deren Anlage, baulichem Zustand und ihrer Stellung im Verkehrsnetz Rechnung trägt.

Die Generalklausel „andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe“ verweist zum einen die Massnahme generell in den Bereich der lokalen Gebundenheit, zum andern beschränkt sie auch die aufgrund darauf erlassenen Massnahmen auf Besonderheiten der örtlichen Verhältnisse.

Als zulässig sind etwa erklärt worden: Parkierungsverbot, das dem Schutz vor Nachtlärm dient; Verbot des Lastwagenverkehrs in einer Ortschaft, um die zu starke Erschütterung von Häusern und damit deren (weitere) Schädigung zu vermeiden. Auch aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes können derartige Verkehrsbeschränkungen erlassen werden. Zur Berücksichtigung besonderer Interessen können solchen Beschränkungen Ausnahmeregelungen beigelegt werden.

Der Anwendungsbereich von Art 3 Abs. 4 SVG ist in den letzten Jahren zunehmend erweitert worden (Schaffhauser a.a.O. S. 45). Neu hinzugekom-

men sind der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung sowie die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen. Letztlich führt diese Ausweitung wohl dazu, dass nicht mehr vorwiegend das Motiv, sondern die Beantwortung der Fragen von Verhältnismässigkeit und Notwendigkeit darüber entscheiden, ob eine Verkehrsbeschränkung erlassen werden kann.

c) Delegation an die Gemeinden

Der Kanton Graubünden hat von der Möglichkeit gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG Gebrauch gemacht, die Regelung des örtlichen Verkehrs auf Gemeindestrassen den Gemeinden zu übertragen (Art. 7 Abs. 1 EGzSVG). Diese Delegation zur Regelung des örtlichen Verkehrs gilt auch für die auf Alp- und Feldstrassen und, soweit durch die Waldgesetzgebung nicht bereits Vorgaben bestehen, für die Waldstrassen.

Ausgenommen von der Delegation sind die Anordnungen von abweichenden Geschwindigkeitsbeschränkungen gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG, für welche auf allen Kantons- und Gemeindestrassen das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (Art. 7 Abs. 1 EGzSVG, Art. 2 lit. b RVzEGzSVG) zuständig ist.

Soweit die örtliche Verkehrsregelung mit Vorschrifts- und Vortrittssignalen erfolgt, bedarf die Gemeinde einer vorgängigen Genehmigung der Kantonspolizei (Art. 7 Abs. 2 EGzSVG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. c RVzEGzSVG). Bei den übrigen Verkehrsanordnungen genügt deren Zustimmung (Art. 7 Abs. 1 EGzSVG). Die Delegationsmöglichkeit gemäss Art. 7 Abs. 3 EGzSVG wurde bspw. für die Stadt Chur angewendet.

3. Gebühren

Art. 82 Abs. 3 BV bestimmt in grundsätzlicher Hinsicht, dass für den Verkehr auf öffentlichen Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung von jedermann benützt werden können, keine Gebühren erhoben werden dürfen (Grundsatz der Strassenfreiheit). Zweck dieser Regelung ist der Ausschluss jeder fiskalischen Behinderung des Verkehrs auf den im Gemeingebrauch stehenden öffentlichen Strassen (BGE vom 17.3.1976, ZBI 1976, 355).

Art. 105 Abs. 1 Satz 2 SVG, wonach kantonale Durchgangsgebühren nicht zulässig sind, kommt nebst der Garantie von Art. 82 Abs. 3 BV keine selbständige Bedeutung zu.

Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind und die mit einem vollständigen oder zeitlich beschränkten Fahrverbot belegt sind, können einem beschränkten Personenkreis, der aus besonderen Gründen auf eine Zufahrt angewiesen ist, zur Benützung geöffnet werden (vgl. Art. 17 Abs. 3 SSV). Eine allfällige Gebührenpflicht für solche Ausnahmebewilligungen verstösst nicht gegen Art. 82 Abs. 3 BV, wenn die Strasse ihrer Zweckbestimmung nach nicht der Öffentlichkeit zugänglich ist. Massgebend sind vielmehr die allgemeinen Regeln über die Erhebung von Benützungsgebühren öffentlicher Sachen (siehe Schaffhauser, a.a.O. S. 32 ff. und S. 42 f.). Die Höhe der Gebühren darf sich nur im Rahmen einer sog. „Kanzleigebür“ bewegen (Einzelheiten nachstehend Ziff. III. zu Art. 7).

4. Hinweise zur Unterhaltspflicht für öffentliche Strassen und Signalisationspflicht

4.1 Die öffentlichen Strassen unterstehen der Werkeigentümerhaftung von Art. 58 OR. Gemäss Art. 1 Abs. 2 VRV sind alle Strassen öffentlich, die nicht ausschliesslich dem privaten Gebrauch dienen. Somit werden auch Gemeindestrassen, die mit einem Fahrverbot oder anderen Beschränkungen belegt sind, vom Begriff der Öffentlichkeit erfasst. Die Frage nach den Grenzen der Unterhaltspflicht ist auch dann nach Art. 58 OR zu entscheiden, wenn das Gemeinwesen Eigentümer ist oder die Herrschaft über die Strasse ausübt (vgl. BGE 121 III 448 ff.).

4.2 Um mängelfrei zu sein, muss eine Strasse "entsprechend" ihrem Zweck und ihrer Funktion so beschaffen sein, dass ihre sichere Benützung gewährleistet ist. Massgebendes Kriterium für die Beurteilung der Mangelhaftigkeit ist somit die Zweckbestimmung der einzelnen Strasse (vgl. BGE 126 III 113, E. 2a/cc; 123 III 306, E. 3b/aa).

Bei Alp-, Forst- und ausgesprochenen Güterwegen liegt die Zweckbestimmung bei deren Erstellung nicht darin, sie einem unbeschränkten Verkehr zu überlassen. Sie werden vielmehr für die Erschliessung und Bewirtschaftung

der Alpen, Maiensässe, Wälder und für die Bebauung der landwirtschaftlichen Güter erstellt. Diese Wege sind meistens schmal, steil und weisen vielfach einen Naturbelag auf und verfügen über wenig Ausstell- und Wendepunkte. Jedenfalls werden sie nicht als Touristenstrassen konzipiert. Diesen Tatsachen muss bei der Bemessung der Unterhaltungspflicht Rechnung getragen werden.

Die Werkeigentümerhaftung für Strassen ist nur gegeben, wenn diese einen Mangel aufweisen. Eine Strasse muss so angelegt und unterhalten sein, dass sie den Benützern hinreichende Sicherheit bietet (vgl. BGE 103 II 243). Die Anforderungen in Bezug auf Anlage und Unterhalt dürfen jedoch nicht zu hoch gestellt werden, zumal etwa auch die Kantone nicht verpflichtet sind, ihre Strassen stets zu perfekten, autobahnähnlichen Gebilden umzubauen (vgl. BGE 130 III 736, 743).

Es ist in jedem Einzelfall die Frage nach der technischen, zeitlichen und finanziellen Zumutbarkeit von Unterhaltungspflichten zu stellen. So dürfen an die technische Anlage eines Flurweges nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden. Ebenso müssen die finanziellen Aufwendungen der Gemeinde für solche Flurwege in einem vernünftigen Verhältnis stehen zu den Gesamtausgaben. In engem Zusammenhang damit steht die Frage der Sorgfalt des Strassenbenützers. Grösstenteils sind Unfälle auf Nichtanpassen der Geschwindigkeit an die gegebenen Strassenverhältnisse gemäss Art. 32 Abs. 1 SVG und auf Nichtbeherrschen des Fahrzeuges gemäss Art. 31 Abs. 1 SVG und nicht auf den mangelhaften Unterhalt der Strasse zurückzuführen. In diesen Fällen entfällt selbstverständlich die Werkeigentümerhaftung der Gemeinde.

- 4.3 Ein gefährlicher, anderweitig nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand behebbarer Mangel der Strasse ist auf jeden Fall zu signalisieren. Nach Art. 101 Abs. 3 SSV dürfen Signale nicht fehlen, wo sie unerlässlich sind. Das Fehlen von Signalen an gefährlichen Stellen kann ein Unterhaltungsmangel im Sinne von Art. 58 OR darstellen. Andererseits dürfen aber Signale nicht unnötigerweise angebracht werden.

- 4.4 Die Regel von Art. 58 OR gilt auch, wenn eine in Bau oder Reparatur stehende Strasse während dieser Zeit der ordentlichen Benützung offensteht (vgl. BGE 108 II 186).
- 4.5 Die Gemeinde könnte wohl nur dann ihrer Werkeigentümerhaftung entschlagen, wenn sie eine Strasse mit einem absoluten Fahrverbot belegen würde. Eine solche Massnahme müsste allerdings durch Sicherheitsgründe gerechtfertigt sein. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn sich die Strasse in einem solchen Zustand befände, der eine gefahrlose Benützung nicht zulassen würde. Es wird denn auch in Art. 8 Abs. 1 EGzSVG darauf hingewiesen, dass ein freies Zufahrtsrecht nur dann bestehe, wenn die technische Anlage der Strasse es zulässt.
- 4.6. Im Zusammenhang mit dem Genehmigungsentscheid der Kantonspolizei gestützt auf Art. 7 Abs. 2 EGzSVG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. c RVzEGzSVG ist festzuhalten, dass dieser nichts anderes als die Bestätigung ist, dass das Anbringen dieses Signals im Einklang mit dem eidgenössischen und dem kantonalen Recht steht (vgl. Beschwerdeentscheid der Regierung vom 6. April 2004, Prot. Nr. 467, publiziert in ZGRG 4/04, S. 195 f., E. 6c). Damit ist auch gesagt, dass der Genehmigungsentscheid nichts an der Verantwortlichkeit der Gemeinden für die zu treffenden Massnahmen nach Art. 3 Abs. 2 - 5 SVG und deren Kontrolle ändert. Ebenso unberührt davon bleibt, dass die öffentlichen Strassen der Haftung des Werkeigentümers gemäss Art. 58 OR unterliegen. Die Gemeinden haften somit wie jeder andere Werkeigentümer für ihre Strassen und Brücken selber, weshalb sie die Sicherheit in verkehrs- und bautechnischer Hinsicht zu gewährleisten haben.

5. Verfahren

- 5.1. Fahrverbote und funktionelle Verkehrsbeschränkungen sind von der zuständigen Behörde zu erlassen. Im Kanton Graubünden sind gemäss Art. 7 Abs. 1 EGzSVG die Gemeinden dafür zuständig, soweit es örtliche Verkehrsregelungen auf Gemeindestrassen betrifft.

Die Kantonspolizei steht den Gemeinden beratend zur Seite. Mit der jeweiligen Zustimmung durch die Kantonspolizei (Art. 7 Abs. 1 EGzSVG) wird eine einheitliche Signalisation gewährleistet.

- 5.2. Soweit die örtliche Verkehrsregelung der Gemeinden mittels Vorschrifts- oder Vortrittssignalen erfolgt, ist gestützt auf Art. 7 Abs. 2 EGzSVG nicht nur die Zustimmung der Kantonspolizei einzuholen, sondern deren vorgängige Genehmigung (Art. 4 Abs. 1 lit. c RVzEGzSVG). Dadurch erhält die Gemeinde bereits vor ihrem politischen Entscheidprozess Gewissheit, dass ihre Absichten zur Verkehrsregelung vom Kanton genehmigt werden können.
- 5.3. Der vorgängig durch die Gemeinde einzuholende Genehmigungsentscheid der Kantonspolizei ist unabdingbare Voraussetzung, damit das Verkehrssignal überhaupt Rechtswirkungen entfalten kann. Wird die kantonale Genehmigung verweigert, ist dies der Gemeinde in einer anfechtbaren Verfügung mitzuteilen. Die Gemeinde ist diesfalls zur Beschwerde an das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (Art. 28 ff. VRG) berechtigt. Ein negativer Departementsentscheid kann von der Gemeinde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 49 Abs. 1 lit. c VRG).
- 5.4. Nach Vorliegen der kantonalen Genehmigung erfolgt eine öffentliche Bekanntmachung (öffentliche Auflage, öffentlicher Anschlag, Publikation im kommunalen Publikationsorgan) in der Gemeinde und die Möglichkeit zur Stellungnahme der Bevölkerung innert 30 Tagen. Sinn und Zweck dieses Verfahrensablaufs besteht darin, Meinungsverschiedenheiten über geplante Verkehrsanordnungen nach Möglichkeit bereits auf Gemeindeebene und vor dem politischen Entscheid und dessen Publikation zu bereinigen. Dieses Verfahren ersetzt das Einspracheverfahren gemäss aArt. 25 Abs. 5 GAV zum SVG. Erfolgt aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen eine Änderung der ursprünglich beabsichtigten und vom Kanton bereits genehmigten Verkehrsanordnung, ist eine neuerliche Genehmigung des Kantons erforderlich. Erst wenn die 30-tägige Frist abgelaufen ist und keine Stellungnahmen eingegangen sind oder nur positive oder nur solche, die keine Berücksichtigung fanden, erfolgt der eigentliche politische Entscheid der Gemeinde. Die gemeindeinterne Zuständigkeit richtet sich nach der jeweiligen Gemeindeverfassung. Diese kann dafür den Gemeindevorstand, den Gemeinderat oder auch die Gemeindeversammlung legitimieren. Der Beschluss der Gemeinde betreffend Verkehrsanordnungen mit Vorschrifts- oder Vortrittssignalen ist zu publizieren, womit den bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 107 Abs. 1 SSV) nachgelebt wird. Der publizierte Beschluss ist mit einer entsprechen-

den Rechtsmittelbelehrung ans Verwaltungsgericht (Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG) zu versehen.

- 5.5. Anschliessend erfolgt nach Eintritt der Rechtskraft das Anbringen der Signalisation, worauf die Verkehrsregelung ihre Wirkung entfalten kann.
- 5.6. Der guten Ordnung halber sei darauf hingewiesen, dass nur die, in der Verordnung über die Strassensignalisation vorgesehenen Signale verwendet werden dürfen (Art. 101 SSV).

6. Vollzug

- 6.1. Das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit bestimmt laut Art. 19 Abs. 2 EGzSVG, welche Gemeinden bzw. welche Gemeindefunktionäre in welchem Umfang zur Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens im Strassenverkehr ermächtigt werden können (Details siehe Weisungen zum Ordnungsbussenverfahren im Strassenverkehr für ermächtigte Gemeinden). D.h. die ermächtigten Gemeinden können Ordnungsbussen nach eidgenössischem OBG im Rahmen der Ermächtigung erheben. Da es sich dabei um bundesrechtliche Übertretungen handelt, welche seit dem 1. Januar 2011 zwingend nach den Verfahrensregeln der Schweizerischen Strafprozessordnung verfolgt werden müssen (Art. 1 StPO) sind die Gemeinden aber für das ordentliche Verfahren nicht mehr zuständig. Hierfür ist die Angelegenheit der Staatsanwaltschaft zu überweisen (Art. 44 Abs. 3 EGzStPO e contrario). Für alle anderen Gemeinden ergeben sich bei SVG-Übertretungen keine Zuständigkeiten mehr. Analoges ergibt sich aus der Waldgesetzgebung (Art. 60 und 61 KWaG).
- 6.2. Die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen nach kantonalem Recht durch die Gemeinden wurde weder im EGzSVG und im KWaG ausdrücklich vorgesehen (Art. 44 Abs. 1 EGzStPO), weshalb dies der ordentlichen Strafbehörde obliegt.
- 6.3. Die Gemeinden können allerdings Widerhandlungen gegen kommunales Recht als Übertretung ahnden, sofern diese nicht bereits nach eidgenössischem oder kantonalem Recht unter Strafe gestellt sind. Solches ist in einem generell abstrakten Erlass durch die Gemeinde zu regeln. Die Zustän-

digkeit zum Erlass von kommunalen Strafbestimmungen richtet sich nach dem kantonalen Gemeindegesetz (Art. 4 Abs. 1 EGzStPO). Das Verfahren zur Verfolgung und Beurteilung von Straftaten nach kommunalem Recht richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz, soweit sie nicht von Jugendlichen im Sinn des Jugendstrafgesetzes verübt worden sind oder besondere Verfahrensvorschriften bestehen. Das Verfahren gegen Jugendliche richtet sich nach der Jugendstrafprozessordnung (Art. 4 Abs. 2 EGzStPO). Die Gemeinden können ebenfalls ein Ordnungsbussenverfahren vorsehen (Art. 4 Abs. 3 EGzStPO).

Die Gemeinden können sich darüber hinaus den allfälligen Entzug einer Ausnahmegewilligung vorbehalten.

III. Hinweise zu den einzelnen Artikeln des Musterreglementes

1. Einleitung

Ein Reglement, welches klar bestimmt, wer und unter welchen Voraussetzungen die Strassen und Wege trotz Fahrverbot ohne spezielle Bewilligung befahren darf oder wer zum Bezug einer Bewilligung und aufgrund dieser zur Benützung der Strasse befugt ist, ist vonnöten. Dem übrigen Verkehr steht die Strasse nämlich nicht zur Verfügung. Bei diesem Reglement handelt es sich um einen Erlass gemäss kommunalem Recht.

2. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 1

Die Gemeinden sind zum Erlass sämtlicher in Art. 3 Abs. 3 - 5 SVG vorgesehenen Verkehrsbeschränkungen auf Gemeindestrassen befugt, unter Vorbehalt der Genehmigung der Vorschrifts- und Vortrittssignale durch die Kantonspolizei (siehe vorstehend Ziff. II. 5). Die Delegationsnorm dazu findet sich in Art. 7 Abs. 1 EGzSVG.

Vor allem dürfen Alp-, und Feldstrassen etc. mit einem allgemeinen Fahrverbot belegt werden.

Bezüglich Signalisation soll grundsätzlich nicht die Signalisation „Allgemeines Fahrverbot“, sondern ein „Verbot für Motorwagen, Motorräder und Motorfahrräder“ erlassen werden. Damit sind Fahrten mit Fahrrädern weiterhin erlaubt.

Zusätzlich können auch Einschränkungen technischer Art erlassen werden (Tonnage, Breite, Höhe usw.). Art. 107 Abs. 3 SSV ist zu beachten.

Art. 2- 4

Waldstrassen sind bereits von Gesetzes wegen mit einem Fahrverbot belegt und dürfen nur zu forstlichen Zwecken befahren werden, wobei Ausnahmen einerseits bereits vom Bundesgesetz vorgesehen sind und andererseits die Kantone (resp. im Kanton Graubünden auch die Gemeinden) das Befahren von Waldstrassen zu weiteren Zwecken zulassen können, wenn nicht die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen dagegen sprechen (Art. 15 WaG, Art. 34 Abs. 3 KWaG; siehe auch Ziff. II 1 und 2a). Bei den Waldstrassen gilt es folgendes zu beachten:

- Waldstrassen, welche der Funktion von Verbindungsstrassen nahe kommen, können ganz vom Fahrverbot ausgenommen werden.
- Waldstrassen, welche nur einem bestimmten Benutzerkreis offenstehen sollen, können teilweise vom Fahrverbot ausgenommen werden.
- Bei Waldstrassen, welche nur forstlichen Zwecken dienen, sind nur die gesetzlichen Ausnahmen zulässig.

Art. 5

Die bewilligungsfreie Benützung mit Motorfahrzeugen von Strassen, welche mit einem Fahrverbot belegt sind, wird verschiedentlich bereits gesetzgeberisch vorgesehen.

Strassenverkehrsgesetzgebung:

a) Von Bundesrechts wegen (Art. 3 Abs. 3 SVG) sind sämtliche Fahrten im Dienste des Bundes gestattet.

b, c) Auf kantonaler Ebene bestimmt Art. 5 EGzSVG, dass für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Motorfahrzeugverkehr auf dem ganzen Kantonsgebiet bewilligungsfrei gestattet ist, wobei die Regierung die Einzelheiten regelt. Art 10 RVzEGzSVG hält diesbezüglich fest, dass dienstliche Fahrten der Polizei, der Rettungsorganisationen, der Feuerwehr, der Ölwehr, des Strassenunterhalts, der Jagd- und Fischereiaufsichtsorgane, des Forstdienstes sowie der Justizorgane auf allen Strassen des Kantonsgebietes und im Gelände auf eigene Gefahr gestattet sind (Abs. 1). Das gleiche gilt für Motorfahrzeuge jeglicher Art, welche im Rahmen einer Ereignisbewältigung vom Kanton oder den Gemeinden zur Hilfeleistung eingesetzt werden (Abs. 2).

Waldgesetzgebung:

d) Die Waldgesetzgebung nennt die Fahrten zu militärischen Übungen (Art. 13 Abs. 1 lit. c WaV), welche letztlich auch Fahrten im Dienste des Bundes sind.

e, f, g, h) Waldstrassen dürfen einerseits zu forstlichen Zwecken mit Motorfahrzeugen befahren werden, andererseits hat der Bundesrat festgelegt, dass Waldstrassen zu Rettungs- und Bergungszwecken, zur Polizeikontrolle, zu militärischen Übungen, zur Durchführung von Massnahmen zum Schutz von Naturereignissen und zum Unterhalt von Leitungsnetzen der Anbieterinnen von Fernmeldediensten befahren werden dürfen (Art. 13 Abs. 1 WaV). Der übrige Wald darf nur mit Motorfahrzeugen befahren werden, wenn dies zur Erfüllung des Zweckes nach Absatz 1 unumgänglich ist (Art. 13 Abs. 2 WaV). Aus der Waldgesetzgebung des Bundes ergeben sich somit ebenfalls Vorgaben betreffend Fahrten zu Rettungszwecken und Polizeikontrollen. Es ist im Einzelfall je nach Strassentyp zu prüfen, ob die Regelungen aus der Strassenverkehrsgesetzgebung oder diejenigen aus der Waldgesetzgebung vorgehen.

i) Die kantonale Waldgesetzgebung sieht in Art. 34 KWaG überdies vor, dass zusätzlich zu den durch den Bund festgelegten Ausnahmen die Benützung von Waldstrassen ohne Bewilligung gestattet ist für landwirtschaftliche Zwecke und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Abs. 2). Die Gemeinden können zusätzliche Ausnahmen zulassen und diese von der Erteilung einer Bewilligung abhängig machen (Abs. 3).

Die unter diesem Artikel in Ziff. a-k genannten Fahrten dürfen nicht von der Einholung einer Bewilligung abhängig gemacht werden. M.a.W. sind die kantonalen und Bundesrechtsbestimmungen zwingender Natur und die darin vorgesehenen Berechtigungen dürfen nicht etwa durch Gemeinderecht beschränkt werden.

Übrige:

l, m, n) Zur besseren Erfüllung ihrer Amtspflichten sollten kantonale Beamte oder auch gesetzlich beauftragte Privatpersonen auch Alp-, Wald- und Feldstrassen frei benützen können.

Für notwendige Fahrten, welche in Gesetzen oder Verordnungen vorgeschrieben sind oder durch die zuständigen Instanzen angeordnet werden, sind in der Praxis entsprechende Ausnahmen von den Fahrverboten zuzulassen.

Art. 6

Für die Zulassung dieser Ausnahmefahrten auf mit Fahrverbot belegten kommunalen Strassen sind die Gemeindebehörden zuständig. Zwingend ist eine solche Ausnahme nur für Fahrten im Sinne von Art. 8 EGzSVG vorgeschrieben. Dieser Artikel hält in Abs. 1 ausdrücklich fest, dass auf den für den Motorfahrzeugverkehr gesperrten öffentlichen Strassen die Zufahrt zum eigenen Wohnsitz oder Geschäft durch den Strasseneigentümer zu bewilligen ist, sofern die technische Anlage der Strasse es zulässt.

In Übereinstimmung mit den Materialien und der Rechtsprechung wird der Ferienhausbesitzer nicht von Art. 8 Abs. 1 EGzSVG erfasst. Da der Ferienhausbesitzer in der Regel weder Wohnsitz noch Geschäft im Sinne der oben genannten Bestimmung hat, hat er keinen Anspruch auf freie Zufahrt (PVG 1969, S. 77 Erw. 4).

Sofern die Gemeinde weitere bewilligungspflichtige Ausnahmen von einem Fahrverbot vorsehen will, kann sie dies tun, hat diese aber unter Wahrung des Grundsatzes der rechtsgleichen Behandlung in einem Gemeindeerlass zu regeln (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 EGzSVG, Art. 34 Abs. 3 KWaG). Der Erlass

muss genau festlegen, wie das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zu handhaben ist. Ausnahmegewilligungen dürfen nur aufgrund klarer Vorschriften erteilt werden. Dabei dürfte vor allem Art. 6 lit. f problematisch sein, sofern jedermann - ohne speziellen Grund - das Recht zugebilligt wird, auf der gesperrten Strasse zu fahren.

Art. 7

Gemäss Art. 8 Abs. 2 EGzSVG ist die Gemeinde befugt, für die Ausstellung von Ausnahmegewilligungen zum Befahren von mit Fahrverbot belegten Gemeindestrassen eine Gebühr zu erheben.

Bei der Gebührenerhebung sind nachfolgende Grundsätze zu beachten:

Die Gebührenregelung hat in einem generellen Gemeindeerlass zu erfolgen. Darin muss eine Gebührenordnung enthalten sein.

Die Gebühr darf nicht den Zweck verfolgen, die Erhebung von Gebühren aus fiskalischen Interessen zu sichern. Deshalb darf sich die Höhe der Gebühren nur im Rahmen einer sog. „Kanzleigebür“ bewegen. Die Kanzleigebür wird vom Bundesgericht folgendermassen umschrieben:

„Die Kanzleigebür ist eine Abgabe für eine einfache, keinen besonderen Prüfungs- oder Kontrollaufwand erfordernde Tätigkeit der Verwaltung. Sie hat sich dementsprechend in bescheidenem Rahmen zu halten. Amtshandlungen, die eine technisch, rechtlich oder sonst eingehende Prüfung verlangen und deshalb regelmässig mehr Zeit oder ein qualifiziertes Personal oder mehrere Personen in Anspruch nehmen, fallen nicht darunter“ (siehe Imoden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage, Band II, S. 778). Eine Gebühr von Fr. 10.-- für die Tagesbewilligung resp. von Fr. 100.-- für die Jahresbewilligung ist u.E. gerechtfertigt. Die Gebührentarife sollten aber nicht wesentlich über diese Ansätze hinausgehen.

Die Gemeindestrasse, für deren Befahren eine Gebühr erhoben wird, darf im Rahmen ihrer Zweckbestimmung nicht der Öffentlichkeit zugänglich sein, d.h. die Benützung darf nur einem beschränkten Personenkreis gestattet sein. Diese Voraussetzung dürfte bei Alp-, Wald- und Feldstrassen, auch

aufgrund ihrer technischen Beschaffenheit, durchwegs gegeben sein. Eine Ausnahme besteht dort, wo die Waldstrasse die Funktion einer Gemeindestrasse hat (Art. 2).

Ein Fahrverbot muss durch ausreichende sachliche Gründe gerechtfertigt sein. Es darf m.a.W. nicht sachlich völlig verfehlt und schikanös sein und nicht fiskalische Zwecke verfolgen.

Eine Gebührenerhebung würde auch dann gegen Art. 82 Abs. 3 der Bundesverfassung verstossen, wenn trotz des - sachlich gerechtfertigten - grundsätzlichen Fahrverbotes praktisch jedermann gegen Entrichtung einer Gebühr die Bewilligung zum Befahren der Strasse erlangen könnte. Unter diesem Aspekt ist Art. 6 lit. f (Sonntagsausflügler) des Reglementes restriktiv zu handhaben, aber innerhalb dieser Gruppe in Berücksichtigung des Rechtsgleichheitsgebotes.

Aus Gründen der Rechtsgleichheit müssen für Gemeindeeinwohner und für Auswärtige die gleichen Gebührenansätze gelten.

Um dem Gebot der Rechtsgleichheit zu entsprechen, dürfen ungleiche Tatbestände nicht rechtlich gleich behandelt werden. Im Rahmen des generellen Gemeindeerlasses gemäss Art. 8 Abs. 2 EGzSVG können die Gemeinden deshalb Benutzungsgruppen, bei denen verschiedene Voraussetzungen gegeben sind, ungleich behandeln. Vorausgesetzt ist dabei jedoch, dass Angehörige gleicher Gruppen gleich behandelt werden.

Zu beachten ist, dass die gebührenfreie Zulassung lediglich für Fahrten gewährt wird, die im tatsächlichen Zusammenhang mit der Erschliessung und Bewirtschaftung der Alpen, Wälder, Wiesen und Weiden stehen.

Zu Abs. 5

„Unterhaltsbeiträge“, d.h. über eine blosser Kanzleigebühr hinausgehende, nach Massgabe des effektiven Aufwandes für den Strassenunterhalt berechnete Abgaben, dürfen gemäss eindeutiger Vorschrift in Art. 8 Abs. 3 EGzSVG nur erhoben werden, wenn sich die Bewilligung auf „schwere Motorwagen“ bezieht (Gesamtgewicht über 3500 kg) und auch dann nur soweit,

als sie zur Deckung der hierdurch zusätzlich verursachten Strassenunterhaltungskosten notwendig sind (vgl. PVG 1969, S. 79).

Art. 9

Es wird auf das vorstehend unter Ziff. II. 4 der Erläuterungen Gesagte verwiesen.

Die Erhebung einer Gebühr hat nichts mit der Werkeigentümerhaftung zu tun.

Art. 10 und 11

siehe vorne, Ziff. II. 6 der Erläuterungen

Art.12 und 13

Siehe vorne, Ziff. II. 5 der Erläuterungen

Chur, 2. August 2013