

# GR\_GERICHTE A 2022 35 vom 7. März 2023

GR Gerichte, 2023-03-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_A\\_2022\\_35](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_A_2022_35)

FR: GR\_GERICHTE A 2022 35 du 7 mars 2023

IT: GR\_GERICHTE A 2022 35 del 7 marzo 2023

## Regeste

Schneeräumungsgebühr | Benutzungsgebühren

## Erwägungen

### E. 1

A.\_\_\_\_\_ sind Miteigentümer der ausserhalb der Bauzone liegenden, nichtlandwirtschaftlichen Parzelle B.\_\_\_\_\_ in der Gemeinde C.\_\_\_\_\_. Diese liegt an der D.\_\_\_\_\_, einem Land- und Forstwirtschaftsweg, über den auch ein Fuss- und Wanderweg führt.

### E. 1.1

Nicht alle Handlungen, Äusserungen und Anordnungen von Verwaltungsbehörden, die dem Gesetzesvollzug dienen, stellen eine anfechtbare Verfügung dar.

- 7 -

### E. 1.1.1

Was eine Verfügung ist, definiert das VRG nicht; es überlässt die Umschreibung des Begriffs der Rechtsprechung, die ihrerseits in erster Linie auf die Definition von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) und die dazu ergangene Bundesgerichtspraxis abstellt (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts [VGU] U 16 27 vom 20. Februar 2017 E.2b; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 849 ff.). Nach der Legaldefinition von Art. 5 Abs. 1 VwVG handelt es sich bei der Verfügung um einen individuellen, an den Einzelnen gerichteten Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird. Werden also durch die Anordnung oder den Beschluss einer Behörde keine individuellen Rechte oder Pflichten gestaltend oder feststellend geregelt bzw. werden keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt, mangelt es an einem wesentlichen Verfügungselement. Insbesondere Meinungsäusserungen, Mitteilungen, Empfehlungen und Orientierungen sind mangels Rechtsverbindlichkeit keine anfechtbaren Hoheitsakte (zum Ganzen: VGU U 16 27 vom 20. Februar 2017 E.2c/aa und bb mit Hinweis auf Urteil des Bundesgerichts 1P.315/1998 vom 7. Dezember 1998 E.1d, in: Pra 88 [1999] Nr. 86 S. 481, BGE 103 Ib 350 E.2 u.a.).

### E. 1.1.2

Vom materiellen Verfügungsbegriff zu trennen ist die Frage nach der Form der Verfügung. Auch eine den Formvorschriften widersprechende Verfügung ist eine Verfügung. Formfehler führen nicht zum Wegfall des Verfügungscharakters. Die Missachtung von Formvorschriften stellt lediglich einen Eröffnungsmangel dar, aus der den Parteien kein Nachteil erwachsen darf (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 872;

TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2022, Rz. 655). Mithin ist vorliegend nicht relevant, dass das Schreiben vom 5. Oktober 2022 nicht als Verfügung bezeichnet ist, keine

- 8 - Rechtsmittelbelehrung und keine ausführliche (rechtliche) Begründung enthält.

### **E. 1.2**

Das Schreiben vom 5. Oktober 2022 enthält einerseits die allgemeine Information, dass der Gemeindevorstand per Winter 2022/2023 ein neues Schneeräumungskonzept beschlossen und dabei auch die Schneeräumung ausserhalb der Bauzone vereinheitlicht habe (erster Teil), andererseits das Angebot an die Beschwerdeführer, die Schneeräumung weiterhin, jedoch neu gegen eine konkret (im beigelegten Kostenteiler Winterdienst ausserhalb der Bauzone) berechnete, um 30 % reduzierte Entschädigung von CHF 1.00 pro Meter zu besorgen, sofern die Beschwerdeführer dies nicht bis Mitte Oktober ablehnten (zweiter Teil).

#### **E. 1.2.1**

Das fragliche Schreiben enthält also keine auf einen konkreten Zeitraum ausgerichtete hoheitliche Anordnung (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 860) auf Ersatz von Schneeräumungskosten, z.B. eine direkt erzwingbare bzw. vollstreckbare Auferlegung der Zahlungspflicht für den Winter 2022/2023 (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 868). Gegen eine allfällige konkrete Zahlungspflicht richtet sich denn die Beschwerde auch nicht. Sofern daher die Beschwerdeführer ihr Rechtsbegehren in der Replik dahingehend präzisierten, dass sie eine Klassifikation der D.\_\_\_\_\_ verlangten, damit diese Klarheit darüber bringe, ob die Gebührenerhebung für die Schneeräumung rechtens sei oder nicht, kann darauf nicht eingetreten werden. Ohnehin kann in diesem Zusammenhang auf den rechtskräftigen Generellen Erschliessungsplan verwiesen werden. Demnach handelt es sich bei der fraglichen D.\_\_\_\_\_ um einen Fuss- und Wanderweg im Sinne von Art. 53 des Baugesetzes der Beschwerdegegnerin (nachfolgend BG) sowie einen Land- und Forstwirtschaftsweg im Sinne von Art. 54 BG. Inwiefern die entsprechende Klassifikation bzw. Feststellung eine Antwort auf die Frage der Schneeräumungsgebühr bringen sollte, führten die Beschwerdeführer

- 9 - nicht aus und ist auch nicht ersichtlich. Ferner kann Solches auch nicht aus der Unterscheidung abgeleitet werden, ob die D.\_\_\_\_\_ einen Feldweg oder eine privatrechtliche Strasse darstellt.

#### **E. 1.2.2**

Der zweite Teil des Schreibens vom 5. Oktober 2022 ist als Angebot zum Abschluss eines (verwaltungs- oder privatrechtlichen) Vertragsverhältnisses zu qualifizieren, zumal ein solches ohne Zustimmung der Beschwerdeführer nicht rechtswirksam werden kann (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 855, 873, 1288 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 659), wobei ein verwaltungsrechtlicher Vertrag – im Gegensatz zum privatrechtlichen Vertrag – nach heute herrschender Lehre und Rechtsprechung der Schriftform bedarf (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1342). Mangels hoheitlichen Charakters stellt dieser zweite Teil des Schreibens (inkl. Kostenteiler Winterdienst ausserhalb der Bauzone) keine anfechtbare Verfügung dar. Ob zwischen den Parteien ein verwaltungs- oder privatrechtliches Vertragsverhältnis gültig

zustandegekommen ist, muss hier nicht entschieden werden, da diese Frage nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet.

### **E. 1.3**

Fraglich ist, ob der erste Teil des Schreibens vom 5. Oktober 2022 mit den Informationen über das neue Schneeräumungskonzept einzig als einleitende Begründung für das Vertragsangebot und damit ebenfalls nicht als anfechtbar anzusehen ist oder nicht. Nach der allgemeinen Lehre stellen Realakte wie z.B. Auskünfte, Empfehlungen, Rechnungsstellungen, Vollzugshandlungen, Hinweise auf die Rechtsfolgen eines bestimmten Verhaltens keine Verfügung dar (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 666 f., HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 873, 1408), wobei jedoch auch die Ankündigung einer Verwaltungspraxis unter Umständen als Verfügung aufgefasst werden könnte (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 670, mit Hinweis auf BGE 114 Ib 190). Vorliegend ist allerdings Art. 49 Abs. 3 VRG zu beachten.

- 10 - Demnach gelten Realakte auf kantonrechtlicher Ebene als Entscheide und können daher vor Verwaltungsgericht angefochten werden. Selbst wenn also der erste Teil des Schreibens der Beschwerdegegnerin bezüglich des neuen Schneeräumungskonzepts lediglich als Information und damit als Realakt aufgefasst würde, wäre die Anfechtbarkeit zu bejahen.

### **E. 1.4**

Der erste Teil des Schreibens vom 5. Oktober 2022 enthält nebst dem Hinweis auf das neue Schneeräumungskonzept die Mitteilung an den Beschwerdeführer als betroffenen Grundeigentümer, dass die Gemeinde nicht mehr für die unentgeltliche Schneeräumung auf der ausserhalb der Bauzone liegenden D.\_\_\_\_\_, die auch die Parzelle der Beschwerdeführer erschliesst, besorgt sein würde, sondern diese ab dem Winter 2022/2023 im Sinne des öffentlichen Interesses nur noch (finanziell) unterstütze. Effektiv kündigte die Beschwerdegegnerin damit die Aufhebung einer bis dahin kostenlos erbrachten Dienstleistung an. Folglich kann diesem Teil des Schreibens die Qualität einer hoheitlichen, individuell-konkreten und Rechtswirkungen erzeugenden Anordnung nicht abgesprochen werden, zumal mit einer Verfügung in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten eines bestimmten Privaten nicht nur begründet, sondern auch geändert oder aufgehoben werden können (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 866 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 666). Das Schreiben vom 5. Oktober 2022 ist zumindest in diesem Umfang (Aufhebung der unentgeltlichen Schneeräumung auf der D.\_\_\_\_\_) als anfechtbare Verfügung anzusehen.

### **E. 1.5**

Da dieser als Entscheid im Sinne von Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG zu qualifizierende Teil des Schreibens vom 5. Oktober 2022 weder endgültig ist noch bei einer anderen Instanz angefochten werden kann, und die Beschwerde dagegen frist- und formgerecht erhoben worden ist, sind die Eintretensvoraussetzungen im Sinne von Art. 52 VRG zu bejahen.

- 11 -

### **E. 1.6**

Zur Beschwerde legitimiert ist, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung hat oder wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist (Art. 50 VRG). Diese Voraussetzungen treffen auf

den Beschwerdeführer zu, zumal er – aber nur er – auf dem fraglichen Schreiben vom 5. Oktober 2022 als Adressat aufgeführt ist. An seiner Beschwerdelegitimation ändert nichts, dass er den Beschluss des Gemeindevorstandes zur Einführung des neuen Schneeräumungskonzepts gemäss Angaben der Beschwerdegegnerin als Mitglied mitgetragen haben soll. Ob auch gegenüber der Beschwerdeführerin ein gleichlautendes Schreiben der Beschwerdegegnerin ergangen ist, ist nicht ersichtlich. Damit ist fraglich, ob sie vom Entscheid vom 5. Oktober 2022 überhaupt berührt ist. Letztlich kann diese von Amtes wegen zu klärende Eintretensfrage offen gelassen werden, da zumindest der Ehemann zur Beschwerdeerhebung vor Gericht legitimiert und die Beschwerde, wie nachfolgend zu zeigen ist (vgl. E.2, insbesondere E.2.6), ohnehin abzuweisen ist.

### **E. 1.7**

Infolgedessen ist, soweit das Schreiben vom 5. Oktober 2022 die Aufhebung der unentgeltlichen Schneeräumung ausserhalb der Bauzone, hier nämlich auf der D.\_\_\_\_\_, betrifft, auf die Beschwerde einzutreten. 2. Sofern die Beschwerdeführer sinngemäss die Aufhebung bzw. die Überprüfung des Schreibens vom 5. Oktober 2022 verlangen und sich damit zulässigerweise gegen die Aufhebung der unentgeltlichen Schneeräumung auf der D.\_\_\_\_\_ stellen, gilt Folgendes:

### **E. 2**

Mit Schreiben vom 5. Oktober 2022 teilte die Gemeinde C.\_\_\_\_\_ (nachfolgend Gemeinde) A.\_\_\_\_\_ mit, dass mit der Einführung des neuen Schneeräumungskonzepts auf den Winter 2022/2023 hin auch die Schneeräumung ausserhalb der Bauzone vereinheitlicht worden sei. Die Gemeinde sei verpflichtet, die Schneeräumung dort zu garantieren, wo ein öffentliches Interesse bestehe. Ausserhalb der Bauzone treffe die Gemeinde keine Erschliessungspflicht, weshalb auch keine Pflicht bestehe, die Schneeräumung auf den entsprechenden Zufahrtsstrassen zu garantieren. In Bezug auf Personen, die ausserhalb der Bauzone wohnten und im landwirtschaftlichen Bereich arbeiteten, solle der Winterdienst auf den öffentlichen Strassen im Sinne des öffentlichen Interesses bis zu den Wohnhäusern garantiert werden. In Bezug auf Personen, die aus besonderen Gründen gezwungen seien, ausserhalb der Bauzone zu wohnen, solle im Sinne des öffentlichen Interesses eine Unterstützung für die Schneeräumung gewährt werden. Erfahrungsgemäss werde pro Wintersaison ein nicht-gewinnorientierter Beitrag von CHF 1.00 pro Strassenmeter entschädigt. Daher werde den Personen, die nicht in der Landwirtschaft arbeiteten, jeweils im Mai ein Beitrag von CHF 1.00 pro Meter der benutzten Wegstrecke pro Jahr in Rechnung gestellt, wobei im Sinne des öffentlichen Interesses eine Reduktion gewährt werde. Was sein Gebäude betreffe, könne er die Details der beigelegten Tabelle (Kostenverteiler Winterdienst ausserhalb der Bauzone) entnehmen. Sollte er/sie nicht mehr an der Schneeräumung seitens der Gemeinde interessiert sein, sollten sie dies spätestens bis Mitte Oktober mitteilen. Gemäss dem beigelegten Kostenverteiler sollte

- 3 - A.\_\_\_\_\_ für seinen Anteil an der Gesamtstrecke der D.\_\_\_\_\_ von 1'200 m, nämlich einer genutzten Strecke von 782 m, an die anteilige private Nutzung von 30 % den Betrag von CHF 234.60 beitragen.

### **E. 2.1**

Wie im Schreiben vom 5. Oktober 2022 erklärt wird, sollte gemäss dem vom Gemeindevorstand per Winter 2022/2023 beschlossenen neuen Schneeräumungskonzept die Schneeräumung ausserhalb der Bauzone derart vereinheitlicht werden, dass der

Winterdienst auf den öffentlichen Strassen in Bezug auf Personen, die ausserhalb der Bauzone wohnen und in einem landwirtschaftlichen Gewerbe arbeiten, im Sinne des öffentlichen

- 12 - Interesses bis zu den Wohnhäusern garantiert werde. In Bezug auf Personen, die aus besonderen Gründen gezwungen sind, ausserhalb der Bauzone zu wohnen, sollte im Sinne des öffentlichen Interesses eine Unterstützung für die Schneeräumung gewährt werden. Begründet wird das Vorgehen unter Hinweis auf Art. 19 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) damit, dass auf den Zufahrtsstrassen ausserhalb der Bauzone keine Erschliessungs- und somit auch keine Schneeräumungspflicht bestehe.

### **E. 2.2**

Gemäss Art. 19 RPG hat das Gemeinwesen die Pflicht, Bauzonen fristgerecht zu erschliessen (Abs. 2). Die Erschliessungspflicht gilt praktisch nur für Bauzonen im Sinne des Art. 15 RPG und für Bauten ausserhalb der Bauzone im Sinne der Art. 24 ff. RPG (HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2022, S. 300). Sie ist damit immerhin von allgemeiner Bedeutung; inhaltlich stellt sie allerdings nur minimalste Anforderungen auf (HÄNNI, a.a.O., S. 300). Auf kantonaler Ebene schreibt Art. 58 Abs. 1 KRG vor, dass die Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Grund-, Grob- und Feinerschliessung ihres Gebietes planen (...). Gemäss Art. 60 Abs. 1 KRG ist die Durchführung der Erschliessung der Bauzonen und der anderen Nutzungszonen (Projektierung, Bau, Betrieb, Unterhalt und Erneuerung) Aufgabe der Gemeinden bzw. der von ihnen beauftragten oder konzessionierten Trägerschaften, sofern nicht Bund oder Kanton Träger der Erschliessung sind. Ferner sieht Art. 48 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050) vor, dass die Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben sowie alle örtlichen Angelegenheiten erfüllen, die das kantonale Recht nicht oder nicht abschliessend regelt und die nicht in den Kompetenzbereich der Bürgergemeinde fallen. Dementsprechend hält das Betriebsreglement der Beschwerdegegnerin (Uorden da gestium) in Art. 6.2 fest, dass das Departement für Versorgung, Feuerwehr, Zivilschutz (dicasteri provedimaints, pumpiers, protecziun civila) u.a. für

- 13 - den Unterhalt der Gemeindestrassen und die Schneeräumung zuständig ist. Gemäss Art. 87 BG werden die gemeindeeigenen Verkehrsanlagen während des Winters von der Gemeinde offengehalten, soweit es den öffentlichen Bedürfnissen entspricht; die Baubehörde bezeichnet im Rahmen der von der Gemeinde gesprochenen Kredite die jeweils zu räumenden Gemeindestrassen, Wege und Plätze (Abs. 1). Die Schneeräumung auf Privatstrassen und die Freilegung privater Zugänge ist Sache der Privaten; bei Vernachlässigung dieser Verpflichtung trifft die Baubehörde die erforderlichen Massnahmen. Sofern notwendig, ordnet sie die Ersatzvornahme an (Art. 88 Abs. 2 BG). Gemäss Art. 90 Abs. 1 BG kann die Gemeinde den Unterhalt und die Reinigung von privaten Verkehrs-, Versorgungs- oder Entsorgungsanlagen sowie den Winterdienst auf Privatstrassen gegen Verrechnung der Selbstkosten übernehmen, wenn es die Mehrheit der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer beantragt (Satz 1 lit. a), oder die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ihrer Unterhaltspflicht nicht in genügender Weise nachkommen (Satz 1 lit. b). Die Kosten werden von der Baubehörde nach dem Vorteilsprinzip auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer aufgeteilt (Art. 90 Abs. 1 Satz 2 BG).

### **E. 2.3**

Nach konstanter verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung gehört zum Aufgabenbereich der Gemeinde u.a. der Unterhalt öffentlicher Werke, wozu auch die im Gemeindegebrauch stehenden, öffentlichen Strassen und damit auch der betriebliche Unterhalt mit dem Winterdienst zählen (PVG 2000 Nr. 9 E.1 mit Hinweis auf aArt. 4 lit. d des GG; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1931). Die Gemeinde ist aber nicht verpflichtet, sämtliche Strassen auf ihrem Gebiet auf eigene Kosten vom Schnee zu räumen (PVG 1979 Nr. 22). Das kantonale Recht enthält keine Bestimmungen, die den Gemeinden Art und Umfang des Strassenunterhalts vorschreiben. Vielmehr sind sie bei der Regelung ihrer diesbezüglichen Pflichten weitgehend autonom und selbstverantwortlich.

- 14 - Ob die Schneeräumungspflicht die privaten Strassenanstösser oder das Gemeinwesen trifft, bestimmt sich grundsätzlich nach kommunalem Recht (VGU U 02 108 vom 21. Februar 2003 E.1; PVG 2000 Nr. 9 E.1, PVG 1990 Nr. 11 E.2, PVG 1979 Nr. 22). Hat die Gemeinde ein Schneeräumungs- oder Winterdienstreglement erlassen, so kann das Gericht dieses lediglich vorfrageweise auf dessen Verfassungskonformität (z.B. Einhaltung des Rechtsgleichheitsgebots) hin prüfen (PVG 2000 Nr. 9 E.1; vgl. auch VGU U 02 108 vom 21. Februar 2003 E.2). Besteht kein solches, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (PVG 1979 Nr. 22; vgl. auch VGU U 02 108 vom 21. Februar 2003 E.1). In PVG 2000 Nr. 9 hat das Verwaltungsgericht die Grundsätze umrissen, nach denen sich die Bemessung der Unterhaltungspflicht zu richten hat (E.1 mit Hinweisen auf PVG 1979 Nr. 22, vgl. auch VGU U 02 108 vom 21. Februar 2003 E.1). Demnach sind die zeitlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde zu beachten. Im Besonderen müssen die Aufwendungen für den Winterdienst auf den Strassen in einem vernünftigen Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln stehen. Auf die Schneeräumung kann dort verzichtet werden, wo die öffentlichen Interessen anhand einer Güterabwägung das Offenhalten einer Strasse nicht unbedingt erfordern, so namentlich auf Strassen untergeordneter Bedeutung ausserhalb der rechtskräftigen Bauzonen bzw. des üblichen Siedlungsgebiets. In Bezug auf die Benutzung derartiger Zufahrts- und Verbindungsstränge hielt das Verwaltungsgericht in VGU U 02 108 vom 21. Februar 2003 (E.1) fest, dass nur der Grundsatz der Rechtsgleichheit bzw. des Willkür- und Diskriminierungsverbots zu beachten sei, weshalb private Strassenanstösser ausserhalb von Bauzonen prinzipiell kein besseres Recht als die übrigen Dorfeinwohner auf die Schneeräumung einer im Eigentum der Gemeinde stehenden Strasse hätten. Vielmehr könnten sie sich einzig dagegen zur Wehr setzen, dass die Gemeinde allenfalls „Winterdienstregeln“ aufstelle, die sachlich entweder unhaltbare Lösungen enthielten oder die einzelne Privateigentümer im Vergleich zu

- 15 - ihren Nachbarn offensichtlich ohne triftigen Grund benachteiligten bzw. bevorzugten.

#### **E. 2.4**

Ob es sich bei dem im Schreiben vom 5. Oktober 2022 von der Beschwerdegegnerin erwähnten Schneeräumungskonzept um ein regelrechtes als Rechtssatz ausgestaltetes Winterdienstreglement handelt, welches das Gericht lediglich vorfrageweise auf dessen Rechtmässigkeit, einschliesslich der Verfassungsmässigkeit hin überprüfen könnte (vgl. dazu HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, Rz. 2070 ff.; vgl. Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101] und Art. 55 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Graubünden [KV; BR 110.100]; vgl. auch VGU S 17 149 vom 10. September 2019 E.5.9, U 15 49 vom 13. Oktober 2016 E.4 und R 14 8 vom 25. November 2014 E.8e), lässt sich aus den Beilagen der Parteien nicht entnehmen. Die Frage kann allerdings offen gelassen werden, zumal das

Vorgehen der Beschwerdegegnerin in Bezug auf die Regelung der Schneeräumung auf der D.\_\_\_\_\_, wie nachfolgend dargelegt, in jedem Fall als rechtmässig erscheint.

### **E. 2.5**

Wie aus dem Budget 2023 (Beilagen der Beschwerdegegnerin [Bg-act.] 3) und den im Internet einsehbaren Rechnungen 2020 und 2021 (vgl. F.\_\_\_\_\_ bzw. G.\_\_\_\_\_, zuletzt besucht am 7. März 2023) zu entnehmen ist, nahmen die Ausgaben der Beschwerdegegnerin für den Strassenunterhalt in den letzten Jahren zu (jeweils Position 6150): Rechnung Budget 2019 CHF 459'226.95 2020 CHF 491'104.10 CHF 509'500.00 2021 CHF 565'778.59 CHF 482'000.00 2022 CHF 539'000.00 2023 CHF 438'000.00

- 16 - In der Rechnung 2021 wird explizit erwähnt, dass die Ausgaben für die Schneeräumung wegen des strengen Winterhalbjahrs 2020/2021 markant gestiegen seien, nämlich auf CHF 333'423.00 anstatt der budgetierten CHF 250'000.00 (S. 6). Insofern ist nachvollziehbar, dass die Beschwerdegegnerin nach 2021, einem Jahr mit einem erheblichen Ausgabenüberschuss beim Strassenunterhalt (effektive Auslagen CHF 565'778.59 bei einem budgetierten Betrag von CHF 482'000.00) aktiv wurde und die Schneeräumung in der ganzen Gemeinde überdachte bzw. neu konzipierte. Mit Blick auf die Finanzkraft der Gemeinde, die bei rund 1'400 Einwohnern, einem Steuerfuss von 120 % (der durchschnittliche Steuerfuss der Bündner Gemeinden lag bei 92.799 % im Jahr 2019), einer Selbstfinanzierung je Einwohner von CHF 10.00 im Jahr 2020 bzw. CHF 823.00 im Jahr 2021, einem Selbstfinanzierungsanteil (charakterisiert die Finanzkraft und den finanziellen Spielraum und ist bei <10 schwach) von 0.13 (im Jahr 2020) bzw. 9.34 (im Jahr 2021), einem Selbstfinanzierungsgrad (zeigt an, in welchem Ausmass Neuinvestitionen durch selbsterwirtschaftete Mittel finanziert werden können und ist bei <50 % ungenügend) von 1.05 % im Jahr 2020 (keine Prozentangaben für das Jahr 2021) (vgl. zu all diesen Zahlen Amt für Gemeinden, Ginfo Ausgabe 1/2021, S. 10 und S. 17, abgerufen unter <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/gemeinden/UnsereGemeinden/Seiten/Archiv.aspx>, sowie Amt für Gemeinden, Gemeinden, Gemeindefinanzstatistik und jeweilige Tabelle GEFIS/Info, abgerufen unter <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/gemeinden/UnsereGemeinden/Seiten/InfoSeiteNeu.aspx>; alle zuletzt besucht am

### **E. 2.6**

Zusammenfassend kommt das Gericht zum Schluss, dass keine Anhaltspunkte erkennbar sind, wonach die Beschwerdegegnerin mit dem angefochtenen Schreiben vom 5. Oktober 2022 gegen gemeindeeigenes oder übergeordnetes Recht verstossen hätte, womit die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. 3. Im Rechtsmittelverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 73 Abs. 1 VRG). Die Verfahrenskosten bestehen aus der Staatsgebühr, den Gebühren für die Ausfertigungen und Mitteilungen des Entscheids sowie den Barauslagen (Art. 75 Abs. 1 VRG). Die Staatsgebühr beträgt höchstens CHF 20'000.00, sie richtet sich nach

- 20 - dem Umfang und der Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Interesse und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kostenpflichtigen (Art. 75 Abs. 2 VRG).

### **E. 3**

Gegen dieses Schreiben der Gemeinde erhoben A.\_\_\_\_\_ (nachfolgend Beschwerdeführer) mit als Rekurs bezeichneter Eingabe am 22. Oktober 2022 Beschwerde an das

Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit dem sinngemässen Begehren um Aufhebung der angefochtenen Regelung. Ihrer Ansicht nach sei die Gemeinde, in der man lebe und seine Steuern zahle, für die Befahr- und Begehbarkeit der Zufahrtsstrassen zu den Parzellen ihrer Einwohner zuständig. Dies gelte auch für den Fall, dass Feuerwehr oder Ambulanz zu einem ganzjährig bewohnten Haus gelangen müsse. Ihr Grundstück beinhalte einen Wohnteil sowie einen Hotelteil mit kleinem Restaurant. Die Zufahrtsstrasse sei durch die Fusion der Gemeinden im Tal zu einer Gemeindestrasse geworden. Die Gemeinde sei hingegen der Ansicht, es handle sich um eine Forststrasse und wälze die Unterhaltskosten ab. Darüber hinaus verletze die Regelung, dass landwirtschaftliche Betriebe ausserhalb der Bauzone keinen Beitrag an die Schneeräumung zahlen müssten, gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.

### **E. 3.1**

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren wird die Staatsgebühr im Sinne von Art. 75 Abs. 2 VRG auf CHF 800.00 festgesetzt. Sie wird den unterliegenden Beschwerdeführern auferlegt, die hierfür solidarisch haften (Art. 72 Abs. 2 VRG).

### **E. 3.2**

Gestützt auf Art. 78 Abs. 2 VRG, wonach Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen wird, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen, wird der obsiegenden Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zugesprochen. III. Demnach erkennt das Gericht:

### **E. 4**

Mit Vernehmlassung vom 30. November 2022 beantragte die Gemeinde (nachfolgend Beschwerdegegnerin), auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen unter Auferlegung der Kosten- und Parteientschädigungspflicht in solidarischer Haftbarkeit an die Beschwerdeführer. Sie bestreitet das Vorliegen eines anfechtbaren Entscheids, zumal es sich beim fraglichen Schreiben der Gemeinde lediglich um eine reine Mitteilung handle. Die Beziehung zwischen Gemeinde und Beschwerdeführern werde damit nicht rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlich erzwingbarer Weise geregelt. Als Verfügung wäre nur die Rechnungsstellung zu qualifizieren, eine solche liege aber nicht vor. Des Weiteren fehle ein Rechtsbegehren, es sei nicht

- 4 - ersichtlich, was die Beschwerdeführer überhaupt wollten. Schliesslich sei der Beschwerdeführer als Gemeindevorstandsmitglied tätig und habe den fraglichen Schneeräumungsentscheid mitgetragen, weshalb er sich widersprüchlich verhalte, wenn er gegen den Entscheid Beschwerde erhebe. Dieses Verhalten verdiene keinen Rechtsschutz. In materiell- rechtlicher Hinsicht machte die Beschwerdegegnerin geltend, bei der fraglichen Zufahrtsstrasse handle es sich gemäss Generellem Erschliessungsplan um einen Fuss- und Wanderweg bzw. um einen Land- und Forstwirtschaftsweg. Die Beschwerdeführer hätten keinen Anspruch darauf, dass die Gemeinde weiterhin unentgeltlich für die Schneeräumung besorgt sei. Die kommunale Erschliessungspflicht beziehe sich nur auf die Bauzone, alles andere würde die finanziell beschränkten Möglichkeiten der Gemeinde bei weitem überschreiten. Dies gelte auch für die Schneeräumung. Es könne nicht sein, dass Privatpersonen ihren Wohnsitz ausserhalb der Bauzone verlegten, dort zonenwidrig wohnten und von der Gemeinde die kostenfällige Übernahme der Schneeräumung verlangten. Gemäss Baugesetz bezeichne die Gemeinde im

Rahmen der gesprochenen Kredite, welche Verkehrsanlagen im Winter geräumt würden. Entsprechend werde im Budget 2023 mit weniger Aufwendungen für Strassenunterhalt und Schneeräumung gerechnet. Als Entgegenkommen sei die Gemeinde bereit, die Schneeräumung bis zur Liegenschaft der Beschwerdeführer durchzuführen, jedoch zu einem Kostenbeitrag von CHF 1.00 pro Meter. Sofern sie eine Räumung durch die Gemeinde wünschten, müssten die Beschwerdeführer ihr einen privatrechtlichen Auftrag erteilen. Das Gleichbehandlungsgebot sei nicht verletzt, zumal zwei verschiedene Sachverhalte vorlägen, weil Landwirtschaftsbetriebe zwingend auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen seien.

#### **E. 5**

Mit Replik vom 9. Dezember 2022 präzisierten die Beschwerdeführer ihr Rechtsbegehren, indem sie eine verbindliche Klassifikation der

- 5 - Gemeindestrasse D.\_\_\_\_\_ verlangten. Sie führten aus, es gehe nicht darum, die Gemeinde um ihre Gebühreneinnahmen zu bringen, sofern deren Vorgehen rechtmässig sei. Ihre Parzelle sei ein nichtlandwirtschaftliches Grundstück, weshalb sie nicht zonenwidrig wohnten. Bereits früher und auch ab Winter 2020/2021 sei es Usanz gewesen, dass die Gemeinde die Schneeräumung auf der ganzen, befestigten D.\_\_\_\_\_ übernahm, die verbleibenden 150m bis zu ihrem Haus räume schon immer das zuständige Schneeräumungsunternehmen gegen Entgelt. Sie hätten gegen die Ankündigung der Gemeinde rekuriert, weil die zuständige Person keine schlüssige Antwort auf die Rechtsgrundlagen habe geben können. Ein Abwarten bis zur Rechnungsstellung hätten sie als nicht korrektes Vorgehen angeschaut. Sei die Qualifikation der D.\_\_\_\_\_ einmal geklärt, sei klar, ob eine Gebühr für die Schneeräumung erhoben werden könne oder nicht. Eine Beurteilung seitens des Gerichts wäre hilfreich. Der Beschwerdeführer habe dem Entscheid des Gemeindevorstands, dass die Schneeräumung an private Unternehmen zu einem offerierten Festpreis anhand einer Ausschreibung vergeben werde, zugestimmt, was nichts mit dem Entscheid, für die Schneeräumung ausserhalb der Bauzone einen Beitrag zu verlangen, zu tun habe. Die Grundlagen dazu seien auch im Gemeindevorstand nicht belegt worden. Die D.\_\_\_\_\_ sei kein Feldweg und auch keine privatrechtliche Strasse. Der Einwand der Gegenseite, es bestehe kein öffentliches Interesse an der Freihaltung der Liegenschaft und mit dem Weg werde ausschliesslich die Liegenschaft der Beschwerdeführer erschlossen, sei nicht korrekt, da sie selbst ganzjährig ein öffentliches Restaurant/Hotel betrieben und auf halber Strecke auch das Lagerhaus E.\_\_\_\_\_ liege.

#### **E. 6**

Mit Duplik vom 30. Januar 2023 bestätigte die Beschwerdegegnerin ihre Rechtsbegehren und gab zu Bedenken, dass eine verbindliche Klassifikation der D.\_\_\_\_\_, wie die Beschwerdeführer dies verlangten, nur

- 6 - im Rahmen der Ortsplanung möglich und bereits mit dem rechtskräftigen Generellen Erschliessungsplan erfolgt sei. Das Wohnen und der Betrieb eines Restaurationsunternehmens sei in der Landwirtschaftszone zonenwidrig, dies im Gegensatz zu einem landwirtschaftlichen Betrieb. Der Beschluss, die Schneeräumung ausserhalb der Bauzone auf das Notwendige zu reduzieren, sei ein politischer Entscheid. Er bedeute nicht, dass die Schneeräumung eingestellt, sondern dass dafür ein Entgelt verlangt werde. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen. II. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Vorerst ist die

Eintretensfrage zu klären. Strittig ist, ob das Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 5. Oktober 2022 überhaupt einen anfechtbaren kommunalen Entscheid im Sinne von Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG darstellt. Während die Beschwerdegegnerin der Ansicht ist, das als Ankündigung bezeichnete Schreiben stelle keinen anfechtbaren Entscheid dar, sondern lediglich eine reine Mitteilung, führen die Beschwerdeführer aus, sie würden gegen die Ankündigung vorsorglich rekurrieren, nachdem sie von der Gemeinde keine schlüssige Antwort zu den massgeblichen Rechtsgrundlagen erhalten hätten. Ihrer Ansicht nach wäre es falsch, die neuen Gegebenheiten einstweilen zu akzeptieren, die Zustellung der Rechnung Ende Wintersaison abzuwarten und diese dann anzufechten.

## **E. 7**

März 2023) und einem Ressourcenpotential-Index (vgl. dazu Art. 3 f. des Gesetzes über den Finanzausgleich [FAG; BR 730.200], Gemeinden mit einem Indexwert unter 100 Punkten gelten als ressourcenschwach) von 65.4 (2022) bzw. 67.2 (2023) als ressourcenschwach gilt (vgl. Amt für Gemeinden, Finanzausgleich 2022 und 2023, Ressourcenausgleich sowie Gebirgs- und Schullastenausgleich 2022 und 2023 sowie

- 17 - Medienmitteilung Finanzausgleich 2023, abgerufen unter [https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/finanzen/Seiten/def\\_ault.aspx](https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/finanzen/Seiten/def_ault.aspx), zuletzt besucht am 7. März 2023), erscheint das Vorgehen der Beschwerdegegnerin als wirtschaftlich vernünftig und sachlich gerechtfertigt. Nachvollziehbar ist auch, dass die Beschwerdegegnerin, die seit der Fusion im Jahr 2009 aus sechs Fraktionen besteht, mit dem ab dem Winter 2022/2023 geltenden Schneeräumungskonzept die Schneeräumung ausserhalb der Bauzone für das gesamte Gemeindegebiet vereinheitlichen wollte. Dies dient auch und insbesondere der Gleichbehandlung ihrer EinwohnerInnen. Dieser Anspruch verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festzusetzen sind. Demnach ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln (BGE 147 I 1 E.5.2, BGE 147 V 312 E.6.3.2, BGE 143 V 139 E.6.2.3, BGE 138 I 225 E.3.6.1, BGE 138 I 321 E.3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 572 f., Art. 8 Abs. 1 BV). Im Lichte dieses Grundsatzes ist nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin den Winterdienst einerseits nach der Einteilung Bauzone-Nichtbauzone differenziert (vgl. dazu auch VGU 02 108 vom 21. Februar 2003 E.2a f.) und ihn andererseits auch ausserhalb der Bauzone unterschiedlich handhaben will, je nachdem, ob die Betroffenen auf einem landwirtschaftlichen Betrieb wohnen und arbeiten oder nicht. Ein landwirtschaftliches Gewerbe ist der Natur der Sache auf Land ausserhalb der Bauzone angewiesen, während dies für ein Wohngebäude bzw. einen Hotel- und Restaurationsbetrieb, wie ihn die Beschwerdeführer offenbar führen, nicht zwingend der Fall ist. Wenn die Beschwerdegegnerin den Winterdienst für erstere mit dem Hinweis auf das öffentliche Interesse unentgeltlich durchführen, bei letzteren jedoch eine reduzierte Gebühr verlangen, kann nicht von einer rechtsungleichen

- 18 - Behandlung gesprochen werden. Mithin ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführer diesbezüglich ohne triftigen Grund benachteiligt würden. So hat auch das Verwaltungsgericht bereits früher festgehalten, dass dort auf die Schneeräumung ganz verzichtet werden könne, wo die öffentlichen Interessen aufgrund einer Güterabwägung das Offenhalten einer Strasse nicht unbedingt erfordern (PVG 2000 Nr. 9 E.1 f., vgl. auch PVG 1990 Nr. 11 E.2 in fine, PVG 1979 Nr. 22), so namentlich auf Strassen untergeordneter Bedeutung ausserhalb der rechtskräftigen Bauzonen bzw. des üblichen Siedlungsgebiets

(vgl. PVG 1979 Nr. 22 betreffend Berggasthaus im Wintersport- und Erholungsgebiet). Daher erscheint es nicht nur finanziell geboten, sondern auch sachlich (zeitlich und technisch) vertretbar, dass die Beschwerdegegnerin den Winterdienst und insbesondere die Schneeräumung nicht zu allen Wohngebäuden ausserhalb des eigentlichen Siedlungsgebiets aller sechs Fraktionen aufrecht erhält. Ein flächendeckender unentgeltlicher Winterdienst, der über die Erschliessung landwirtschaftlicher Gewerbe hinausginge und somit nur einigen wenigen Betroffenen zugute käme, würde nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu den gegebenen Ressourcen der Beschwerdegegnerin stehen. Ihr Vorgehen erscheint deshalb im konkreten Fall auch nicht offensichtlich unhaltbar und verstösst damit nicht gegen das Willkürverbot (BGE 147 V 423 E.5.1.2, BGE 146 IV 297 E.2.2.5, BGE 143 IV 241 E.2.3.1, BGE 141 I 70 E.2.2, BGE 135 I 313 E.1.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 605 f.; Art. 9 BV). Ebenso wenig kann aus dem Umstand, Steuern in der Gemeinde zu bezahlen, eine allgemeine Verpflichtung der Beschwerdegegnerin abgeleitet werden, für die Schneeräumung auf der hier gegenständlichen D.\_\_\_\_\_ – auch mit Blick auf die Zugänglichkeit für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste – kostenlos aufzukommen. Inwiefern eine Verletzung des Diskriminierungsverbots vorliegen sollte, haben die Beschwerdeführer nicht dargetan und ist auch nicht ersichtlich, nachdem eine solche nur vorliegt, wenn Personen wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten

- 19 - Gruppe aufgrund von Merkmalen, die sie nicht frei wählen und verändern können, benachteiligt werden (BGE 147 I 1 E.5.2, BGE 138 I 127 E.3.3.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 568; Art. 8 Abs. 2 BV). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass es den Behörden nicht verwehrt ist, eine bisher geübte Praxis zu ändern, wenn sie zur Einsicht gelangen, dass eine andere Rechtsanwendung oder Ermessensbetätigung dem Sinn des Gesetzes oder veränderten Verhältnissen besser entspricht, die Praxisänderung in grundsätzlicher Hinsicht erfolgt und sich auf ernsthafte sachliche Gründe abstützt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 589 mit zahlreichen Hinweisen; BGE 127 I 49 E.3a betreffend Verweigerung des Anschlusses an das elektrische Verteilnetz für ein Ferienhaus ausserhalb der Bauzone). Vorliegend sind keine Umstände ersichtlich, die gegen das Vorliegen dieser Voraussetzungen sprechen würden, zumal die neue Regelung der Schneeräumung, soweit ersichtlich, u.a. auch auf finanzpolitische Gründe zurückzuführen ist, und gemäss Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 5. Oktober 2022 auf einem neuen, vom Gemeindevorstand beschlossenen Schneeräumungskonzept beruht, und damit davon ausgegangen werden kann, dass die Praxisänderung in grundsätzlicher Weise und für sämtliche EinwohnerInnen gilt.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.