

(Bundesamt für Justiz, 5. August 1997)

Verfassungsmässigkeit einer Strassenbenützungsgebühr in einem autofreien Kurort.

Der Begriff der «öffentlichen Strasse» im Sinne von Art. 1 Abs. 1 SVG ist umfassender als derjenige der «Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind» nach Art. 37 Abs. 2 BV. Strassen in autofreien Kurorten sind grundsätzlich öffentlich, d. h. das SVG ist auf den regelmässig zugelassenen Verkehr anwendbar. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass ihre Zweckbestimmung sämtliche Fahrzeugkategorien umfasst. In Saas Fee sind die Strassen für Fussgänger, motorlose Fahrzeuge und Pferdefuhrwerke bestimmt; Elektromobile sind bewilligungspflichtig und nur ausnahmsweise zugelassen. Deshalb ist es zulässig, mittels einer Lenkungsabgabe diese Elektro-Fahrzeuge möglichst von den (Fussgänger)-Stosszeiten fernzuhalten.

Constitutionnalité d'une taxe d'utilisation des routes dans une station touristique exempte de circulation automobile.

La notion de «voie publique» au sens de l'art. 1 al. 1 LCR est plus large que celle des «routes ouvertes au trafic public dans les limites de leur destination» selon l'art. 37 al. 2 Cst. Dans les stations exemptes de voitures, les routes sont en principe des voies publiques, c'est-à-dire que la LCR s'applique au trafic admis par le règlement. On ne saurait toutefois en déduire que leur destination englobe l'ensemble des catégories de véhicules. A Saas Fee, les routes sont destinées aux piétons, aux véhicules non motorisés et aux voitures à cheval; les voitures électriques sont soumises à autorisation et ne sont admises qu'exceptionnellement. C'est pourquoi il est admissible de percevoir une taxe d'orientation auprès de ces véhicules électriques pour les tenir à l'écart pendant les heures de pointe du trafic piéton.

Costituzionalità di una tassa per l'uso delle strade in una stazione turistica nella quale non è ammessa la circolazione di veicoli a motore.

La nozione di «strada pubblica» ai sensi dell'art. 1 cpv. 1 LCStr è più ampia di quella di «strade aperte al traffico pubblico, nei limiti dello scopo cui queste sono destinate» secondo l'art. 37 cpv. 2 Cost. Nelle stazioni in cui non sono ammessi veicoli a motore, le strade sono per principio strade pubbliche; la LCStr è quindi applicabile al traffico ammesso regolarmente. Non si può tuttavia dedurre che la loro finalità inglobi l'insieme delle categorie di veicoli. A Saas Fee le strade sono destinate ai pedoni, ai veicoli non motorizzati e ai veicoli trainati da cavalli; i veicoli elettrici sono soggetti ad autorizzazione e sono ammessi soltanto in casi eccezionali. Per tale motivo è lecito percepire una tassa d'incentivazione su veicoli di questo tipo al fine di limitarne la circolazione durante le ore di maggiore afflusso di pedoni.

Die Gemeinde Saas Fee unterbreitete dem Bundesamt für Justiz (BJ) die Frage der Verfassungsmässigkeit einer geplanten Strassenbenützungsgebühr. Nach dem Planungsstand (1997) soll ausschliesslich auf Elektromobilen, die in den Spitzenzeiten auf gewissen Achsen verkehren, eine Abgabe erhoben werden. Neben anderen Zielen soll mit einer Strassenbenützungsgebühr in Saas Fee zwischen 9.00 und 11.30 Uhr sowie zwischen 15.00 und 17.30 der Elektromobilverkehr reduziert werden. Die Gebührenerhebung hätte also eindeutigen Lenkungscharakter. Das BJ beurteilt die Rechtslage für diese Gebührenerhebung wie folgt.

1. Nach Art. 37 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) dürfen für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Gebühren erhoben werden. Die Bundesversammlung kann in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen. Zu untersuchen ist somit in erster Linie, ob die Strassen in Saas Fee in diesem Sinn der Öffentlichkeit zugänglich sind. Dabei ist auch Art. 37bis Abs. 2 BV zu beachten:

«Den Kantonen bleibt das Recht gewahrt, den Automobil- und Fahrradverkehr zu beschränken oder zu untersagen. Der Bund kann indessen bestimmte, für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendige Strassen in vollem oder beschränktem Umfange offen erklären. Die Benützung der Strassen im Dienste des Bundes bleibt vorbehalten.»

Nicht nur den Kantonen, sondern im Rahmen des kantonalen Rechts auch den Gemeinden, bleibt das Recht, den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, zu untersagen. Art. 3 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) präzisiert die Verfassung, indem der Verkehr auf nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffneten Strassen vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden kann. Andere Beschränkungen und Anordnungen - sogenannte funktionelle Verkehrsmassnahmen nach Art. 3 Abs. 4 SVG - können hingegen nur unter gewissen Bedingungen erlassen werden.

2. Das SVG ordnet umfassend den Verkehr auf öffentlichen Strassen, d. h. auf «Strassen, die nicht ausschliesslich privatem Gebrauch dienen» (Art. 1 Abs. 2 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 [VRV], SR 741.11). Nach dieser Zweiteilung in private und öffentliche Strassen wären die Strassen in Saas Fee angesichts der vielen Ausnahmen vom Fahrverbot wohl unbestrittenermassen als öffentlich zu qualifizieren. Das Verkehrs- und Lärmschutzreglement der Gemeinde Saas Fee enthält somit sogenannte funktionelle Verkehrsmassnahmen nach Art. 3 Abs. 4 SVG, denn es verbietet den Strassenverkehr nicht vollständig (Art. 3 Abs. 3 SVG; vgl. auch VPB 56.41 «Wengen»).

Es ist jedoch fraglich, ob auch Art. 37 Abs. 2 BV im Sinn dieser Zweiteilung zu verstehen ist. Während das SVG für den Verkehr auf allen öffentlichen Strassen gilt, regelt Art. 37 Abs. 2 BV die Frage, ob auf «Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind», Gebühren erhoben werden dürfen. Bezogen auf Saas Fee bedeutet dies, dass selbstverständlich auch auf den «verkehrsfreien» Strassen im Dorf bezüglich der Verkehrsregeln (Rechtsvortritt, Versicherungspflicht, Fahren in angetrunkenem Zustand usw.) das SVG anwendbar ist. Dies muss jedoch nicht bedeuten, dass die Strassen eines Dorfes, die nur in einem sehr beschränkten Umfang «öffentlich» sind, in jedem Fall gebührenfrei benutzt werden dürfen. Das Prinzip der Gebührenfreiheit «hat den Zweck, jede fiskalische Behinderung des freien Verkehrs auf den im Gemeingebrauch stehenden öffentlichen Strassen auszuschliessen (BGE 89 I 538). Auf die Bezeichnung der Abgabe und auf ihre formale Ausgestaltung kommt es nicht an; massgebend ist ihr materieller Charakter» (BGE vom 17. März 1976, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1976, S. 351 ff., 355).

Der vorliegende Fall ist zwar mit jenem Bundesgerichtsentscheid nicht direkt zu vergleichen, da es nicht um die Erhebung einer «Kanzleigebühr» geht. Vielmehr ist zu prüfen, ob die Erhebung von Gebühren, mit welchen die Benützung von nur beschränkt öffentlichen Strassen gelenkt werden soll, gegen Art. 37 Abs. 2 BV verstossen würde. Diese Frage kann nur anhand der

konkreten Umstände des Falls geprüft werden.

3. In Saas Fee besteht eine sehr spezielle Verkehrssituation. Das Dorf liegt in einem weitgehend geschlossenen Tal und kennt keine Durchgangsstrassen. Die Gemeinde Saas Fee hat in ihrem von der Urversammlung genehmigten Verkehrs- und Lärmschutzreglement den Verkehr auf ihren öffentlichen Strassen beschränkt. Nach dessen Art. 3 ist «der Gebrauch der Strassen und Wege grundsätzlich dem Fussgänger vorbehalten. Der Fahrzeugverkehr ist nur im Rahmen der Bestimmungen dieses Reglementes gestattet. Ohne Bewilligung der Gemeinde darf grundsätzlich kein Pferdefuhrwerk und kein Motorfahrzeug verkehren.» Im folgenden Art. 4 werden die zum Verkehr zugelassenen Fahrzeuge abschliessend aufgezählt, darunter neben Nutzfahrzeugen Motorfahrzeuge mit elektrischem Batterieantrieb (a), Pferdefuhrwerke (c), landwirtschaftliche Fahrzeuge (d) und motorlose Fahrzeuge (e). «Normale» Motorfahrzeuge dürfen somit grundsätzlich nicht ins Dorf fahren, sondern müssen auf einem Parkplatz am Dorfeingang abgestellt werden.

Die Strassen in Saas Fee sind dem allgemeinen motorisierten Strassenverkehr somit nicht zugänglich. Das Reglement sieht im Gegenteil vor, dass der Gebrauch der Strassen und Wege primär den Fussgängern vorbehalten ist. Zwar erlaubt das erwähnte Reglement grundsätzlich Motorfahrzeuge mit elektrischem Batterieantrieb, doch ergibt sich aus den Art. 10 ff. des Reglements, dass deren Gebrauch auch nur unter gewissen Voraussetzungen bewilligt wird. Elektrofahrzeuge sind Taxi- und Hotelbetrieben sowie gewerbsmässigen Vermietern von Ferienwohnungen vorbehalten. Bei den letzteren werden relativ strenge Bedingungen gestellt, so dass wohl nicht jedermann, der in Saas Fee wohnt, ein Elektromobil anschaffen und benützen kann. Damit sind die Strassen in Saas Fee, obwohl im Sinne des SVG öffentlich, nur sehr beschränkt «öffentlich zugänglich». Frei zugänglich sind

sie nur für Fussgänger, Handwagen, Schlitten und Fahrräder (Art. 33 des Reglements).

4. Angesichts des Fehlens jeglicher Durchgangsstrassen und des strengen Bewilligungsregimes ist das BJ der Auffassung, dass man bei den Strassen der Gemeinde Saas Fee kaum mehr von «im Rahmen der Zweckbestimmung öffentlich zugänglichen» Strassen im Sinne der Verfassung sprechen kann. Dazu kommt, dass der angestrebte Zweck, den Verkehr zu bestimmten Zeiten zu beschränken, auch durch Anordnungen nach Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG erreicht werden könnte. Die vorgesehene Abgabe tritt gewissermassen an die Stelle solcher Anordnungen und hat somit eindeutigen Lenkungscharakter. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte deshalb im vorliegenden Fall nicht mit dem etwas schillernden Begriff «Road Pricing» operiert werden. «Road Pricing» kann nämlich durchaus auch fiskalisch konzipiert werden, indem man die Abgabe so bemisst und erhebt, dass sie die Kosten des fraglichen Strassensystems abdeckt.

5. Die Vereinbarkeit der vorgesehenen Lenkungsabgabe mit Art. 37 Abs. 2 BV kann aber nur solange bejaht werden, als nicht jedermann in Saas Fee ein Elektromobil anschaffen und benützen kann. Ein allgemeines Benützungsverbot für Gemeindestrassen, verbunden mit einer generellen Ausnahme für bestimmte Fahrzeuge, soweit diese eine Abgabe entrichten, dürfte vor der Bundesverfassung nicht bestehen. In Saas Fee könnte beispielsweise die vorgesehene Abgabe nicht auf motorlose Fahrzeuge (wie Fahrräder, Handwagen und Schlitten) sowie auf Pferdefuhrwerke und landwirtschaftliche Fahrzeuge ausgedehnt werden. Der Verkehr mit solchen Fahrzeugen ist zwar grundsätzlich verboten; dieser wird jedoch in Art. 31 ff. des Reglements bewilligungsfrei zugelassen. Für diese Fahrzeuge wäre eine Lenkungsabgabe folglich mit der Bundesverfassung nicht zu vereinbaren. Im übrigen würde es auch nicht angehen, die Gebührenerhebung in zeitlicher Hinsicht weiter auszudehnen, so dass der Lenkungscharakter verloren ginge und daher nicht mehr von einer Lenkungsabgabe gesprochen werden könnte.

Dokumente des BJ