



Michael Bütler*

Wintersperre einer Gemeindestrasse wegen Naturgefahren

Zum Urteil des Berner Verwaltungsgerichts betreffend die Rechtmässigkeit eines Schnee- und Strassenräumungsverbots auf der Grönstrasse zwischen der Alp Grön und Beatenberg (BE).

À propos du jugement du Tribunal administratif bernois relatif à la légalité d'une interdiction de déneigement de la Grönstrasse entre Alp Grön et Beatenberg (BE).

Inhalt

- I. Sachverhalt und Ausgangslage
- II. Überprüfung der Rechtmässigkeit des Schnee- und Strassenräumungsverbots
 1. Streitgegenstand
 2. Wintersperre auf einer Gemeindestrasse als zeitlich beschränktes Totalfahrverbot
 3. Ausnahme bei Fahrten im Dienste des Bundes?
 4. Zeitweise militärische Nutzung einer heute zivilen Festungsanlage
 5. Durch Naturgefahren bedrohte Strassen sind auch für die Benützung durch den Bund ungeeignet
 6. Rechtmässigkeit des verfügten Schnee- und Strassenräumungsverbots und der verhängten Strafandrohung
- III. Anmerkungen

I. Sachverhalt und Ausgangslage

Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern befassete sich in seinem Urteil vom 16. Oktober 2019 mit einem nicht alltäglichen Fall zum Strassenverkehrsrecht.¹ Aus der elfseitigen Urteilsbegründung ergibt sich folgender Sachverhalt: Die Grönstrasse verläuft von Sigriswil durch grösstenteils unbewohntes Gebiet über die Alp Grön nach Beatenberg im Berner Oberland. Sie wurde vom Bund während des Zweiten Weltkrieges als Militärstrasse unter anderem zur Erschliessung der beiden militärischen Festungsanlagen B und C gebaut. Im Jahr 1946 trat der Bund diese Strasse an die Einwohnergemeinden Sigriswil und Beatenberg ab. Im Bereich des ehemaligen Artilleriewerks führt die Grönstrasse durch einen Tunnel. Am südlichen Ausgang des Tunnels befindet sich die Gemeindegrenze zwischen Sigriswil und Beatenberg. Zwischen Sigriswil/Wiler und der Alp Grön darf die Strasse während des Winters mit einer wintertauglichen Fahrzeugausrüstung befahren werden. Hingegen wird der Abschnitt zwischen der Alp

Grön und Beatenberg je nach den Witterungsverhältnissen von November bis April für jeglichen Verkehr gesperrt (Wintersperre, vgl. A).

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) verfügte betreffend die Festungsanlage C mit militärischer Plangenehmigung vom 24. Juni 2005 den Rückbau. Die Anlage sollte entkernt, die Öffnungen verschlossen sowie die Aussenanlagen entfernt und rekultiviert werden. Das kilometerlange Festungswerk B hatte die Armee im Jahr 1998 aufgegeben. Das Regierungsstatthalteramt Thun bewilligte mit Gesamtentscheid vom 28. Februar 2007 dessen Umnutzung in ein «Festungs- und Militärmuseum» sowie zur Einlagerung diverser Gegenstände. In diesem ehemaligen Artilleriewerk B betreibt die A AG (Beschwerdeführerin) seit 2008 ein öffentliches Festungs- und Militärmuseum (vgl. E. 3.4).²

Die Beschwerdeführerin hatte die Grönstrasse in der Vergangenheit trotz der angeordneten Wintersperre jeweils vom Schnee befreit, was unbestritten war. Die Gemeinde Sigriswil stellte im Dezember 2017 fest, dass die Beschwerdeführerin auf der gesperrten Strecke erneut eine Schneeräumung durchgeführt hatte. Deshalb untersagte die Gemeinde Sigriswil nach vorgängiger Anhörung der Beschwerdeführerin mit sofortiger Wirkung und unbefristet, auf dem gesperrten Abschnitt der Grönstrasse die Schnee- und Strassenräumung vorzunehmen und dort Räumungsgeräte jeglicher Art zu verwenden. Sie erklärte die Verfügung als sofort vollstreckbar. Die Gemeinde verfügte notfalls eine Durchsetzung des Verbots mit Polizeigewalt und drohte bei Widerhandlung eine Bestrafung nach Art. 292 des Strafgesetzbuchs an (vgl. A.).

Dagegen wehrte sich die Beschwerdeführerin erfolglos mit Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Thun, welches diese am 22. Oktober 2018 (und vorgängig das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) abwies (vgl. B.). Daraufhin gelangte die Be-

* Michael Bütler, Dr. iur., Rechtsanwalt in Zürich (vgl. www.bergrecht.ch).

¹ Urteil 100.2018.405U des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16. Oktober 2019 (vgl. www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation, abgerufen im September 2020).

² Vgl. dazu www.museums.ch/org/de/festungsmuseum_waldbrand sowie www.festung-waldbrand.ch, beide abgerufen im September 2020.

schwerdeführerin mit Beschwerde an das Berner Verwaltungsgericht und verlangte die Aufhebung massgeblicher Teile der Verfügung der Gemeinde Sigriswil. Ausserdem beantragte sie, ihr das Befahren der Grönstrasse während der Wintersperre mit Winterdienstfahrzeugen auf konkrete Anordnung der Schweizer Armee zu gestatten. Daneben stellte sie ein Eventual- und ein Feststellungsbegehren (vgl. C). Obwohl die gestellten Rechtsbegehren den prozessualen Anforderungen nicht genügten (Missachtung des Devolutiveffekts der Beschwerde bzw. Überschreiten des Streitgegenstands), trat das Verwaltungsgericht teilweise auf die Beschwerde ein, indem es die Anträge zu Gunsten der Beschwerdeführerin umdeutete. Es ging davon aus, dass sie sich gegen das Verbot der Schneeräumung während der Wintersperre und gegen die Strafandrohung im Widerhandlungsfall wehrte und damit sinngemäss den vorinstanzlichen Entscheid des Regierungsrats infrage stellte (vgl. E. 1.2 und 1.3).

II. Überprüfung der Rechtmässigkeit des Schnee- und Strassenräumungsverbots

1. Streitgegenstand

Das Verwaltungsgericht legte den Streitgegenstand auf die Frage fest, ob die Vorinstanz das Schnee- und Strassenräumungsverbot zu Recht bestätigt hatte. Zudem war zu klären, ob die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem Schnee- und Strassenräumungsverbot die Grönstrasse befahren darf (vgl. E. 1.4).

2. Wintersperre auf einer Gemeindestrasse als zeitlich beschränktes Totalfahrverbot

Der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr kann nach Art. 3 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG)³ auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden; Fahrten im Dienste des Bundes bleiben jedoch gestattet. Nach Art. 41 des Berner Strassengesetzes (SG)⁴ planen, bauen, betreiben und unterhalten die Gemeinden die Gemeindestrassen (Abs. 1). Auf den Winterdienst kann verzichtet werden, wenn das öffentliche Interesse die Offenhaltung der Strasse nicht erfordert oder wenn die Offenhaltung aus Gründen der Sicherheit nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist (Abs. 2). Bei der Gröntalstrasse handelt es sich nach dem kommunalen Recht um eine Gemeindestrasse. Wie erwähnt, verzichtet die Gemeinde Sigriswil jeweils auf den Winterdienst und belegt den Streckenabschnitt zwischen der Alp Grön und Beatenberg mit einer Wintersperre. Sie begründete dies un-

ter anderem mit dem fehlenden öffentlichen Interesse an der Offenhaltung, da die Siedlungsgebiete beider Gemeinden über die bestehenden Hauptverkehrsachsen erschlossen werden. Andererseits verwies die Gemeinde Sigriswil auf vorhandene Naturgefahren (periodisch erhebliche Lawinengefahr sowie Steinschlaggefahr). Vor Verwaltungsgericht hielt die Gemeinde Sigriswil an der Notwendigkeit des streitigen Räumungsverbots fest. Durch die eigenmächtige Befreiung der Grönstrasse von Schneemassen seien andere Verkehrsteilnehmende dazu verleitet worden, die signalisierte Wintersperre zu missachten. Dadurch hätten gefährliche Situationen eintreten können (vgl. E. 2.1 und 2.2).

3. Ausnahme bei Fahrten im Dienste des Bundes?

Bei der verfügten Wintersperre handelt es sich um ein zeitlich beschränktes Totalfahrverbot im Sinne von Art. 3 Abs. 3 SVG, wie das Verwaltungsgericht erwog (E. 3.1).⁵ Die Beschwerdeführerin brachte unter Verweis auf eine schriftliche Stellungnahme der Schweizer Armee vor, sie habe die Grönstrasse jeweils im Auftrag der Armee geräumt. Diese nutze die Festung B auch in der Winterszeit als Truppenunterkunft sowie als Aus- und Weiterbildungsstätte. Die Armee sei darauf angewiesen, dass die Strecke nach Sigriswil als Rettungsschse freigehalten werde. Demnach seien die Räumungsarbeiten zulässig (nach Art. 3 Abs. 3 SVG, letzter Satz: «Fahrten im Dienste des Bundes bleiben jedoch gestattet», vgl. E. 3.1). Gestützt auf die Gesetzesmaterialien und eine Literaturstelle zu Art. 3 Abs. 3 SVG legte das Verwaltungsgericht die Formulierung «Fahrten im Dienste des Bundes» aus. Es kam zum Schluss, dass darunter nicht nur Fahrten von Bundesangestellten in Dienstfahrzeugen fallen. Auch private Personen in Privatfahrzeugen können davon erfasst sein, sofern die Fahrten einen Bundeszweck erfüllen. Entsprechend war zu prüfen, ob die Räumungsfahrten der Beschwerdeführerin militärischen Zwecken dienen (vgl. E. 3.2 und 3.3).

4. Zeitweise militärische Nutzung einer heute zivilen Festungsanlage

Das Verwaltungsgericht wies (in E. 3.4) darauf hin, dass infolge der Reduktion der Armeebestände zahlreiche Systeme, Immobilien und allgemeines Armeematerial ausser Dienst gestellt worden seien.⁶ Über die Festungsanlage C sei der Rückbau angeordnet worden. Die Fes-

³ Strassenverkehrsgesetz (SVG) vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01).

⁴ Strassengesetz (SG) vom 4. Juni 2008 (BSG 732.11).

⁵ Mit Verweis auf BGer, Urteil 2P.95/2006 vom 27. Juli 2006 E. 1.1 und 2.3. Zum absoluten Winternutzungsverbot eines Gebäudes als Bedingung für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung zum Umbau einer Hütte zu einem Ferienhäuschen in der Gemeinde Reckingen (VS) siehe BGer, Urteil 1P.329/2005 vom 27. Juli 2005.

⁶ Mit Verweis auf die Botschaft des Bundesrates zur Änderung der Militärgesetzgebung (Militärgesetz und Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme) vom 7. März 2008, in BBl 2008 3213 ff., 3242.

tung B sei aus dem Bestand der militärischen Immobilien entlassen und zum Museum und Lagerraum umgenutzt worden. Es handle sich damit um ein ausser Dienst gestelltes Kulturgut der Schweizer Armee.⁷ Am Charakter einer zivilen Anlage ändere nichts, dass die Armee die Räumlichkeiten zeitweise weiterhin als Truppenunterkunft sowie als Aus- und Weiterbildungsstätte nutze. Die Festungsanlage B diene während Truppenübungen höchstens indirekt der Landesverteidigung, wie z.B. Kasernen, Zeughäuser und Verwaltungsbauten. Ausserdem sei die Anlage im Winter über die von Interlaken herführende Hauptstrasse durch Beatenberg erschlossen. Unter diesen Umständen sei zweifelhaft, ob die militärische Nutzung der heute zivilen Anlage und des gesperrten Strassenabschnitts unter das Privileg von Art. 3 Abs. 3 SVG falle. Dies könne jedoch offenbleiben.

5. Durch Naturgefahren bedrohte Strassen sind auch für die Benützung durch den Bund ungeeignet

Aus den Materialien zum früheren Art. 37^{bis} Abs. 2 der alten (1999 totalrevidierten) Bundesverfassung (aBV)⁸ ergebe sich, dass die Benützung von Strassen durch den Bund auf solche beschränkt sei, welche für den Automobilverkehr überhaupt tauglich bzw. geeignet seien.⁹ Mit Bezug auf den gesperrten Abschnitt der Grönstrasse habe das Amt für Wald des Kantons Bern jedoch dargestellt, dass dieser durch verschiedene Lawinenzüge führe. Die örtlich vorkommenden Fliesslawinen seien mehrheitlich klein, träten aber häufig auf. Zudem bestünden zahlreiche weitere kurze Hänge und Böschungen, bei denen sich spontane Schneerutschungen ereignen könnten. Infolge der Kanalisierung in den Runsen würden die auftretenden Lawinen im Verhältnis zum Volumen grosse Fliess- und Ablagerungshöhen aufweisen. Dadurch entstehe nicht nur eine Verschüttungsgefahr, sondern stellenweise auch Absturzgefahr. Bei Fliesslawinen liege die Todesfallwahrscheinlichkeit für Verkehrsteilnehmende nahezu bei 100 Prozent. Die Gefahr bei Schneerutschen sei ebenfalls erheblich. Sporadisch trete (gemäss einem Fachbericht eines Ingenieurbüros) im betroffenen Streckenabschnitt auch Steinschlag ein, meist als Folge von Wasserdruck oder Frostsprengung und gehäuft im Winterhalbjahr (vgl. E. 3.5).

⁷ Vgl. Art. 109a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10) vom 3. Februar 1995 i.V.m. Art. 17 der Verordnung des VBS über die Beschaffung, die Nutzung und die Ausserdienststellung von Material (Materialverordnung VBS, MatV; SR 514.20) vom 26. März 2018.

⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV, aufgehoben am 1. Januar 2000).

⁹ Mit Verweis auf CHRISTOPH J. ROHNER, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, 37.

6. Rechtmässigkeit des verfügten Schnee- und Strassenräumungsverbots und der verhängten Strafandrohung

Aus diesen amtlichen Feststellungen folgte das Verwaltungsgericht (in E. 3.5), das Befahren der Grönstrasse zwischen der Alp Grön und Beatenberg sei während der Winterszeit «äusserst gefährlich» und damit für den Verkehr untauglich bzw. nicht geeignet. Somit könne die Beschwerdeführerin aus Art. 3 Abs. 3 SVG nichts für sich ableiten, selbst wenn sie die Fahrten bzw. die Schneeräumung im Auftrag der Armee durchführen würde. Das von der Gemeinde ausgesprochene Schnee- und Strassenräumungsverbot sei demnach rechtmässig erfolgt. Falls die Beschwerdeführerin die erforderlichen Flucht- und Rettungswege nach Sigriswil nicht gewährleisten könne, müsse der Betrieb in der Festung während der Wintersperre eingeschränkt werden. Schliesslich bestätigte das Verwaltungsgericht auch die Zulässigkeit der Verbindung des Räumungsverbots mit der Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB.¹⁰ Das Befahren einer bereits gesperrten Strasse sei gestützt auf Art. 27 Abs. 1 SVG in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 der Signalisationsverordnung¹¹ strafbar. Da das verfügte Räumungsverbot jedoch unbefristet gelte, das heisst auch bei offener Strasse, sei für den Fall eines Verstosses die angedrohte Strafbarkeit nach Art. 292 StGB angezeigt (vgl. E. 3.6).

III. Anmerkungen

Es ist zu begrüssen, dass das Berner Verwaltungsgericht die Beschwerde trotz prozessrechtlicher Mängel inhaltlich behandelte. Aufgrund der ungeschickten Anträge der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin wäre wohl auch ein Nichteintreten vertretbar gewesen (insbesondere falsch gewähltes Anfechtungsobjekt und Überschreiten des Streitgegenstands). Das überzeugend begründete Urteil zeigt auf, dass Fahrten auf einer gesperrten Gemeindestrasse selbst zu militärischen Zwecken nicht zu rechtfertigen sind, wenn der gesperrte Strassenabschnitt von erheblichen Naturgefahren bedroht wird. Die periodische oder zeitweise Gefährdung einer Strasse durch Lawinen, Schneerutsche oder Steinschlag hat zur Folge, dass sie für den Verkehr ungeeignet ist, solange die Gefährdung anhält. In Phasen von bekannter und aktuell erheblicher Gefahr sollte sie bzw. der betroffene Streckenabschnitt vom zuständigen Gemeinwesen in Erfüllung der Verkehrssicherungspflichten zum Schutz der Verkehrsteilnehmenden gesperrt werden. Dies stellt die Gemeinde Sigriswil im Fall der Grönstrasse mit einer Wintersperre sicher.

¹⁰ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0).

¹¹ Signalisationsverordnung (SSV) vom 5. September 1979 (SR 741.21).

Die Benützung einer gesperrten Strasse käme höchstens zur Rettung von Leib und Leben in Betracht. Ein Beispiel dafür ist das Befahren einer wegen erheblicher oder grosser Lawinengefahr gesperrten Strasse zum Transport einer schwer verunfallten oder kranken Person in das nächstgelegene Spital, wenn ein Flug mit dem Helikopter infolge schlechter Sichtverhältnisse nicht möglich ist.¹² Bei einer solchen Fahrt wird auf der gefährdeten Strecke allerdings das Leben aller Personen im Fahrzeug aufs Spiel gesetzt, was in die Güterabwägung einzubeziehen ist. Es erscheint darum sehr problematisch sowie haftungs- und strafrechtlich riskant, wenn die zuständigen Behörden oder Fachkommissionen die ausnahmsweise Benützung der gesperrten Strecke auf eigene Gefahr zuliessen. Welche Vorsichtsmassnahmen oder Absicherungen (z.B. eine schriftliche Warnung an die benützungswillige Person, Hinweis zum Handeln auf eigene Gefahr, Freizeichnungsklausel, unterschriftlich quittiert) wären dabei mindestens zu treffen? In einer solchen Konstellation, welche in alpinen Seitentälern durchaus eintreten kann, stellen sich heikle rechtliche Fragen.

¹² Vgl. dazu Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung SLF (Hrsg.), Lawinen und Recht, Proceedings zum Internationalen Seminar vom 6.–9. November 2005 in Davos, 2006, 170, Ziff. 2.4.