Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.701/2004 /ggs

Urteil vom 7. April 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Schoder.

Parteien
Wohnbaugenossenschaft X._____,
Evangelische Kirchgemeinde Chur, Beschwerdeführerinnen, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Diener,

gegen

Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung Graubünden, Grabenstrasse 8, 7001 Chur,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Kulturlandverminderungsabgabe,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 3. Kammer, vom 3. September 2004.

Sachverhalt:
A.
A.a Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden gelangte im Rekursverfahren A 02 58 anlässlich einer ersten Beratung am 12. Dezember 2002 zum Schluss, dass die Erhebung der Kulturlandverminderungsabgabe nach Art. 50bis des Meliorationsgesetzes des Kantons Graubünden vom 5. April 1981 verfassungs- und bundesrechtswidrig sei. Im Wesentlichen begründete es seine von der bisherigen Praxis abweichende Auffassung damit, dass keine Pflicht der Grundeigentümer bestehe, ausgeschiedenes Bauland dauernd für die landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung zu stellen, weshalb die Voraussetzungen zur Erhebung einer Ersatzabgabe nicht erfüllt seien. Mit Schreiben vom 13. Dezember 2002 gab das Verwaltungsgericht den Parteien des Rekursverfahrens A 02 58 Gelegenheit, sich zu seiner Auffassung zu äussern.

Mit Urteil vom 17. Juni 2003 (mitgeteilt am 10. Juli 2003) erkannte das Verwaltungsgericht im betreffenden Rekursverfahren, dass die Kulturlandverminderungsabgabe verfassungs- und bundesrechtswidrig sei und weder als Ersatzabgabe noch als Zwecksteuer erhoben werden könne. Das Bundesgericht trat auf eine dagegen erhobene staatsrechtliche Beschwerde am 23. September 2003 nicht ein.
A.b Mit Verfügungen vom 20. Mai 2003 erhob das Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung des Kantons Graubünden (ALSV) gegenüber der Wohnbaugenossenschaft X._____ und der Evangelischen Kirchgemeinde Chur einen Ausgleichsbeitrag für Kulturlandverminderung in der Höhe von Fr. 11'430.– resp. Fr. 81'630.–. Diese Verfügungen wuchsen unangefochten in Rechtskraft, und die Abgaben wurden bezahlt.

Als die Wohnbaugenossenschaft X._____ und die Evangelische Kirchgemeinde Chur vom Urteil A 02 58 des Verwaltungsgerichts vom 17. Juni 2003 Kenntnis erhielten, ersuchten sie das ALSV, die Veranlagungsver-

fügungen in Wiedererwägung zu ziehen und die Abgaben zurückzuerstatten. Mit Verfügungen vom 27. Februar 2004 trat das ALSV auf die Wiedererwägungsgesuche nicht ein. Dagegen erhoben die Wohnbaugenossenschaft X._____ und die Evangelische Kirchgemeinde Chur gemeinsam Rekurs, welchen das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 3. September 2004 abwies.
B.
Die Wohnbaugenossenschaft X._____ und die Evangelische Kirchgemeinde Chur haben gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 3. September 2004 wegen Verletzung von Art. 5 Abs. 3, Art. 9, Art. 26 und Art. 29 Abs. 2 BV gemeinsam staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie beantragen, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.
C.
Das ALSV beantragt, es sei die Bundesrechtskonformität von Art. 50bis des Meliorationsgesetzes festzustellen, und es sei die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beantragt ebenfalls die Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde. Die Beschwerdeführerinnen haben repliziert.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die staatsrechtliche Beschwerde ist ein Rechtsmittel zum Schutz der Träger verfassungsmässiger Rechte gegen Übergriffe der Staatsgewalt. Solche Rechte stehen grundsätzlich nur Privaten zu, nicht dagegen dem Gemeinwesen als Inhaber hoheitlicher Gewalt (BGE 121 I 218 E. 2a S. 219).

Eine Ausnahme gilt für Gemeinden und andere öffentlichrechtliche Körperschaften, wenn sie nicht hoheitlich auftreten, sondern durch einen staatlichen Akt gleich wie eine Privatperson betroffen werden (BGE 121 I 218 E. 2a S. 219 f.). Ausserdem können sich Gemeinden und andere öffentlichrechtliche Körperschaften mit staatsrechtlicher Beschwerde gegen eine Verletzung ihrer durch das kantonale Recht gewährleisteten Autonomie oder Bestandesgarantie zur Wehr setzen (BGE 128 I 3 E. 1c S. 7, mit Hinweisen).
1.2 Als juristische Person des Privatrechts ist die Wohnbaugenossenschaft X._____ zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde ohne weiteres legitimiert (Art. 88 OG).

Bei der Evangelischen Kirchgemeinde Chur handelt es sich um eine öffentlichrechtliche Körperschaft. Sie ist ebenfalls zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert, da sie als Steuerpflichtige wie eine Privatperson betroffen ist.
Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind grundsätzlich erfüllt. Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist somit einzutreten.
1.3 Das ALSV beantragt, es sei die Bundesrechtskonformität von Art. 50bis des Meliorationsgesetzes festzustellen. Dieses Begehren geht über den Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens hinaus und ist daher unzulässig.
2.
2.1 Als erstes rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Das Verwaltungsgericht sei nicht auf alle in der Rekursschrift vorgebrachten Einwände eingegangen und habe seinen Entscheid zu wenig begründet. Insbesondere habe es sich nicht mit den in den Ziffern 5 bis 9 der Rekursschrift enthaltenen Vorwürfen auseinandergesetzt.
2.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Die gerügte Verletzung des rechtlichen Gehörs ist daher vorweg zu prüfen (BGE 126 I 19 E. 2d/bb S. 24; 125 I 113 E. 3 S. 118).
2.3 Der Umfang des Gehörsanspruchs bestimmt sich in erster Linie nach den kantonalen Verfahrensvorschriften. Wo sich dieser kantonale Rechtsschutz als ungenügend erweist, greifen die unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessenden bundesrechtlichen Minimalgarantien zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz. Deren Anwendung prüft das Bundesgericht mit freier Kognition (BGE 126 I 19 E. 2a S. 21 f., 15 E. 2a S. 16).

Die Beschwerdeführerinnen machen mit ihrer Beschwerde nicht geltend, eine Norm des kantonalen Rechts verpflichte die Behörde zu einer einlässlicheren Begründung ihres Entscheids, als dies Art. 29 Abs. 2 BV ge-

biete. Bei dieser Sachlage ist der angefochtene Entscheid einzig vor dem Hintergrund von Art. 29 Abs. 2 BV zu prüfen.
2.4 Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102, mit Hinweisen).

Insbesondere bedeutet dies nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinander setzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 110, mit Hinweisen). An die Begründungspflicht dürfen von Verfassungs wegen keine hohen Anforderungen gestellt werden (BGE 114 Ia 233 E. 2d S. 241 f.). Die verfassungsmässige Begründungsdichte ist zudem abhängig von der Eingriffsintensität. Je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte eingreift, desto höhere Anforderungen sind an die Begründung eines Entscheids zu stellen (BGE 112 Ia 107 E. 2b S. 110, mit Hinweisen).
2.5
2.5.1 Im Einzelnen werfen die Beschwerdeführerinnen dem Verwaltungsgericht vor, sich nicht mit ihrem Vorbringen, das ALSV habe Art. 11 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen des Kantons Graubünden vom 3. Oktober 1982 (VVG/GR) auf unhaltbare Weise angewendet, auseinander gesetzt zu haben.

Das Verwaltungsgericht erwog, sein an die Parteien des Rekursverfahrens A 02 58 gerichtetes Schreiben vom 13. Dezember 2002, in dem diese aufgefordert wurden, sich zur Auffassung des Gerichts über die Rechtswidrigkeit der Kulturlandverminderungsabgabe zu äussern, stelle keine neue Tatsache bzw. kein neues Beweismittel im Sinne eines Revisionsgrundes nach Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR dar. Dieses Schreiben hätte nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts an dem zu beurteilenden Sachverhalt nichts geändert, sondern nur zu einer anderen rechtlichen Würdigung führen können. Deshalb könne entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen darin kein Revisionsgrund im Sinne einer neuen Tatsache oder eines neuen Beweismittels erblickt werden. Fraglich sei lediglich, ob der Revisionsgrund von Art. 11 Abs. 1 lit. d VVG/GR vorliege. Nach dieser Bestimmung würden rechtskräftige Entscheide revidiert, wenn die Behörde eine wesentliche Verfahrensvorschrift verletzt habe, und der Betroffene den Mangel nicht vor Ausfällung des Entscheids habe geltend machen können.

Das Verwaltungsgericht hat somit geprüft, ob das ALSV zu Unrecht davon ausging, es liege kein Revisionsgrund nach Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR vor. Zwar ging das Verwaltungsgericht nicht ausdrücklich auf das Vorbringen der Beschwerdeführerinnen ein, es sei ihnen nicht möglich gewesen, sich innerhalb der ordentlichen Rechtsmittelfrist auf das erwähnte Schreiben zu berufen, weshalb der Revisionsgrund von Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR erfüllt sei (Rekursschrift, Ziff. 5-6). Dies ist denn aber auch nicht erforderlich, da das Verwaltungsgericht die Auffassung vertritt, dass das Schreiben ohnehin keine neue Tatsache im Sinne von Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR darstellt. Das Vorbringen der Beschwerdeführerinnen, das Verwaltungsgericht habe die Rüge der willkürlichen Anwendung von Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR nicht geprüft, trifft somit nicht zu.
2.5.2 Sodann kritisieren die Beschwerdeführerinnen, das Verwaltungsgericht habe keine Stellung genommen zum Vorwurf, das ALSV habe gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) verstossen, wobei mit der letzteren Rüge nicht der Aspekt des Vertrauensschutzes gerügt worden sei.

Die weiteren Ausführungen im angefochtenen Entscheid betreffen die Frage, ob das ALSV eine wesentliche Verfahrensvorschrift im Sinne von Art. 11 Abs. 1 lit. d VVG/GR verletzte, indem es den Beschwerdeführerinnen keine Kenntnis vom Inhalt des erwähnten Schreibens des Verwaltungsgerichts gab resp. mit dem Erlass weiterer Veranlagungsverfügungen nicht bis zur Eröffnung des Verwaltungsgerichtsurteils im Verfahren A 02

58 zuwartete. Das Verwaltungsgericht erwog, das in der Rekursschrift angerufene Prinzip von Treu und Glauben (Art. 9 BV) gebe dem Bürger einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens, das er in behördliche Zusicherungen und sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden setze. Die Voraussetzungen hierzu seien aber nicht erfüllt, da das ALSV den Beschwerdeführerinnen keine Auskunft erteilt und im Übrigen keine gesetzliche Pflicht zur Aufklärung der Beschwerdeführerinnen über das Schreiben des Verwaltungsgerichts bestanden habe. Das ALSV sei gestützt auf das Legalitätsprinzip sogar verpflichtet gewesen, die Kulturlandverminderungsabgabe weiterhin zu veranlagen. Nach dem Erhalt des Schreibens des Verwaltungsgerichts habe sich das ALSV nämlich auf seinen in der Vernehmlassung des
Rekursverfahrens A 02 58 eingenommenen Standpunkt stellen dürfen, dass das Gericht die Abgabe, wenn auch nicht als Ersatzabgabe, so doch als Zwecksteuer für zulässig erachten würde. Aus der Sicht des Amtes habe deshalb kein Anlass bestanden, die Beschwerdeführerinnen auf die möglicherweise bevorstehende Änderung der Gerichtspraxis aufmerksam zu machen bzw. mit weiteren Veranlagungen zuzuwarten. Im Übrigen sei es den Beschwerdeführerinnen frei gestanden, die Veranlagungsverfügungen anzufechten. Wenn den Beschwerdeführerinnen auch zuzugestehen sei, dass sich das ALSV allein von fiskalischen Interessen habe leiten lassen und sein Verhalten nicht bürgerfreundlich gewesen sei, so liege darin noch kein Verstoss gegen den Vertrauensgrundsatz. Das ALSV habe keine wesentliche Verfahrensvorschrift verletzt, weshalb es auf das Wiedererwägungsgesuch zu Recht nicht eingetreten sei.

Nach dem Gesagten prüfte das Verwaltungsgericht somit zweifellos, ob die Veranlagung der Beschwerdeführerinnen gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) verstösst. Zwar unterliess es das Verwaltungsgericht, in der Begründung des angefochtenen Entscheids eine klare Unterscheidung zwischen den einzelnen Teilgehalten des Grundsatzes von Treu und Glauben zu treffen. Aus den Erwägungen geht indessen hinreichend deutlich hervor, dass das Verwaltungsgericht nicht davon ausging, dass sich das ALSV zu seinem im Rekursverfahren A 02 58 eingenommenen Standpunkt in Widerspruch setzte oder sich sonstwie rechtsmissbräuchlich resp. willkürlich verhielt. Den Beschwerdeführerinnen musste deshalb klar sein, dass das Verwaltungsgericht ihre Auffassung, das ALSV hätte sie über die mögliche Änderung der Gerichtspraxis und über seinen in der Vernehmlassung des Rekursverfahrens vertretenen Standpunkt über die Veranlagung als Zwecksteuer orientieren und mit weiteren Veranlagungen bis zum Urteil des Verwaltungsgerichts zuwarten müssen (Rekurs, Ziff. 7-9), nicht teilte.
2.5.3 Insgesamt hat das Verwaltungsgericht sich mit allen in der Rekursschrift vorgebrachten Rügen auseinandergesetzt und das Urteil auch hinreichend begründet. Der Vorwurf, die Urteilsbegründung sei ‘standardisiert’, trifft nicht zu. Die Beschwerdeführerinnen sind in Kenntnis darüber gesetzt worden, auf welche Überlegungen das Verwaltungsgericht seinen Entscheid stützt. Damit ist es ihnen ohne weiteres möglich, den Entscheid des Verwaltungsgerichts anzufechten. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt nicht vor, weshalb sich die staatsrechtliche Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet erweist.
3.
3.1 Weiter rügen die Beschwerdeführerinnen eine willkürliche Auslegung des Begriffs ‘Tatsachen’. Nach ihrer Auffassung stellt das Schreiben des Verwaltungsgerichts an die Rekursparteien eine aktenkundige Tatsache dar, weshalb der Revisionsgrund von Art. 11 Abs. 1 lit. b VVG/GR (recte: Art. 11 Abs. 1 lit. c VVG/GR) erfüllt sei.
3.2 Die Beschwerdeführerinnen übersehen, dass das Verwaltungsgericht nicht den Revisionsgrund von Art. 11 Abs. 1 lit. c VVG/GR (Übersehen aktenkundiger Tatsachen), sondern den Revisionsgrund von Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR (nachträgliche Entdeckung von Tatsachen) geprüft hat. Soweit sie trotzdem eine willkürliche Anwendung von Art. 11 Abs. 1 lit. c VVG/GR rügen, handelt es sich dabei um ein unzulässiges Novum (BGE 129 I 49 E. 3 S. 57; 113 Ia 407 E. 1 S. 408). Mit dieser Rüge sind die Beschwerdeführerinnen nicht zu hören.

Soweit den Beschwerdeführerinnen allerdings ein Versehen unterlaufen ist und sie im Grunde die willkürliche Anwendung von Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR rügen, ist auf die Beschwerde einzutreten.
3.3 Art. 9 BV gewährleistet den Anspruch darauf, von den staatlichen Behörden ohne Willkür behandelt zu werden. Willkürlich ist ein Entscheid, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, insbesondere mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 129 I 8 E. 2.1 S. 9, 49 E. 4 S. 58, je mit Hinweisen).
3.4 Das Verwaltungsgericht stellte sich auf den Standpunkt, die Kenntnisnahme vom Urteil im Rekursverfah-

ren A 02 58 hätte zu einer anderen rechtlichen Beurteilung ein und desselben Sachverhalts geführt. Dies stelle keinen Revisionsgrund im Sinne einer neuen Tatsache oder eines neuen Beweismittels dar, weshalb der Revisionsgrund von Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR nicht erfüllt sei.

Wie sich aus dem Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR ergibt, revidiert die Behörde, die zuletzt entschieden hat, einen rechtskräftigen Entscheid, wenn der Betroffene nachträglich erhebliche Tatsachen oder Beweismittel entdeckt, deren rechtzeitige Beibringung ihm nicht möglich war. Daraus erhellt, dass der Revisionsgrund von Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR nur vorliegt, wenn der Sachverhalt in Ermangelung aller entscheidrelevanter Tatsachen falsch gewürdigt wurde. Demgegenüber fällt die unrichtige Beurteilung von Rechtsfragen nicht unter Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR. Der Inhalt des Schreibens des Verwaltungsgerichts an die Rekursparteien betraf die Frage, ob Art. 50bis des Meliorationsgesetzes über die Kulturlandverminderungsabgabe gegen Bundesrecht verstösst. Ob dies zutrifft, ist nicht eine Frage der tatsächlichen, sondern der rechtlichen Würdigung des Sachverhalts. Als Rechtsfrage kann dies kein Revisionsgrund sein. Analog entschied das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit Wiedererwägungsgesuchen, wenn aktenkundige erhebliche Tatsachen aus Versehen gar nicht oder auf irrtümliche Weise gewürdigt wurden. Es erwog, dass die Anwendung von Rechtssätzen auf den Sachverhalt kein Revisionsgrund bilde und somit auch nicht als
Wiedererwägungsgesuch behandelt werden könne (Praxis des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden (PVG) 1993 Nr. 82; ferner PVG 1980 Nr. 94). Auch nach Art. 66 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) betrifft der Revisionsgrund neuer erheblicher Tatsachen oder Beweismittel nur die tatsächliche Unrichtigkeit der Verfügung (vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, N. 429; René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, N. 1432). Das Verwaltungsgericht verfiel somit nicht in Willkür, wenn es das Vorliegen des Revisionsgrundes von Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR verneinte.

4.

4.1 Sodann machen die Beschwerdeführerinnen geltend, das ALSV habe gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3, Art. 9 BV) verstossen. Es sei widersprüchlich, wenn das ALSV die Bundesrechtswidrigkeit der Kulturlandverminderungsabgabe zwar anerkenne, diese aber in eine Zwecksteuer umdeute. Das ALSV wäre nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen verpflichtet gewesen, entweder das Veranlagungsverfahren zu sistieren oder die Betroffenen über die angekündigte Änderung der Gerichtspraxis zu informieren, damit diese die Veranlagungsverfügung hätten anfechten können. Es sei daher treuwidrig, dass das Amt sie trotzdem veranlagt habe.

4.2 Der Anspruch auf Behandlung nach Treu und Glauben umfasst einerseits den Vertrauensschutz und andererseits das Verbot des Rechtsmissbrauchs (Christoph Rohner, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung - Kommentar, Zürich 2002, N. 45 zu Art. 9). Der Vertrauensschutz wurde vormals aus Art. 4 aBV abgeleitet und ist nunmehr in seiner spezifisch grundrechtlichen Ausprägung (vgl. Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 134) in Art. 9 BV verankert. Wie das Bundesgericht konkretisiert hat, verleiht der in Art. 9 BV enthaltene Grundsatz von Treu und Glauben Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 126 II 377 E. 3a S. 387; 122 II 113 E. 3b/cc S. 123, je mit Hinweisen). Das Rechtsmissbrauchsverbot hängt dagegen näher mit der behördlichen Pflicht zu einem Verhalten nach Treu und Glauben im Allgemeinen (Art. 5 Abs. 3 BV) zusammen (Rohner, a.a.O., N. 57 zu Art. 9 BV; Beatrice Weber-Dürler, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, in: ZBl 103/2002 S. 282 f.). Rechtsmissbräuchliches Handeln der
Behörde, das mit dem Vertrauensschutz nichts zu tun hat, weil die Behörde beim Privaten keine sein Verhalten beeinflussenden Erwartungen begründete, kann daher nur Art. 5 Abs. 3 BV zugeordnet werden (Weber-Dürler, a.a.O., S. 283; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, N. 708; René Rhinow, Grundzüge des schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, N. 1796). Das Rechtsmissbrauchsverbot nach Art. 5 Abs. 3 BV stellt kein verfassungsmässiges Recht der Bürger dar, das selbständig geltend gemacht werden kann. Vielmehr handelt es sich um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der seine Geltung unmittelbar auf die Verfassung stützt und als grundlegende Schranke der Rechtsausübung und -anwendung dient (Botschaft, a.a.O., BBl 1997 I 134; Rhinow, a.a.O., N. 1796; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 22 Rz. 1 und 23; Ulrich Häfelin/Walter Haller,

Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, N. 824; anderer Ansicht offenbar Yvo Hangartner, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, a.a.O., N. 37 ff. zu Art. 5). Im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde kann das Rechtsmissbrauchsverbot nach Art. 5 Abs. 3 BV nur über das Willkürverbot geltend gemacht werden (Weber-Dürler, a.a.O., S. 284; vgl. auch BGE 122 I 328 E. 3 S. 333 f.).

Das Verwaltungsgericht wie auch die Beschwerdeführerinnen gehen zu Recht davon aus, dass vorliegend der Vertrauensschutz nicht zum Tragen kommt, weil es bei materiellrechtlichen Praxisänderungen keinen allgemeinen Vertrauensschutz gibt (BGE 111 V 161 E. 5b S. 170; 103 Ib 197 E. 4 S. 202, je mit Hinweisen) und das ALSV keine Vertrauensgrundlage geschaffen hat, auf welche die Beschwerdeführerinnen abzustellen berechtigt waren. Das Grundrecht auf Vertrauensschutz nach Art. 9 BV kommt somit nicht zur Anwendung. Vorliegend ist nur zu prüfen, ob die kantonalen Behörden gegen das Rechtsmissbrauchsverbot (Art. 5 Abs. 3 BV) verstossen haben. Dabei geht es um die Frage, ob das Rechtsmissbrauchsverbot als Grundsatz des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts verletzt ist.
4.3 Die Beschwerdeführerinnen werfen dem ALSV vor, es sei widersprüchlich und somit rechtsmissbräuchlich, in der Vernehmlassung zum Rekursverfahren A 02 58 die Bundesrechtswidrigkeit der Kulturlandverminderungsabgabe anzuerkennen und die Abgabe anschliessend in eine Zwecksteuer umzudeuten. Aus dem Urteil A 02 58 des Verwaltungsgerichts vom 17. Juni 2003 (S. 3, Ziff. 6) ergibt sich, dass das ALSV in seiner Stellungnahme zwar anerkannte, dass eine Pflicht der Grundeigentümer, landwirtschaftlich nutzbare Grundstücke für diesen Zweck zur Verfügung zu halten, nicht bestehe, weshalb auch keine Ersatzabgabe für den Entzug von der landwirtschaftlichen Nutzung erhoben werden könne. Das ALSV vertrat aber in der Vernehmlassung die Auffassung, dass es sich bei der Abgabe in Wirklichkeit um eine Zwecksteuer verbunden mit Elementen einer Lenkungssteuer handle. Die Erhebung einer solchen Abgabe sei zulässig.

Bis zur Eröffnung des Urteils A 02 58 des Verwaltungsgerichts vom 17. Juni 2003 hielt das ALSV an seiner bisherigen Praxis fest. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht erwog, kann darin kein widersprüchliches Verhalten gesehen werden. Das ALSV hat den Standpunkt, dass es sich bei der Abgabe um eine Zwecksteuer handelt, nicht erst gegenüber den Beschwerdeführerinnen eingenommen. Der Vorwurf widersprüchlichen resp. rechtsmissbräuchlichen und somit willkürlichen Handelns erweist sich insoweit als unbegründet.
4.4 Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, das ALSV hätte sie über eine allfällige Änderung der Gerichtspraxis aufklären und mit weiteren Veranlagungen bis zum Urteil des Verwaltungsgerichts im Rekursverfahren A 02 58 zuwarten müssen. Vorliegend stellt sich somit die Frage, ob das ALSV seine Befugnis zur Steuerveranlagung treuwidrig ausübte. Treuwidriges Verhalten könnte dem ALSV vorgeworfen werden, wenn eine Pflicht bestand, die Beschwerdeführerinnen über die angekündigte Änderung der Gerichtspraxis zu orientieren.

Die Rechtsprechung hat aus dem Grundsatz von Treu und Glauben eine Pflicht der Verwaltungsbehörden abgeleitet, den Rechtsuchenden von Amtes wegen zu informieren, wenn dieser sich anschickt, einen Verfahrensfehler zu begehen. Voraussetzung der Aufklärungspflicht ist allerdings, dass es sich um einen offensichtlichen Fehler handelt und dieser rechtzeitig behoben werden kann (BGE 124 II 265 E. 4a S. 270; 120 Ib 183 E. 3c S. 188; 119 Ia 13 E. 5b S. 19; 114 Ia 20 E. 2 S. 22 f., je mit Hinweisen; ferner Jean-François Egli, La protection de la bonne foi dans le procès, in: Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsrechtsprechung, Sammlung von Beiträgen veröffentlicht von der I. öffentlichrechtlichen Abteilung des schweizerischen Bundesgerichts, Zürich 1992, S. 228 f.). Ist die Behörde über die konkrete Rechtslage indessen selbst im Unklaren, ist sie nicht verpflichtet, die Rechtsunterworfenen über die Unsicherheit der Rechtslage zu informieren (BGE 119 Ia 13 E. 5b S. 19).

In dieser Situation befand sich das ALSV im Veranlagungsverfahren gegenüber den Beschwerdeführerinnen. Das Amt wusste im Zeitpunkt der Veranlagung der Beschwerdeführerinnen am 20. Mai 2003 noch nicht, wie das Verwaltungsgericht im Rekursverfahren A 02 58 entscheiden wird. Es stand damals noch offen, ob das Verwaltungsgericht dem Standpunkt des ALSV, dass es sich bei der Abgabe um eine Zwecksteuer handelt, folgen werde. Das Verwaltungsgericht durfte daher ohne Willkür davon ausgehen, dass aus dem Grundsatz von Treu und Glauben im Verwaltungsverfahren nicht abgeleitet werden kann, das ALSV sei zur Informierung der Beschwerdeführerinnen über die angekündigte Änderung der Gerichtspraxis verpflichtet gewesen. Ebenso wenig war das ALSV gehalten, keine weiteren Veranlagungen vorzunehmen. Anders entscheiden würde bedeuten,

dass jedes Mal, wenn ein Gericht eine Praxisänderung ankündigt, die Behörden die Anwendung der betroffenen Gesetze sistieren müssten. Der Vorwurf des Rechtsmissbrauchs resp. der Verletzung des Willkürverbots erweist sich auch insoweit als unbegründet. Soweit die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des Willkürverbots noch aus anderen Gründen denn als Verstoss gegen Treu und Glauben rügen, ist ihre Beschwerde unzureichend begründet (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 130 I 258 E. 1.3 S. 262, mit Hinweisen).

5.

Schliesslich rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Vor dem Verwaltungsgericht haben sie sich auf dieses Grundrecht nicht berufen, weshalb dieses Vorbringen ein unzulässiges Novum darstellt (BGE 129 I 49 E. 3 S. 57; 113 Ia 407 E. 1 S. 408). Die Beschwerdeführerinnen sind mit dieser Rüge deshalb nicht zu hören.

6.

Nach dem Gesagten hält der angefochtene Entscheid vor der Verfassung stand. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

Ausgangsgemäss haben die Beschwerdeführerinnen die Gerichtskosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführerinnen auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, dem Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung Graubünden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. April 2005

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: