Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.703/2004 /ggs

Urteil vom 7. April 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
X._____ AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jürg Riedi,

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 Verfügung vom 20. Mai 2003 erhob das Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung des Kantons Graubünden (ALSV) gegenüber der Bürgergemeinde Chur einen Ausgleichsbeitrag für Kulturlandverminderung in der Höhe von Fr. 119'078.40. Diese Verfügung wuchs unangefochten in Rechtskraft. Die Abgabe wurde von der X._____ AG bezahlt, da diese sich in einem Baurechtsvertrag dazu verpflichtet hatte.

Als die X._____ AG vom Urteil A 02 58 des Verwaltungsgerichts vom 17. Juni 2003 Kenntnis erhielt, ersuchte sie um Wiedererwägung der Veranlagungsverfügung und um Rückerstattung der Abgabe. Mit Verfügung vom 3. März 2004 trat das ALSV auf das Gesuch nicht ein. Dagegen erhob die X._____ AG Rekurs, welchen das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 3. September 2004 abwies.

B.
Die X._____ AG hat 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 staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie beantragt, 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 Beschwerdeführerin hat repliziert.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die Sachurteilsvoraussetzungen der staatsrechtlichen Beschwerde sind grundsätzlich erfüllt und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.
1.2 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 rügt die Beschwerdeführerin 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 3 und 5 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 Beschwerdeführerin macht 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 gebiete. 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 Eingriffsidentität. 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 Im Einzelnen wirft die Beschwerdeführerin dem Verwaltungsgericht vor, sich nicht mit ihrem Vorbringen,

bei einem stossenden, dem Gerechtigkeitsgefühl stark zuwiderlaufenden Ergebnis müsse ein Urteil revidiert werden, 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 darin entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin 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. Die weiteren Ausführungen im angefochtenen Entscheid betreffen die Frage, ob das ALSV den Grundsatz von Treu und Glauben als wesentliche Verfahrensvorschrift im Sinne von Art. 11 Abs. 1
lit. d VVG/GR verletzte, indem es der Beschwerdeführerin 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 hat somit geprüft, ob die Voraussetzungen eines Revisionsgrundes nach kantonalem Verwaltungsverfahrensrecht gegeben sind. Zwar ging das Verwaltungsgericht nicht ausdrücklich auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin ein, ein krass stossendes Ergebnis in der Sache stelle ausnahmsweise einen Revisionsgrund dar (Rekursschrift, Ziff. 3 und 5). Dies ist denn aber auch nicht erforderlich, da das Verwaltungsgericht nicht auf alle Einwände der Beschwerdeführerin einzugehen brauchte, sondern sich auf die seiner Ansicht nach wesentlichen Argumente beschränken durfte. Der Vorwurf, die Urteilsbegründung sei "standardisiert", trifft nicht zu. Die Beschwerdeführerin ist hinreichend deutlich in Kenntnis darüber gesetzt worden, dass das Verwaltungsgericht das Vorliegen eines Revisionsgrundes verneint. Es ist ihr daher ohne weiteres möglich, den Entscheid des Verwaltungsgerichts anzufechten. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt somit nicht vor, weshalb sich die staatsrechtliche Beschwerde in diesem Punkt als unbegründet erweist.
3.
3.1 Weiter rügt die Beschwerdeführerin 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 Beschwerdeführerin übersieht, 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 rügt, 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 ist die Beschwerdeführerin nicht zu hören.

Soweit der Beschwerdeführerin allerdings ein Versehen unterlaufen ist und sie im Grunde die willkürliche Anwendung von Art. 11 Abs. 1 lit. a VVG/GR rügt, 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 Rekursverfahren 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 macht die Beschwerdeführerin einen Verstoss gegen Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3, Art. 9 BV) geltend. Das ALSV habe gewusst, dass eine Änderung der Gerichtspraxis bevorstehe. Trotzdem habe es weitere Veranlagungen vorgenommen und ihr von der Praxisänderung nichts gesagt. Da sie auf die bisherige Praxis vertraut habe, habe sie die Veranlagungsverfügung nicht angefochten. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts verletze auch das Willkürverbot (Art. 9 BV), weil es dem Gerechtigkeitsgefühl zuwiderlaufe.

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.).

4.3 Die Beschwerdeführerin beruft sich auf ihr Vertrauen in die ihr bekannte frühere Gerichtspraxis, weshalb sie die Veranlagungsverfügung nicht angefochten habe. Anders als bei Verfahrensfragen gibt es gegen Änderungen der materiellrechtlichen Praxis keinen allgemeinen Vertrauensschutz. Vielmehr bedarf es zusätzlich einer behördlichen Zusicherung oder eines sonstige, bestimmte Erwartungen begründenden Verhaltens der Behörden

gegenüber dem Privaten, damit er aus dem Grundsatz von Treu und Glauben einen Anspruch ableiten kann (BGE 111 V 161 E. 5b S. 170; 103 Ib 197 E. 4 S. 202, je mit Hinweisen; kritisch gegenüber dieser Rechtsprechung allerdings Weber-Dürler, a.a.O., S. 305).
Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, und es ist nicht ersichtlich, dass das ALSV eine besondere Vertrauensgrundlage schuf, auf welche die Beschwerdeführerin hätte vertrauen dürfen. Der Vertrauensschutz (Art. 9 BV) kommt daher nicht zum Tragen.
4.4 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. Die Beschwerdeführerin macht implizit geltend, das ALSV hätte die Abgabepflichtigen über die angekündigte Änderung der Gerichtspraxis aufklären müssen. Es stellt sich somit die Frage, ob das ALSV seine Befugnis zur Steuerveranlagung treuwidrig ausübte. Treuwidriges Verhalten könnte dem ALSV vorgeworfen werden, wenn eine Pflicht zur Orientierung über die Änderung der Gerichtspraxis bestand.

Die Rechtsprechung hat aus dem Grundsatz von Treu und Glauben eine Pflicht der Verwaltungsbehörden abgeleitet, den Privaten 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 zur Diskussion stehenden Veranlagungsverfahren. Das Amt wusste im Zeitpunkt der Veranlagung 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 Abgabepflichtigen 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 insoweit als unbegründet. Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Willkürverbots noch aus anderen Gründen denn als Verstoss gegen Treu und Glauben rügt, 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 rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Vor dem Verwaltungsgericht hat 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 Beschwerdeführerin ist 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 hat die Beschwerdeführerin 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 der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, 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: