

BGE 99 IA 71 vom 4. April 1973

Bundesgericht (BGE), 1973-04-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_99 IA 71

FR: BGE 99 IA 71 du 4 avril 1973

IT: BGE 99 IA 71 del 4 aprile 1973

Regeste

Regeste Gemeindeautonomie; Parkplatz-Ersatzabgabe. Auslegung von Art. 2 Ziff. 10 des Schaffhauserischen Baugesetzes, der die Gemeinden ermächtigt, bei Neu- und Umbauten den Bau privater Abstellplätze oder den Einkauf in bereits bestehende öffentliche Abstellplätze vorzuschreiben. Die Gemeinde ist in ihrer Autonomie nicht verletzt, wenn ihr die kantonale Behörde aufgrund dieser Vorschrift das Recht verwehrt, anstelle des Baues von Parkplätzen die Entrichtung einer Ersatzabgabe vorzusehen.

Erwägungen

E. 1

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Gemeinde legitimiert, staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie zu führen, wenn ein kantonaler Entscheid sie in ihrer Eigenschaft als Inhaberin der öffentlichen Gewalt berührt, und sie behauptet, dadurch in ihrer Autonomie verletzt zu sein. Ob die Gemeinde in dem Bereich, in dem sie sich für autonom hält, tatsächlich autonom ist, ist keine Frage der Legitimation, sondern eine solche der materiellen Beurteilung der Beschwerde (BGE 98 Ia 431 E. 1b mit Hinweisen). Durch die angefochtenen Entscheide, mit denen die Art. 8-10 der kommunalen Parkplatzverordnung aufgehoben wurden und der Stadt das Recht, vom Bankverein eine Ersatzabgabe zu verlangen, abgesprochen wurde, ist die Stadt Schaffhausen in ihrer Eigenschaft als Inhaberin der öffentlichen Gewalt betroffen; da sie behauptet, damit in ihrer Autonomie verletzt worden zu sein, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Die Gemeinden sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes in denjenigen Bereichen autonom, in denen ihnen das kantonale Recht eine verhältnismässig erhebliche Entscheidungsfreiheit belässt; dies gilt sowohl mbezug auf ihre Rechtsetzungsbefugnis als auch hinsichtlich der Rechtsanwendung im Einzelfall (BGE 96 I 725 mit Hinweisen). Art. 90 der Schaffhauser Kantonsverfassung (KV) gibt den Gemeinden das Recht, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze selbständig zu ordnen. Nach Art. 93 KV steht der Einwohnergemeinde die gesamte Gemeindeverwaltung zu. Davon abgesehen, enthält die Verfassung keine Vorschrift darüber, welches die Angelegenheiten der Gemeinden sind. Deren Autonomiebereich ergibt sich somit im wesentlichen aus dem kantonalen Gesetzesrecht, dessen Auslegung und Anwendung durch die zuständige kantonale Behörde das Bundesgericht, auch soweit der Umfang der Gemeindeautonomie in Frage BGE 99 Ia 71 S. 75 steht, nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür überprüft (BGE 97 I 512 /13, 522, mit Hinweisen). Das BauG belässt den schaffhauserischen Gemeinden bei der Gestaltung ihres kommunalen Baurechtes an sich eine relativ erhebliche Gestaltungsfreiheit. Nach Art. 1 BauG sind die

Gemeinden verpflichtet und befugt, eine Bauordnung mit Zonenplan aufzustellen. Was auf diese Weise kommunal geregelt werden kann, ist in den nachfolgenden Art. 2 ff. umschrieben. Die Art. 28 ff. BauG enthalten sodann unter dem Titel "kantonale Bauvorschriften" eine Reihe von "Grundsätzen und Minimalbestimmungen, die für das ganze Kantonsgebiet gelten und von den Gemeinden beim Erlass von Vorschriften oder bei der Erteilung von Bewilligungen zu beachten sind" (Art. 28 Abs. 1 BauG); "im Rahmen ihrer Zuständigkeit" dürfen die Gemeinden weitergehende Vorschriften aufstellen (Art. 28 Abs. 2 BauG). Der Gegenstand der kommunalen Bauordnungen ist in Art. 2 BauG umschrieben. Die Gemeinden können danach u.a. Vorschriften erlassen über die Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen oder zum Einkauf in bereits bestehende öffentliche Abstellplätze (Art. 2 Ziff. 10 BauG). Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, es handle sich hier um eine Ermächtigungsnorm, gestützt auf welche die Gemeinde befugt sei, die sich bei der Parkplatzbaupflicht stellenden Fragen näher zu regeln. Aus dem Gebot der Rechtsgleichheit folge, dass denjenigen Bauherren, denen die Erstellung von Parkplätzen aus Gründen der Verhältnismässigkeit nicht zuzumuten sei, eine Ersatzleistung auferlegt werde, welche praktisch nur in einer Ablösungszahlung bestehen könne. Die angefochtenen Vorschriften der Parkplatzverordnung, welche eine derartige Ersatzabgabe vorsähen, seien damit durch die kantonale Ermächtigungsnorm in Art. 2 Ziff. 10 BauG gedeckt. Das Verwaltungsgericht kam demgegenüber zum Schluss, dass der kantonale Gesetzgeber in Art. 2 BauG die Ermächtigung der Gemeinden zur Regelung bestimmter baurechtlicher Fragen abschliessend umschrieben habe. Der Gesetzgeber sei sich darüber klar gewesen, dass baurechtliche Eigentumsbeschränkungen einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage bedürften und von den Gemeinden ohne ausdrückliche Ermächtigung nicht eingeführt werden könnten. Im Bewusstsein dieser Rechtslage habe er davon abgesehen, die Gemeinden zur Erhebung von Ersatzabgaben zu ermächtigen, obschon diese Möglichkeit damals BGE 99 Ia 71 S. 76 schon jahrelang bekannt gewesen sei. Das Verwaltungsgericht begründet dies eingehend anhand der Vorarbeiten zum Gesetz, insbesondere unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Baudirektors im Regierungsrat und in dergrossrätlichen Spezialkommission. Danach betonte dieser, die Aufzählung in Art. 2 sei abschliessend und andere Bestimmungen könne eine Gemeinde in ihre Bauordnung nicht aufnehmen. Da in Art. 2 Ziff. 10 BauG die Erhebung einer Ersatzabgabe nicht ausdrücklich vorgesehen sei, kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Gemeinden zur Einführung einer solchen nicht ermächtigt seien. Dieser Schluss ist nicht unhaltbar. Wenn in Art. 28 BauG die "kantonalen Bauvorschriften" als Minimalbestimmungen bezeichnet und die Gemeinden zu weitergehenden Vorschriften ermächtigt werden, so bezieht sich dies auf die Regelung der Art. 28-71 BauG (Botschaft des Grossen Rates zum BauG vom 8. Februar 1965, S. 9 unten). Nach Art. 28 Abs. 2 BauG sind im übrigen die Gemeinden zu solchen weitergehenden Vorschriften nur befugt "im Rahmen ihrer Zuständigkeit", d.h. in dem Umfange, wie er sich aus Art. 2 BauG ergibt. Der Hinweis auf Art. 28 BauG vermag der Beschwerdeführerin daher nicht zu helfen. Sie kann sich auch nicht darauf berufen, dass die Auslegung durch das Verwaltungsgericht gegen das Gebot der Rechtsgleichheit verstosse. Wäre es - was dahingestellt bleiben mag - mit Art. 4 BV tatsächlich unvereinbar, von der Erfüllung der Parkplatzbaupflicht in gewissen Fällen abzusehen, ohne gleichzeitig eine Ersatzleistung aufzuerlegen, so vermöchte dies allenfalls die gesamte Regelung als solche in Frage zu stellen; hingegen böte der Grundsatz der Rechtsgleichheit noch keine Handhabe dafür, von den nicht baupflichtigen Grundeigentümern eine andere, im Gesetz nicht vorgesehene Leistung zu verlangen. Die Auffassung des Verwaltungsgerichtes hält

auch unter diesem Gesichtswinkel vor Art. 4 BV stand. Kann ohne Willkür angenommen werden, die Gemeinden seien nicht befugt, über den in Art. 2 BauG genannten Umfang hinaus weitere Verpflichtungen vorzusehen, so liegt keine Verletzung der Gemeindeautonomie vor, wenn der Beschwerdeführerin die Erhebung der fraglichen Ersatzabgabe verwehrt wird. Es kann unter diesen Umständen offen bleiben, ob die streitige Parkplatzverordnung überhaupt durch das zuständige Gemeindeorgan erlassen wurde und ob die übrigen Voraussetzungen, die BGE 99 Ia 71 S. 77 nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei der Erhebung einer solchen Ersatzabgabe gegeben sein müssen (BGE 97 I 794 ff), erfüllt sind.

E. 3

Die Beschwerdeführerin vertritt eventualiter die Meinung, die Erhebung einer Ersatzabgabe sei dadurch gedeckt, dass Art. 2 Ziff. 10 BauG die Verpflichtung "zum Einkauf in bereits bestehende öffentliche Abstellplätze" zulasse. Eine wörtliche Anwendung dieser Vorschrift sei, wie auch der Regierungsrat festgestellt habe, bundesrechtswidrig. Sie erhalte nur dann einen vernünftigen Sinn, wenn man annehme, dass der Gesetzgeber damit einen Beitrag der privaten Grundeigentümer an die Kosten, die der öffentlichen Hand durch die Bereitstellung von genügend Parkraum entstünden, habe ermöglichen wollen. Das Verwaltungsgericht konnte diese Auslegung indessen ohne Willkür ablehnen und die Vorschrift in viel näherliegender Weise dahin verstehen, dass der Grundeigentümer verpflichtet werden kann, sich an einer der Öffentlichkeit zugänglichen privaten, gemischtwirtschaftlichen oder zum Finanzvermögen der Gemeinde gehörenden Anlage (Parkhäuser usw.) zu beteiligen, um sich so eine gewisse Anzahl von reservierten Parkplätzen zu sichern. Auch die Beschwerdeführerin hat die fragliche kantonale Bestimmung ursprünglich in diesem Sinne verstanden, wie aus Art. 23 BO hervorgeht. Unter einem Einkauf ist nach der gängigen Rechtssprache die Erbringung einer Leistung gegen Einräumung eines Eigentums- oder Nutzungsrechtes an einer bestehenden Einrichtung oder eines Mitgliedschaftsrechtes an einer nutzungsberechtigten Gemeinschaft zu verstehen. Die hier streitige Abgabe ist indessen an keine derartige positive Gegenleistung geknüpft; es handelt sich vielmehr um eine reine Ersatzabgabe, die anstelle des gewährten Baudispenses tritt. Wenn das Verwaltungsgericht annahm, diese Ersatzabgabe sei durch Art. 2 Ziff. 10 BauG nicht gedeckt, so ist dies zumindest nicht willkürlich. Die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie erweist sich damit als unbegründet.

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