

BGer 1C_654/2020 vom 27. Dezember 2021

Bundesgericht, 2021-12-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_654_2020

FR: TF 1C_654/2020 du 27 décembre 2021

IT: TF 1C_654/2020 del 27 dicembre 2021

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid in einem baurechtlichen Abgabestreit und damit in einer Streitsache des öffentlichen Rechts, gegen den grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht nach Art. 82 ff. BGG offensteht.

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin war am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als abgabepflichtige Grundeigentümerin nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt.

E. 1.3

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verletze Bundesrecht (Art. 95 lit. a BGG). Dies prüft das Bundesgericht frei. Die Anwendung des kantonalen und kommunalen Gesetzes- und Ordnungsrechts überprüft das Bundesgericht hingegen nur auf Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht, namentlich mit dem Willkürverbot gemäss Art. 9 BV (BGE 142 II 369 E. 2.1, mit Hinweisen).

E. 1.4

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat. Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 i.V.m. Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG).

E. 1.5

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (Art. 42 Abs. 2 BGG ; BGE 140 III 115 E. 2; 133 II 249 E. 1.4.1). Dabei ist es weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden (BGE 139 II 404 E. 3). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten unter Einschluss des Willkürverbots gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2, mit Hinweisen).

E. 2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Verwaltungsgericht habe den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt, indem es von einem Bedarf von 18 Autoabstellplätzen ausgegangen sei und dabei die während des Baubewilligungsverfahrens erfolgte Reduktion

der Verkaufsfläche, was auch zu einer Reduktion der Anzahl erforderlicher Parkplätze auf 15.5 führe, nicht berücksichtigt habe. Mit Eingabe vom 7. Dezember 2020 reichte die Beschwerdeführerin dem Bundesgericht dazu nachträglich ein Schreiben der Einwohnergemeinde Olten vom 1. Dezember 2020 nach, mit dem diese auf ein entsprechendes Gesuch nicht eingetreten ist, das die Beschwerdeführerin offenbar im Anschluss an das vorinstanzliche Urteil gestellt hatte.

Das Verwaltungsgericht hielt in E. 2 des angefochtenen Entscheids fest, dass die in der Baubewilligung vom 26. Februar 2019 festgesetzte Anzahl von Parkplätzen, für welche die Ersatzabgabe geschuldet sei, rechtskräftig und daher nicht weiter zu prüfen sei, zumal dagegen der Rechtsweg über das Bau- und Justizdepartement des Kantons - und nicht wie hier für die Ersatzabgabe über die Kantonale Schätzungskommission - führe. Mit dieser rechtlichen Begründung setzt sich die Beschwerdeführerin nicht auseinander. Sie legt insbesondere nicht dar, inwiefern dadurch Bundesrecht verletzt, namentlich das kantonale Verfahrensrecht willkürlich angewendet worden sein sollte. Die Behauptung, das Verwaltungsgericht habe insoweit den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt, erweist sich daher als untauglich. Damit kann offenbleiben, ob es sich beim eingereichten Schreiben der Einwohnergemeinde um ein zulässiges neues rechtliches Argument oder um ein nach Art. 99 BGG unzulässiges tatsächliches Novum handelt. Abgesehen davon trat die Einwohnergemeinde auf das bei ihr gestellte nachträgliche Gesuch um Reduktion der Anzahl der Abstellplätze deshalb nicht ein, weil die gleiche Frage im vorliegenden Verfahren hängig ist, nachdem sich die Beschwerdeführerin vor dem Bundesgericht darauf beruft. Dabei handelt es sich um ein rein formelles Argument und es ist nicht ersichtlich, wie sich daraus inhaltlich ableiten liesse, die Einwohnergemeinde erachte die Anzahl der nötigen Autoabstellplätze als im Abgabeverfahren überprüfbar. Auf die Rüge der unrichtigen Sachverhaltsfeststellung ist demnach mangels ausreichender Begründung nicht einzutreten.

E. 3.1

In rechtlicher Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, der angefochtene Entscheid verstosse gegen die Eigentumsгарantie gemäss Art. 26 BV bzw. die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen eines Eingriffs in dieses Grundrecht nach Art. 36 BV. Überdies verletze er in doppeltem Sinne die im Bundesrecht verankerten verfassungsmässigen Grundsätze der Abgabenerhebung nach Art. 127 BV. Erstens verfüge er nicht über eine ausreichende gesetzliche Grundlage und zweitens habe das Verwaltungsgericht bei der Bemessung der Abgabe gegen das Verhältnismässigkeitsgebot bzw. das abgaberechtliche Äquivalenzprinzip verstossen.

E. 3.2

Gemäss Art. 26 BV ist das Eigentum gewährleistet. Einschränkungen dieses Grundrechts bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Eingriffe im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen, und sie müssen im Wesentlichen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Die Kerngehaltsgarantie wird hier nicht angerufen und fällt auch nicht in Betracht.

E. 3.3

Nach Art. 127 Abs. 1 BV und der dazu ergangenen Rechtsprechung ist die Ausgestaltung von Abgaben, mit Ausnahme von geringen Kanzleigeühren, in den Grundzügen im formellen Gesetz selbst zu regeln, was namentlich für den Kreis der Abgabepflichtigen, den

Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung gilt. Delegiert das Gesetz die Zuständigkeit zur Festlegung einer Abgabe an die Exekutive, muss es die genannten Gesichtspunkte zumindest in den Grundzügen festlegen. Die möglichen Abgabepflichtigen müssen voraussehbar und rechtsgleich sein (vgl. BGE 143 I 220 E. 5.1, 227 E. 4.2 ; 136 I 142 E. 3.1). Die Anforderungen an die Bemessung der Abgabe dürfen im Unterschied zu denjenigen für das Abgabesubjekt und -objekt herabgesetzt werden, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien wie insbesondere die abgaberechtlichen Grundsätze der Kostendeckung und Äquivalenz begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion abdeckt (BGE 143 I 227 E. 4.2.1 ; 140 I 176 E. 5.2 ; 135 I 130 E. 7.2).

E. 3.4

Diese Grundsätze gelten an sich auch für Ersatzabgaben, die eine Ausgleichsfunktion für die Befreiung von einer Realleistung erfüllen, jedoch vom Kostendeckungsprinzip ausgenommen sind, da der Grund für ihre Erhebung nicht in allfälligen Mehrkosten des Staates, sondern in der Gleichbehandlung der Naturalleistungspflichtigen liegt. Die Abgabe darf dabei nicht höher sein, als zur Herbeiführung eines solchen Ausgleichs notwendig ist. Namentlich ist bei den Ersatzabgaben für die Erstellung von Autoabstellplätzen nicht auf die im konkreten Fall eingesparten Kosten, sondern auf die durchschnittlichen Verhältnisse der übrigen baupflichtigen Eigentümer, deren Mehrbelastung die Abgabe ausgleichen soll, abzustellen. Die Ersatzabgabe hat somit grundsätzlich dem Vorteil zu entsprechen, den derjenige Eigentümer, dem die Erstellung von Parkplätzen möglich ist, aus der Befreiung von der Baupflicht ziehen würde. Ein solcher Vorteil lässt sich in der Ersparnis der Baukosten und in der besseren Ausnützung des Grundstückes erblicken. Zu berücksichtigen ist aber zugleich, dass die Erstellung von eigenen Abstellplätzen auch im Interesse des Grundeigentümers liegt, indem sie zu einem erheblichen Mehrwert des Grundstückes führen kann. Die Ablösungssumme muss daher wesentlich tiefer liegen als die infolge der Befreiung von der Baupflicht unmittelbar eingesparten Kosten. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt ein Viertel der Erstellungskosten als obere Grenze (vgl. das Urteil des Bundesgerichts E. 5a in ZBl 194/2003 S. 551, 553 f.; BGE 97 I 792 E. 8).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin kann sich als von der Ersatzabgabe betroffene Grundeigentümerin auf die Eigentumsgarantie (Art. 26 i.V.m. Art. 36 BV) sowie auf die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Abgabbeerhebung (Art. 127 BV) berufen.

E. 4.2

Im vorliegenden Fall befindet sich die formell-gesetzliche Grundlage für die Ersatzabgabe in § 147 Abs. 5 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1). Die Bestimmung lautet wie folgt:

"Können oder dürfen die erforderlichen Abstellflächen nicht in geeigneter Lage erstellt werden, so hat der Grundeigentümer nach Vorschrift der Gemeinde

a) sich entweder an einem Gemeinschaftsunternehmen zur Schaffung von Parkraum zu beteiligen;

b) oder nach § 43 der Verordnung über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren vom 3. Juli 1978 für die Gemeinden des Kantons Solothurn eine Ersatzabgabe zu entrichten, welche

von der Gemeinde für öffentliche Abstellflächen und den öffentlichen Verkehr zu verwenden ist."

Diese Bestimmung wird in § 42 Abs. 5 der Kantonalen Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (KBV; BGS 711.61) praktisch wörtlich wiederholt sowie in der Kantonalen Verordnung über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren (GBV, BGS 711.41) konkretisiert. § 43 GBV mit der Marginalie "Ersatzabgabe für Abstellplätze" lautet:

"1 Kann oder darf der Grundeigentümer die erforderlichen Abstellflächen für Fahrzeuge nicht in geeigneter Lage erstellen und hat er dafür der Gemeinde eine Ersatzabgabe zu bezahlen, so gelten für das Einsprache- und Beschwerdeverfahren §§ 16 und 17 sinngemäss.

2 Die Höhe der Ersatzabgabe für jeden erforderlichen Abstellplatz ist im Reglement der Gemeinde (§ 3) festzulegen.

3 Die Gemeinde hat die Ersatzabgabe in einen Fonds zu legen, dessen Gelder für öffentliche Abstellflächen und für Ausgaben des öffentlichen Verkehrs zu verwenden sind."

Die Einwohnergemeinde der Stadt Olten regelt die Ersatzabgabe in Art. 184 ihres Baureglements (BauR) in der Fassung vom 12. Juni 1981 (altrechtlicher Teil). Diese Bestimmung mit der Marginalie "Ersatzabgabe für Abstellplätze" hat folgenden Wortlaut:

"Für nicht erstellte Abstellplätze gemäss Art. 82 und 83 hat der Grundeigentümer in der Kern- und Kernrandzone eine Ersatzabgabe von Fr. 6'000.- und in den übrigen Bauzonen von Fr. 3'000.- zu leisten.

Diese Ersatzabgabe wird ohne Zins zurückerstattet, sobald der Grundeigentümer die erforderlichen Abstellflächen schaffen kann oder ihm ein dingliches Recht zur uneingeschränkten Benützung von in angemessener Entfernung liegenden öffentlichen oder privaten Abstellplätzen zusteht.

Die Ersatzabgabe wird in einen Fonds gelegt, der ausschliesslich dem Zweck dient, vermehrte öffentliche Parkplätze zu schaffen und zu unterhalten.

Für das Einsprache- und Beschwerdeverfahren gelten Art. 158 und Art. 159 sinngemäss."

Nach § 11 Abs. 1 des Baureglements in der Fassung vom 9. September 1999 (neurechtlicher Teil) gelten mit dem Inkrafttreten der Neufassung des Erlasses sämtliche widersprechenden Bestimmungen anderer Gemeindereglemente als aufgehoben mit einzelnen in Abs. 2 aufgezählten Ausnahmen. In Kraft bleibt namentlich Art. 184 BauR in der altrechtlichen Fassung bis zum Inkrafttreten der revidierten Zonenvorschriften, des Parkraumreglementes und des Reglements über Erschliessungsbeiträge und Gebühren der Stadt Olten in Kraft (Abs. 2). Die Art. 82 und 83 BauR gemäss der altrechtlichen Version vom 12. Juni 1981 werden in der neuen und aktuell gültigen Fassung des Baureglements als "entfallen" geführt. Der Versuch des Erlasses eines Parkierungsreglements scheiterte allerdings in der Volksabstimmung vom 10. Februar 2019.

E. 5.1

Wie bereits dargelegt, überprüft das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung des kantonalen und kommunalen Rechts lediglich auf Willkür hin (vgl. vorne E. 1.3). Gemäss der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein Entscheid willkürlich gemäss Art. 9 BV, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem

Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 142 V 513 E. 4.2; BGE 141 I 70 E. 2.2; je mit Hinweisen). Hingegen prüft das Bundesgericht die Einhaltung der Voraussetzungen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit bei Eingriffen in den Schutzbereich spezieller Grundrechte frei (vgl. BGE 134 I 153 E. 4).

E. 5.2

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass § 147 Abs. 5 PBG das Abgabeobjekt und -subjekt rechtsgenügend umschreibe und sich die Vorgaben für die Bemessung der Abgabe aufgrund einer ausreichenden Delegation aus dem kommunalen Recht ergebe. Aus § 147 Abs. 5 PBG geht hervor, dass es sich beim Abgabeobjekt um den Ersatz für Parkplätze handelt, die nicht erstellt werden, und dass Abgabesubjekt und damit Leistungspflichtiger der Grundeigentümer ist. Die entsprechende Auslegung des Verwaltungsgerichts entspricht der Gesetzesregelung und ist klarerweise nicht unhaltbar. Hinsichtlich der Bemessung der Abgabe ist die Grundlage im kantonalen Gesetz weniger eindeutig. Dieses weist jedoch der Gemeinde eine entsprechende Rechtsetzungskompetenz zu, was insbesondere in § 43 Abs. 2 GBV verdeutlicht wird. Das Verwaltungsgericht führte dazu aus, insoweit seien die Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage herabgesetzt, da eine Überprüfung der Abgabe anhand des verfassungsrechtlichen Äquivalenzprinzips möglich sei. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies mit dem Argument, nach der Rechtsprechung genüge dafür das Äquivalenzprinzip für sich allein nicht, sondern nur zusammen mit dem Kostendeckungsprinzip, das bei Ersatzabgaben aber gerade nicht gelte. Wie es sich damit verhält, kann offenbleiben. Im formellen Gesetz findet sich mit der Formulierung "nach Vorschrift der Gemeinde" jedenfalls eine Delegation der Rechtsetzungskompetenz hinsichtlich der Bemessung der Abgaben an die Gemeinden. Diese Übertragung der Rechtsetzungszuständigkeit ist ausreichend bestimmt. Die auf Verordnungsstufe enthaltene Bestimmung von § 43 Abs. 2 GBV, wonach die Höhe der Abgabe im Gemeindereglement festzulegen ist, lässt sich willkürfrei so verstehen, dass sie lediglich eine ergänzende Klarstellung bezweckt. Zwar wäre es möglich, es ist aber nicht erforderlich, dass das kantonale Recht die Modalitäten der Bemessung vorgibt. Die Einwohnergemeinde der Stadt Olten hat ihre Rechtsetzungskompetenz in Art. 184 BauR umgesetzt. Dabei handelt es sich ebenfalls um einen formellen Erlass, der als formell-gesetzliche Grundlage dient. Die darin enthaltenen Bemessungsgrundlagen sind ausreichend detailliert und genügen grundsätzlich für die rechtmässige Berechnung der Ersatzabgabe im Einzelfall. Insgesamt war die der Beschwerdeführerin obliegende Abgabepflicht voraussehbar und die rechtliche Regelung ist rechtsgleich (vgl. dazu vorne E. 3.3), indem sie für die Beschwerdeführerin nicht anders bzw. schwerer ausfällt als für andere Grundeigentümer in vergleichbarer Lage.

E. 5.3

Die Beschwerdeführerin wendet sinngemäss ein, Art. 184 BauR habe keine eigenständige Bedeutung, da die Bestimmung auf die aufgehobenen Art. 82 und 83 BauR verweise und das kommunale Parkierungsreglement vom Stimmvolk abgelehnt worden sei. Das werde auch dadurch bestätigt, dass die Gemeinde für die Ersatzabgabe jeweils einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit den betroffenen Grundeigentümern abschliesse. Diese zusätzliche vertragliche Absicherung mag möglicherweise einer gewissen Unsicherheit bei

der Rechtslage geschuldet sein. Sie kann aber auch als gegenseitiges Einvernehmen zwischen der Gemeinde und dem Grundeigentümer über den Verzicht auf die Erstellung einer ausreichenden Anzahl von Abstellplätzen in Verbindung mit den entsprechenden Folgen unter Einschluss der Modalitäten der Leistungserbringung verstanden werden. Der vorliegende Fall zeigt, dass die Gemeinde für die Anordnung der Ersatzabgabe durchaus auf die Form der Verfügung zurückgreift und der vertraglichen Vereinbarung nur ergänzende Funktion und Wirkung zukommt. Dass sodann die Gemeinde das Abgabesubjekt und -objekt weder in ihrem Baureglement noch (bisher) in einer spezifischen kommunalen Parkierungsregelung definiert bzw. die entsprechenden Vorgaben des kantonalen Rechts nicht wiederholt, führt nicht zum Wegfall der Erstellungspflicht für Autoabstellplätze bzw. der entsprechenden Ersatzabgabepflicht. Die Einwohnergemeinde der Stadt Olten ist ihrer entsprechenden Rechtsetzungspflicht mit der Regelung von § 11 Abs. 2 BauR nachgekommen, wonach Art. 184 BauR solange in Kraft bleibt, als die Bestimmung nicht durch einen anderen einschlägigen Erlass ersetzt wird. Es ist demnach nicht willkürlich, die darin enthaltenen Bemessungsgrundlagen als anwendbar zu beurteilen.

E. 5.4

Was schliesslich den Umfang der Ersatzabgabe betrifft, vermag die Beschwerdeführerin ein Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung nicht darzutun. Weshalb der im vorliegenden Fall angewendete, in Art. 184 BauR vorgesehene Betrag von Fr. 3'000.-- pro Abstellplatz den entsprechenden Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, insbesondere der Viertelregel (vgl. vorne E. 3.4), widersprechen sollte, legt sie nicht dar und ist nicht nachvollziehbar. Das gilt auch für die Äquivalenz im konkreten Anwendungsfall. Beim Betrag von Fr. 3'000.-- pro Abstellplatz handelt es sich um den im Baureglement enthaltenen tieferen Wert, und dieser erscheint nicht übertrieben oder unzumutbar. Die Beschwerdeführerin begründet die Unverhältnismässigkeit des verfügten Betrags im Wesentlichen damit, das vom Bauprojekt betroffene Grundstück sei gut mit dem öffentlichen Verkehr, mit dem Fahrrad und zu Fuss erreichbar. Mit diesem Argument stellt sie jedoch ohne ausreichende Rüge einer akzessorisch zu überprüfenden verfassungswidrigen Gesetzesordnung die gesetzliche Pflicht zur Erstellung von Autoabstellplätzen grundsätzlich in Frage. Analoges gilt für das Argument, der Fonds der Einwohnergemeinde der Stadt Olten für den Ersatz von Autoabstellplätzen sei übermässig gut geäufnet. Die Gemeinde erfüllt damit ihre entsprechende Pflicht zur Führung eines solchen Fonds nach § 43 Abs. 3 GBV. Das wirft möglicherweise die politische Frage auf, ob die rechtlichen Grundlagen anzupassen wären, führt aber nicht dazu, dass die auf der bestehenden Rechtsordnung verfügte konkrete Ersatzabgabe verfassungswidrig wäre. Andere Gründe für eine allfällige Unverhältnismässigkeit der verfügten Abgabe sind nicht ersichtlich.

E. 5.5

Der angefochtene Entscheid verstösst demnach nicht gegen Verfassungsrecht, insbesondere gegen Art. 26 in Verbindung mit Art. 36 und Art. 127 BV.

E. 6

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG). Eine Parteienschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG sowie BGE 134 II 117 E. 7).

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