

OW_GERICHTE VVGE 2001/02 Nr. 25 vom 6. Juni 1995

OW Obergericht, 1995-06-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_2001_02_Nr_25

FR: OW_GERICHTE VVGE 2001/02 Nr. 25 du 6 juin 1995

IT: OW_GERICHTE VVGE 2001/02 Nr. 25 del 6 giugno 1995

Regeste

VVGE 2001/02 Nr. 25, S. 73: Art. 65 Bst. a GOG Voraussetzungen, unter denen eine Gemeinde ausserhalb ihres Autonomiebereichs zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist (Erw. 1). Art. 65 Bst. b GOG; Art. 46 Abs. 1 und 3 BauG, Art. 24

Erwägungen

E. 1

Zunächst stellt sich die Frage, ob der Beschwerdeführer zur Beschwerde an das Verwaltungsgericht legitimiert ist. Da eine Behördenbeschwerde nach Art. 65 Bst. c des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 22. September 1996 (GOG; GDB 134.1) mangels einer besonderen gesetzlichen Norm nicht in Betracht fällt, ist nur zu prüfen, ob der Beschwerdeführer nach Art. 65 Bst. a oder Bst. b GOG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt ist. Während die Beschwerdelegitimation nach Art. 65 Bst. b GOG nach konstanter Praxis des Verwaltungsgerichts gegeben ist, wenn eine Gemeinde behauptet, in ihrer Autonomie verletzt zu sein, kann ein Gemeinwesen in bestimmten Fällen auch nach den allgemeinen Legitimationsvoraussetzungen gemäss Art. 65 Bst. a GOG beschwerdebefugt sein. Weil im Rahmen einer Autonomiebeschwerde nur abgeklärt wird, ob die Gemeinde in ihrer Autonomie verletzt wurde, ist vorab zu prüfen, ob der Beschwerdeführer im Sinne von Art. 65 Bst. a GOG "durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat". a) Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zum ähnlich lautenden Art. 64 Bst. a GOG können sich auf diese Bestimmung nicht nur private, sondern auch Organisationen des öffentlichen Rechts berufen, sofern sie durch den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie Private benachteiligt werden. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn sich die Gemeinde gegen Eingriffe in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen zur Wehr setzt. Bloss allgemeine fiskalische Interessen ohne ein spezielles intensives, eigenes und unmittelbares Interesse der Gemeinde reichen jedoch nicht aus (VVGE 1985/86, Nr. 49, Erw. 1b, Nr. 66, Erw. 2a; Attilio R. Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Zürich 1991, 239 ff.; Notker Dillier, Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht, Sarnen 1994, 238, 242). Dabei liess sich das Verwaltungsgericht seit jeher von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den auf Bundesebene gleichlautenden Art. 48 Bst. a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) und Art. 103 Bst. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG; SR 173.110) leiten (vgl. VVGE 1985/86, Nr. 49, Erw. 1b). Danach ist ein Gemeinwesen insbesondere dann zur Rechtsmittelerhebung legitimiert, wenn es als materieller Verfügungsadressat in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist (BGE 124 II 417, mit Hinweisen; vgl. auch Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 11 zu Art. 12 und N. 18 zu Art. 65 VRPG). Adressat von Verfügungen sind Träger öffentlicher Aufgaben, die durch die Verfügung verpflichtet werden, sofern die Anfechtung sich gegen eine Verfügung oder Entscheidung richtet, die nicht von ihnen stammt (BGE 105 Ib 129, 101 V 26, Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, 132 f., 171). Hingegen begründet nach ständiger Praxis das blosse allgemeine Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Rechts keine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens; insbesondere ist die in einem Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz nicht legitimiert. Es genügt also nicht, dass ein Gemeinwesen in einem Bereich, in welchem es zur Rechtsanwendung zuständig ist, eine bestimmte Rechtsauffassung vertritt, die in Widerspruch steht zu derjenigen einer anderen zuständigen bzw. übergeordneten Behörde oder Instanz (BGE 125 II 194 f., 123 II 375). Darüber hinaus ist die Praxis des Bundesgerichts jedoch schwer durchschaubar. Wiederholt hat es seine Praxis dahingehend zusammengefasst, dass ein Gemeinwesen auch legitimiert sei, wenn es durch die angefochtene Verfügung in seinen hoheitlichen Befugnissen berührt sei und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides habe, so etwa bei der Erhebung umweltschutzrechtlicher Gebühren, als Inhaber der Baupolizeikompetenz, als Projektant einer öffentlichen Sportanlage oder einer Deponie, als Subventionsempfänger oder wenn es als kostenmässig involvierte Partei Gewässerschutzmassnahmen anordne (BGE 124 II 418, 123 II 374). Während jedoch das Bundesgericht in BGE 123 II 428 seine früheren Entscheide einschränkend und präzisierend in dem Sinne interpretierte, dass ein Gemeinwesen bei einer Betroffenheit in den hoheitlichen Befugnissen nur beschwerdelegitimiert sei, wenn es im betreffenden Bereich über Autonomie verfüge, erwähnte es diese Voraussetzungen in späteren Entscheiden nicht mehr (BGE 124 II 418, 124 II 304; dazu Kölz/Bosshard/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, N. 56 zu § 21 VRG; Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1998, 204, N. 570; vgl. auch BGE 123 II 375, mit Hinweisen auf die Praxis der Verwaltungsbehörden des Bundes zu Art. 48 Bst. a VwVG und die neuere Lehre). In BGE 125 II 195 f. erkannte das Bundesgericht, dass die Beschwerdelegitimation der Eidg. Alkoholverwaltung zu bejahen sei, weil sie durch den umstrittenen Entscheid in den in ihren Wirkungskreis fallenden spezifischen öffentlichen Interessen in besonderem Masse berührt werde. Sie sei legitimiert, einen Entscheid der Rekurskommission anzufechten, mit dem von ihr geltend gemachte Monopolgebühren aufgehoben würden, weil die Einnahmen der Alkoholverwaltung nicht nur Reflexwirkung der von ihr zu vollziehenden Gesetzgebung seien. Demgegenüber verneinte das Bundesgericht in BGE 105 Ib 359 f. die Legitimation der schweizerischen Eidgenossenschaft zur Beschwerde gegen eine Verfügung der schweizerischen Nationalbank mit der Begründung, dass dem Bund aus der Handhabung des in Frage stehenden wirtschaftspolitischen Lenkungsinstrumentes gewisse Einnahmen anfielen, sei sekundär; das Motiv der Einnahmebeschaffung habe beim Erlass des Instruments und bei seinem späteren Einsatz keine Rolle gespielt. Es gehe daher nicht an, das vom Bund angerufene fiskalische Interesse als so intensiv anzusehen, dass es als selbstständiges Interesse prozessualen Rechtsschutz verdiene. Es handle sich mithin um einen "ausgesprochen hoheitlichen Streit, wofür Art. 103 Bst. a OG nicht geschaffen" sei. Ferner hat das Bundesgericht einem Kanton die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen kantonalen Entscheid abgesprochen, welcher ihn zu einer Zahlung aufgrund des Opferhilfegesetzes verpflichtete. Zur Begründung führte es aus, die finanzielle

Belastung folge aus der Verpflichtung zur Erfüllung einer Bundesaufgabe und genüge deshalb nicht zur Beschwerdelegitimation. In BGE 124 II 418 hielt das Bundesgericht dazu verallgemeinernd fest, es genüge nicht, dass ein Kanton durch den angefochtenen Entscheid zu einer spezifisch hoheitlichen Tätigkeit verpflichtet werde, die für ihn finanzielle Folgen habe. Im Anschluss an diese Entscheide sprach deshalb das Verwaltungsgericht einer Gemeinde die allgemeine Beschwerdebefugnis nach Art. 65 Bst. a GOG ab, welche durch den angefochtenen Beschluss insofern in ihren allgemeinen fiskalischen Interessen betroffen war, als sie zur Bezahlung der Krankenkassenprämienausstände eines ihrer Einwohner verpflichtet wurde. Denn die finanzielle Belastung erfolge aus der Verpflichtung zur Erfüllung einer Gemeindeaufgabe, nämlich der öffentlichen Sozialhilfe, weshalb sie nicht wie eine Privatperson benachteiligt werde. Es trat nur insofern auf die Beschwerde ein, als sich die Gemeinde auf ihre Autonomie berief (VVGE 1999/2000, Nr. 53). Nicht repräsentativ ist in diesem Zusammenhang das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Mai 1992 i.S. Einwohnergemeinde Engelberg (zitiert bei Dillier, a.a.O., 238), in welchem das Verwaltungsgericht die Gemeinde als Gläubigerin einer Abgabeforderung, deren Höhe umstritten war, als legitimiert betrachtete, da dieser Entscheid in diesem Punkt nicht näher begründet ist und sich die Legitimation der Gemeinde überdies aus ihrer Autonomie ergab.

b) Im vorliegenden Fall ist zunächst einmal festzuhalten, dass der Beschwerdeführer nicht materieller Verfügungsadressat und als solcher zur Beschwerde legitimiert ist. Denn die Streitgegenstand bildende Verfügung vom 15. September 1998 stammt vom Beschwerdeführer selbst und wurde ursprünglich durch die heutige Beschwerdegegnerin beim Regierungsrat angefochten (vgl. auch ZBl 1996, 361). Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass die Gemeinde nun selbst als Beschwerdeführerin auftritt und sich gegen den ihre Verfügung aufhebenden Entscheid des Regierungsrates wendet. Denn ihr Interesse, die angeblich richtige Anwendung des Rechts durchzusetzen, genügt für die Bejahung der Legitimation nicht; insbesondere ist sie nicht bereits wegen ihres Unterliegens im Rechtsmittelverfahren bzw. allein wegen der Tatsache beschwerdebefugt, dass sie in einem Bereich, in dem sie für die Rechtsanwendung zuständig ist, eine bestimmte Rechtsauffassung vertritt, die in Widerspruch zu jener des übergeordneten Regierungsrates steht (BGE 125 II 194 f.; Gygi, a.a.O., 170). Denn das Beschwerdeverfahren dient nicht dazu, Streitigkeiten zwischen verfügender und überprüfender Behörde auszutragen, zumal dabei Private benachteiligt werden können (Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, 246, N. 1282). Vielmehr fällt ihr Beschwerderecht als Urheberin der Verfügung nur in Betracht, wenn sie ein Rechtsschutzinteresse von der Art hat, wie es für das allgemeine Beschwerderecht gefordert ist (Gygi, a.a.O., 170). Ob dies vorliegend der Fall ist, ist nicht einfach zu beantworten (vgl. zur Praxis des Bundesgerichts Kölz/Häner, a.a.O., 205, N. 572 f.; ferner Kölz/Bosshard/Röhl, a.a.O., 418, N. 60).

c) Soweit, wie im vorliegenden Fall, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen ist, ist das Verwaltungsgericht nicht gehalten, seine Legitimationspraxis exakt an jener des Bundesgerichts auszurichten. Vielmehr ist es dem Verwaltungsgericht gestattet, die Befugnis zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde entsprechend den anerkannten Regeln der Auslegung gemäss Art. 65 GOG autonom festzulegen (vgl. Kölz/Bosshard/Röhl, a.a.O., N. 71 f. zu § 21 VRG). Dennoch erscheint es schon mit Blick auf die Kohärenz der Rechtsordnung nicht als angezeigt, die Legitimationsfrage wesentlich anders zu handhaben als das Bundesgericht (vgl. VVGE 1997/98, Nr. 34, Erw. 1b/cc/ccc, 100 f.). Die bisherige Praxis des Bundesgerichts ist offensichtlich vom Bestreben geleitet, das Gemeinwesen auch

ausserhalb seines Autonomiebereichs dort zur Beschwerde zuzulassen, wo es in seinen hoheitlichen Befugnissen berührt ist und schutzwürdige eigene Interessen, namentlich solche seiner Bevölkerung, wahrnehmen will. Demgegenüber schliesst es die Legitimation dort aus, wo es dem beschwerdeführenden Gemeinwesen ausserhalb seines Autonomiebereichs darum geht, der von ihm vertretenen Auslegung des Rechts Nachachtung zu verschaffen. Insbesondere schliesst das Bundesgericht die Beschwerdebefugnis aus, wenn das Gemeinwesen nicht direkt finanziell belastet wird, sondern diese Belastung lediglich reflexartig aus der Wahrnehmung einer ihm obliegenden Aufgabe entsteht, bei welcher ihm überdies kein föderalistisch motivierter Entscheidungsspielraum zusteht. Das Verwaltungsgericht ist dieser Praxis mit seinem erwähnten Urteil vom 29. Dezember 2000 i.S. Einwohnergemeinde X. gefolgt im Bestreben, einerseits die Abgrenzung zur Autonomiebeschwerde nach Art. 65 Bst. b GOG nicht aufzuweichen und andererseits damit den Willen des Gesetzgebers zu respektieren, welcher - gerade auch mit der Schaffung der Autonomiebeschwerde in Art. 65 Bst. b GOG - die Gemeinde nicht in jedem Fall zur Beschwerde zulassen wollte, sondern nur dann, wenn sie entweder in ihrer Autonomie betroffen ist, oder wenn sie im Sinne von Art. 65 Bst. a GOG ein Rechtsschutzinteresse hat. Ein solches Rechtsschutzinteresse ist mithin zu bejahen, wenn die Gemeinde gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist (z.B. als materielle Verfügungsadressatin in ihren vermögensrechtlichen Interessen: vgl. BGE 124 II 417), oder wenn sie in ihren hoheitlichen Befugnissen berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides hat (BGE 124 II 304, 418, 125 II 194). Ein solches schutzwürdiges Interesse der Gemeinde kann aber bei der Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Befugnisse nicht in jedem Fall angenommen werden. Vielmehr ist erforderlich, dass sie mehr betroffen ist als andere Gemeinden, und dass sie weiter als Gemeinde betroffen ist und nicht nur die Interessen einzelner Gemeindemitglieder vertritt. Als Gemeinde betroffen ist sie, wenn sie Interessen vertritt, die notwendigerweise die Gemeinde als Ganzes betreffen, oder wenn eine grosse Zahl ihrer Mitglieder betroffen ist (ZBl 1996, 363 ff.). Da die Gemeinde nicht legitimiert ist, wenn sie lediglich ihre Interessen an einer richtigen Anwendung des objektiven Rechts durchsetzen will, ist ferner erforderlich, dass sie sich auf Interessen von einem gewissen Gewicht beruft (vgl. Kölz/Bosshard/Röhl, a.a.O., N. 62 zu § 21 VRG). d) Der Beschwerdeführer vertritt im angefochtenen Beschluss vom 15. September 1998 eine von der Vorinstanz abweichende Auffassung betreffend die Auslegung der Art. 22 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) und Art. 46 des Baugesetzes vom 12. Juni 1994 (BauG; GDB 710.1). Damit macht der Beschwerdeführer, vorbehältlich der Zulässigkeit der Autonomierüge (vgl. hinten, Erw. 2 ff.), lediglich sein allgemeines Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Rechts geltend. Er legt nicht dar, und es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Gemeinde im Rahmen ihrer hoheitlichen Befugnisse durch die Verneinung einer bewilligungspflichtigen Nutzungsänderung seitens der Vorinstanz in wichtigen eigenen Interessen betroffen wird. Insbesondere kann nicht davon ausgegangen werden, dass dadurch Veränderungen in der Gemeinde eintreten werden, welche ihr prozessuales Rechtsschutzinteresse zu begründen vermöchten, wie dies etwa im Kanton Aargau angenommen wird, wenn die kantonale Instanz entgegen der gemeinderätlichen Verfügung eine Baubewilligung erteilt hat (AGVE 1989, 306 f.). Denn vom angefochtenen Entscheid sind keine massgeblichen Auswirkungen von einer gewissen Tragweite auf die Gemeinde und/oder eine grosse Zahl ihrer Einwohner zu erwarten (vgl. auch: Rechenschaftsberichte des Verwaltungsgerichts Zürich 1984 Nr. 8, 1985 Nr. 11, 1995

Nr. 11 und 1998 Nr. 13). Zwar hat der Beschwerdeführer darüber hinaus auch ein finanzielles Interesse an der Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides, da der Gemeinde mit der Verneinung einer Zweckänderung im Sinne von Art. 46 BauG die finanzielle Abgeltung eines angeblichen Mehrbedarfs an Autoabstellplätzen entgeht. Doch ist dieses finanzielle Interesse lediglich Reflexwirkung der dem Beschwerdeführer nach kantonalem Recht zukommenden Verpflichtung zur Wahrnehmung seiner Kompetenzen als Baubewilligungsbehörde. Die Gemeinde ist somit auch nicht gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen. Der Beschwerdeführer beruft sich lediglich auf allgemeine fiskalische Interessen, welche zur Begründung der Beschwerdelegitimation nach Art. 65 Bst. a GOG nicht genügen.

E. 2

Gemäss Art. 65 Bst. b GOG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch die zuständige Behörde der Gemeinde zur Wahrung öffentlicher Interessen in Gemeindeangelegenheiten berechtigt. Gemäss konstanter Praxis ist damit jener Bereich der Gemeinde gemeint, wo sie als autonome Körperschaft fungiert. Zur Bejahung der Befugnis genügt es wie dargelegt, dass die Gemeinde behauptet, in ihrer Autonomie verletzt zu sein. Ob sie in Bezug auf die in Frage stehenden Bereiche tatsächlich autonom ist und gegebenenfalls durch den angefochtenen Entscheid in ihrer Autonomie verletzt wurde, sind Fragen der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGE 124 I 226; VVGE 1989/90, Nr. 33, Erw. 1, Nr. 52, Erw. 2, je mit Hinweisen; VVGE 1993 und 1994, Nr. 31, 34 und 49; VGE vom 26. März 1999 i.S. L. und vom 24. September 1999 i.S. T.M. und E.). Der Beschwerdeführer beruft sich ausdrücklich darauf, die von ihm vertretene Gemeinde sei in ihrer Autonomie verletzt worden. Auf die Beschwerde ist daher unter diesem Aspekt einzutreten.

E. 3

Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Ob und wieweit eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich autonom ist, richtet sich nach dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 118 Ia 219; vgl. auch Art. 50 Abs. 1 BV).

Umschreibt die Verfassung wie im Kanton Obwalden (Art. 83 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 [KV; GDB 101]) den sachlichen Bereich der kommunalen Selbstständigkeit nicht, so bestimmt sich der Umfang der Gemeindeautonomie nach den Vorschriften des kantonalen Gesetzesrechts (Dillier, a.a.O., 238, mit Hinweisen). Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Voraussetzung ist jedoch, dass der Vollzug der kantonalen oder eidgenössischen Normen der Gemeinde übertragen ist und die Art der zu regelnden Materie tatsächlich Raum für eine Selbstbestimmung durch die einzelne Gemeinde bietet. Diese Freiheit muss nicht im ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich gegeben sein. Es ist daher nicht zu untersuchen, ob Autonomie in einem ganzen Sachbereich bestehe, sondern von Fall zu Fall differenziert zu prüfen, ob die Gemeinde im Rahmen der Streitfrage selbst über die Gestaltungsfreiheit verfüge (BGE 126 I 136; BGE vom 21. Mai 1997, in ZBl 99/1998, 171; BGE 124 I 226 f., 122 I 290, 119 Ia 218 f., 118 Ia 219; 99 Ia 71; VVGE 1989/1990, Nr. 52, Erw. 3; VGE vom 26. März 1999 i.S. L., Erw. 6.a; Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, 42 ff., mit Hinweisen;

Dillier, a.a.O., 244).

E. 4

Da auf die Beschwerde nur im Zusammenhang mit der behaupteten Verletzung der Gemeindeautonomie einzutreten ist, sind die Rügen des Beschwerdeführers nur insoweit zu prüfen, als der Gemeinde im in Frage stehenden Sachbereich Autonomie zusteht (BGE vom 16. Juli 1999 i.S. Einwohnergemeinden X und Y; 1P. 238/1999/boh). a) Gemäss Art. 46 Abs. 1 BauG sind bei Neubauten und wesentlichen Umbauten, Erweiterungen und Zweckänderungen von Bauten in der Regel genügend Abstellflächen für Motorfahrzeuge und Fahrräder auf privatem Grund vorzusehen. Nach Abs. 3 dieser Bestimmung stellen die Gemeinden die Bemessungsgrundsätze für Abstellflächen auf und legen die Höhe der Ersatzabgaben fest. Art. 24 Abs. 1 der Verordnung zum Baugesetz vom 7. Juli 1994 (BauV; GDB 710.11) sieht vor, dass alle Bauten und Anlagen sowie ihre wesentliche Umgestaltung, Erweiterung oder Zweckänderung einer Baubewilligung bedürfen. Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Bau- und Zonenreglements der Dorfschaftsgemeinde Sarnen vom 9. Dezember 1991/6. Juni 1993 ist bei allen Bauten für ausreichende Parkplätze oder Garagiermöglichkeiten auf oder unter privatem Grund zu sorgen. Die weiteren Bestimmungen des Art. 18 Abs. 1 BZR stellen im Sinne von Art. 46 Abs. 3 BauG die Bemessungsgrundsätze für Abstellflächen auf. Nichts anderes ergibt sich aus Art. 51 Abs. 1 des am 6. Juli 1999 in Kraft getretenen Bau- und Zonenreglements vom 8. Dezember 1997, so dass die Frage, welches Reglement vorliegend anwendbar ist, an sich offen bleiben kann (vgl. aber Art. 67 Abs. 1 GOG). Die Höhe der Ersatzabgaben ist im "Tarif mit Reglement über die Ablösung von Parkplätzen" der Dorfschaftsgemeinde Sarnen vom 30. Juni 1992 geregelt. In Bezug auf Nutzungsänderungen hält Art. 3 des Tarifs fest, dass die Zahl der Pflichtparkplätze in solchen Fällen entsprechend dem Baureglement neu berechnet werde, wobei noch auf Art. 14 des alten Baureglementes verwiesen wird. Schliesslich räumt Art. 5 des Tarifs dem Dorfschaftsgemeinderat die Kompetenz ein, beim Vorliegen ausserordentlicher Verhältnisse auf begründetes Gesuch hin Ausnahmen von den Bestimmungen des Tarifs und Reglements zu gewähren. b) aa) Zunächst einmal stellt sich die Frage, ob die Gemeinde vorliegend in der Rechtsetzung autonom ist, indem das kantonale Recht (und Art. 22 RPG) die Materie nicht abschliessend regelt, sondern sie ganz oder teilweise der Gemeinde überlässt. Gemeindeautonomie ist nämlich nicht dadurch ausgeschlossen, dass kantonales oder eidgenössisches Recht den fraglichen Sachbereich normiert. In einem solchen Fall ist zu prüfen, ob die Regelung abschliessend ist oder für kommunale Entscheidungsfreiheit noch Raum lässt (Dill, a.a.O., 46, 52). Abschliessend ist eine Regelung, wenn sie zugleich zwingend und vollständig ist (BGE 103 Ia 489, 100 Ia 204, 275, 97 I 519; Dill, a.a.O., 53). Zwingend ist eine Ordnung dann, wenn eine kantonale Zuständigkeit ausgeschöpft wird und sowohl in materieller wie in formeller Hinsicht für den Kanton einheitliches Recht geschaffen werden soll (BGE 108 Ib 240 f.). Diesfalls gilt eine Regelung in allen Gemeinden, gleichgültig ob das kommunale Recht eine entsprechende Vorschrift enthält oder nicht (Dill, a.a.O., 53). So gehört die Bestimmung eines Gemeindebaureglementes, die lediglich eine zwingende Vorschrift des kantonalen Baurechts wiederholt, nicht zum autonomen Gemeinderecht (BGE 97 I 519). Vollständig ist eine kantonale (oder eidgenössische) Regelung namentlich, wenn die relevanten Fragen abschliessend aufgezählt sind, wenn der streitige Sachverhalt umfassend geregelt ist und wenn die Regelung ihrem Sinn nach alle zu behandelnden Tatbestände erfasst (vgl. Dill, a.a.O., 53 f., mit Hinweisen). Schliesslich muss die allfällige Unvollständigkeit einer Regelung, die Voraussetzung für das Bestehen von Autonomie ist,

"gemeindefreiheitsbezogen" sein. Das heisst, es muss eine bessere und sinnvollere Aufgabenerfüllung auf lokaler Ebene erstrebt sein. Erhebliche Entscheidungsfreiheit heisst somit "die nach dem Gedanken der Lokalbezogenheit der Aufgabe und der Effizienz der Entscheidungsfindung der Gemeinde vom Kanton eingeräumte Möglichkeit, noch wesentliche Fragen im Bereich der Rechtsetzung oder der Rechtsanwendung beantworten zu können" (Dill, a.a.O., 63). Im Bau- und Planungsrecht wird somit Autonomie etwa dort angenommen, wo die Gemeinde notwendige Ausführungsvorschriften erlassen muss (z.B. ob offene oder geschlossene Bauweise), oder wo sie ergänzende (z.B. Festlegung von Gebäudeabständen oder Erweiterung der bewilligungspflichtigen Tatbestände) sowie abweichende Bestimmungen (z.B. Waldabstandsvorschriften) erlassen kann (Dill, a.a.O., 73). Im Kanton Obwalden ist gemäss Art. 7 Abs. 4 BauG die Gemeindeversammlung für den Erlass des Baureglementes und des Zonenplanes zuständig. Die Gemeinden fassen darin ihre Vorschriften zur Planung und zum Bauen zusammen (Art. 17 Abs. 1 BauG). Die kantonalen Verfahrensvorschriften dürfen nicht abgeändert, die materiellen Bestimmungen des kantonalen Baurechts nicht gemildert werden (Art. 17 Abs. 3 BauG). Entsprechend dieser Regelung hat das Verwaltungsgericht verschiedentlich eine Autonomie der Gemeinden im Baurecht bejaht, so z.B. soweit eine Gemeinde im Baureglement über die Mindestabstände des kantonalen Rechts hinausgehe (VGE vom 24. September 1999 i.S. M. und Einwohnergemeinde X, Erw. 7b; vgl. auch VGE vom 26. März 1999 i.S. L., Erw. 6b). bb) Der Beschwerdeführer macht zu Recht nicht geltend, dass die Gemeinde in Ausführung eines ihr zustehenden Regelungsspielraums die kantonale Vorschrift in Art. 46 Abs. 1 BauG in Verbindung mit Art. 24 BauV verschärft habe. Entsprechendes könnte auch aus Art. 18 BZR nicht entnommen werden. Vielmehr führt der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang lediglich aus, der Umstand, dass Art. 18 Abs. 2 des BZR von 1991/93 wie auch Art. 51 Abs. 2 des BZR von 1997 von einem Mehrbedarf von Abstellplätzen nur im Zusammenhang mit Umbauten und Vergrösserungen sprächen, spiele keine Rolle, da kommunale Baureglemente die Bestimmungen des Baugesetzes nicht mildern könnten. Inwieweit die Gemeinde im Hinblick auf Art. 46 Abs. 1 BauG zur autonomen Rechtsetzung befugt wäre, kann somit offen gelassen werden. Doch läge es nahe, davon auszugehen, dass Art. 46 Abs. 1 BauG eine abschliessende kantonale Regelung über die Frage beinhaltet, in welchen Fällen grundsätzlich Abstellflächen für Motorfahrzeuge und Fahrräder auf privatem Grund vorzusehen sind. Mit den in Art. 46 Abs. 1 BauG erwähnten Tatbeständen ("Neubauten und wesentliche[n] Umbauten, Erweiterungen und Zweckänderungen von Bauten") dürfte der kantonale Gesetzgeber für den ganzen Kanton einheitliches Recht geschaffen haben. Die Regelung erfasst ihrem Sinn nach wohl alle zu behandelnden Tatbestände. Auf eine gemeindefreiheitsbezogene Unvollständigkeit der Regelung könnte kaum geschlossen werden. Zwar dürfen die Gemeinden besonderen örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen im Baureglement Rechnung tragen, doch dürfte sich diese Kompetenz hier nur auf Ausnahmen von der "Regel" des Art. 46 Abs. 1 BauG beziehen, nicht jedoch auf die autonome Konkretisierung der in Art. 46 Abs. 1 BauG erwähnten Tatbestände; im Übrigen bezieht sich das Recht der Gemeinden zum Erlass ergänzender Bestimmungen auf die Konkretisierung des Begriffs der "genügenden" Abstellflächen, also auf die Aufstellung der Bemessungsgrundsätze für Abstellflächen, aber auch auf die Festlegung der Höhe der Ersatzabgaben im Sinne von Art. 46 Abs. 3 BauG (vgl. Baudepartement Obwalden, Erläuterungen zum Baugesetz vom 12. Juni 1994, Sarnen 1995, 96 ff.). Namentlich beim Begriff der "Zweckänderung von Bauten" handelt es sich schliesslich um einen Begriff des kantonalen und nicht des kommunalen Baurechts. c) Aber

auch in der Anwendung des kantonalen und eidgenössischen Rechts verfügt der Beschwerdeführer vorliegend über keinen Spielraum. Vorab ist nicht einzusehen, inwiefern nach dem Gedanken der Lokalbezogenheit der Aufgaben und der Effizienz der Entscheidungsfindung der Gemeinde eine unterschiedliche Interpretation des Begriffs der Zweck- oder Nutzungsänderung in den Gemeinden des Kantons sinnvoll wäre. Es drängt sich vielmehr eine einheitliche Anwendung des Gesetzes auf, da sonst in den Gemeinden unter Umständen gleiche Sachverhalte ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt würden (vgl. Dill, a.a.O., 83). Der Beschwerdeführer macht im Übrigen selbst geltend, dass es sich bei der in Art. 46 BauG an eine Bewilligung geknüpften Zweckänderung weder um einen unbestimmten Rechtsbegriff noch um eine Ermessenfrage handle. Dem Beschwerdeführer steht somit in Bezug auf die Auslegung der die Pflicht zur Errichtung von Abstellflächen auslösenden Tatbestände des Art. 46 Abs. 1 BauG keine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu, in welche die Vorinstanz mit ihrem Entscheid hätte eingreifen können. Das gilt umso mehr, als dem Regierungsrat gemäss Art. 61 Abs. 4 BauG die volle Überprüfungsbefugnis zukommt (vgl. VVGE 1995/96, Nr. 35, Erw. 2, 1993/94, Nr. 49, Erw. 2, in fine, 1981/82, Nr. 44, Erw. 2, in fine), auch wenn dem Kriterium der Freiheit von staatlicher Ermessenskontrolle nach der heutigen Rechtsprechung im Hinblick auf die Frage nach dem Bestehen von Autonomie nicht mehr die gleiche Bedeutung zukommt wie früher (vgl. Dill, a.a.O., 64). Am Umstand, dass die Gemeinde im fraglichen Bereich über keine Autonomie verfügt, vermag nichts zu ändern, dass der Regierungsrat den vom Beschwerdeführer erlassenen Tarif mit Reglement über die Ablösung von Parkplätzen am 30. Juni 1992 genehmigt hat, werden doch in diesem "Tarif und Reglement" lediglich im Sinne von Art. 46 Abs. 3 BauG die Bemessungsgrundsätze für Abstellflächen aufgestellt und die Höhe der Ersatzabgaben festgelegt; dies gilt auch für den Tatbestand der Nutzungsänderung, für welchen Art. 3 des Tarifs die Neuberechnung der Zahl der Pflichtparkplätze vorsieht. Zur Frage, in welchen Fällen eine Zweck- oder Nutzungsänderung vorliegt, wird damit nichts gesagt. Zu Unrecht beruft sich der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang ferner auf einen Entscheid des Regierungsrates vom 17. August 1999. Denn dort ging es ausschliesslich um die Auslegung eines kommunalen Kanalisationsreglementes, bei welcher der Regierungsrat die Gemeindeautonomie zu respektieren hatte (vgl. ebenso die vom Beschwerdeführer angerufenen Entscheide in VVGE 1995/96 Nr. 35 Erw. 2 und 1981/82 Nr. 44 Erw. 2). d) Nicht von Bedeutung ist schliesslich die Tatsache, dass der Beschwerdeführer durch die vorinstanzliche Verneinung einer bewilligungspflichtigen Zweckänderung von der ihm bei der Bemessung der erforderlichen Abstellflächen und der Festsetzung der Höhe der Ersatzabgaben nach Art. 46 Abs. 3 BauG zustehenden Entscheidungsfreiheit keinen Gebrauch machen kann. Zwar hat der vorinstanzliche Entscheid finanzielle Konsequenzen für die Gemeinde, indem sie bei der Beschwerdegegnerin von vornherein keine Abgeltung für nicht erstellte Parkplätze verlangen kann. Doch ist dies lediglich Folge oder Reflexwirkung des von der Vorinstanz in zulässiger Weise getroffenen Entscheides über das Vorliegen einer bewilligungspflichtigen Zweckänderung (vgl. BGE vom 16. Juli 1999 i.S. Einwohnergemeinden X und Y; 1P. 238/1999/BOH). e) Verfügt der Beschwerdeführer demnach beim Entscheid, ob eine bewilligungspflichtige Zweckänderung einer Baute vorliegt, welche die Pflicht zur Erstellung von Abstellflächen für Motorfahrzeuge und Fahrräder auslöst, über keine Autonomie, so erübrigt sich eine Prüfung der weiteren vorgebrachten Rügen. Von einem unzulässigen Eingriff in die Gemeindeautonomie kann von vornherein keine Rede sein. Selbst wenn aber die zu entscheidende Frage dem

Autonomiebereich des Beschwerdeführers zugerechnet würde, so könnte angesichts der zumindest vertretbaren Auslegung des Regierungsrates und der ihm nach Art. 61 Abs. 4 BauG zustehenden Rechts- und Ermessenskontrolle nicht auf eine die Gemeindeautonomie verletzende willkürliche Gesetzesauslegung geschlossen werden (vgl. Zimmerli/Kälin/Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 1997, 311).

E. 5

Zusammenfassend ergibt sich demnach, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Der Entscheid des Regierungsrates vom 10. August 1999 ist zu bestätigen. de| fr | it Schlagworte gemeinde beschwerdeführer entscheid sarnen autonomie regierungsrat frage verwaltungsgericht bundesgericht kanton obwalden lediger nutzungsänderung vorinstanz gemeindeautonomie Mehr Deskriptoren anzeigen Normen Bund BV: Art.50 VwVG: Art.48 OG: Art.103 RPG: Art.22 AGVE 1989, S.306 Leitentscheide BGE 123-II-371 S.374 126-I-133 S.136 124-II-409 S.418 100-IA-200 S.204 103-IA-487 S.489 118-IA-218 S.219 123-II-371 S.375 122-I-279 S.290 97-I-519 125-II-192 S.194 125-II-192 S.195 124-II-409 S.417 101-V-22 S.26 119-IA-214 S.218 124-II-293 S.304 108-IB-237 S.240 105-IB-126 S.129 123-II-425 S.428 105-IB-348 S.359 124-I-223 S.226 99-IA-71 VVGE 1989/90 Nr. 52 1985/86 Nr. 49 1995/96 Nr. 35 1997/98 Nr. 34 1999/00 Nr. 53 1989/90 Nr. 33 1993/94 Nr. 31 2001/02 Nr. 25

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