Urteilskopf

112 Ib 358

59. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. November 1986 i.S. Baugenossenschaft H. gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 2 Abs. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz (BMG) und Art. 6 Abs. 1 der Verordnung zum BMG (BMV): Ersatzbeitrag bei Umbauten.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid über den Ersatzbeitrag (E. 1).

2. Voraussetzungen für die Qualifikation als wesentlicher Umbau im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BMG (E. 3).

3. Beim Umbau eines Wohnhauses ist die Schutzraumbaupflicht bzw. Ersatzbeitragspflicht auf den neu geschaffenen Wohnraum zu beschränken (E. 4 und 5).

4. Der Ersatzbeitrag ist nach den durchschnittlichen Mehrkosten des Schutzplatzes in einem Schutzraum von der für das einzelne Gebäude berechneten Grösse zu bemessen, auch wenn der gleiche Eigentümer gleichzeitig mehrere Gebäude umbaut (E. 6).

Regeste (fr):
Art. 2 al. 1 et 3 de la loi fédérale sur les constructions de protection civile (LCPCi) et art. 6 al. 1 de l'ordonnance sur les constructions de protection civile (OCPCi): contribution de remplacement liée à des transformations.

1. Recevabilité du recours de droit administratif dirigé contre une décision rendue en dernière instance cantonale en matière de contribution de remplacement (consid. 1).

2. Conditions pour admettre l'existence d'une transformation importante au sens de l'art. 2 al. 1 LCPCi (consid. 3).

3. En cas de transformation d'une maison d'habitation, l'obligation de construire un abri ou de verser une contribution de remplacement doit se limiter aux nouvelles pièces d'habitation construites (consid. 4 et 5).

4. La contribution de remplacement se calcule en fonction des frais supplémentaires moyens par place protégée pour un abri de la dimension correspondant à chaque bâtiment considéré, même si le propriétaire en cause transforme simultanément plusieurs bâtiments (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 2 cpv. 1 e 3 della legge federale sull'edilizia di protezione civile (LEPCi) e art. 6 cpv. 1 dell'ordinanza sull'edilizia di protezione civile (OEPCi): contributo sostitutivo in caso di trasformazioni.

1. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro una decisione emanata dall'autorità cantonale di ultima istanza in materia di contributo sostitutivo (consid. 1).

2. Condizioni alle quali va ammessa l'esistenza di una trasformazione essenziale ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 LEPCi (consid. 3).

3. In caso di trasformazione di un edificio d'abitazione, l'obbligo di costruire un rifugio o di versare un contributo sostitutivo deve riferirsi soltanto al nuovo volume abitativo costruito (consid. 4 e 5).

4. Il contributo sostitutivo va determinato in funzione delle spese suppletive medie per posto protetto in rifugio di dimensioni corrispondenti a ogni singolo edificio considerato, anche se lo stesso proprietario trasforma simultaneamente più edifici (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 359

BGE 112 Ib 358 S. 359

Die Baugenossenschaft H. erhielt vom Stadtrat Zürich die Baubewilligung für den Umbau und die Renovation verschiedener Mehrfamilienhäuser sowie für den Aufbau eines zweiten Obergeschosses bei einzelnen Gebäuden. Für die Bauvorhaben auferlegte das Amt für Zivilschutz des Kantons Zürich der Baugenossenschaft H. auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz (Schutzbautengesetz (BMG); SR 520.2) einen Ersatzbeitrag zur Abgeltung der Schutzraumbaupflicht. Mit einem Rekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich wandte sich die Baugenossenschaft H. erfolglos dagegen, dass die bloss renovierten Wohnungen bei der Berechnung der Zahl der abzugeltenden Schutzplätze miteinbezogen worden waren und dass für die Berechnung der Abgabe nicht von der Gesamtzahl der in allen Gebäuden erforderlichen Schutzplätze ausgegangen worden war. Eine gegen den Regierungsratsentscheid gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde heisst das Bundesgericht teilweise gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Gemäss Art. 22bis Abs. 1 BV ist für die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zivilschutzes ausschliesslich der Bund zuständig. Der Bund hat mit dem Schutzbautengesetz die Hauseigentümer verpflichtet, in allen üblicherweise mit Kellergeschossen versehenen Neubauten sowie bei wesentlichen Umbauten von Gebäuden mit Kellergeschossen private Schutzräume zu erstellen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 BMG). Den Kantonen wurde die Kompetenz zugewiesen, zu bestimmen, inwieweit für Bauten ohne Kellergeschoss bauliche Massnahmen zu treffen sind (Art. 2 Abs. 2 BMG).

BGE 112 Ib 358 S. 360

Ferner können die Kantone in besonderen Fällen Ausnahmen von der Schutzraumbaupflicht anordnen. Ergeben sich daraus Einsparungen für die Hauseigentümer, so haben diese einen gleichwertigen Beitrag an die Erstellung von öffentlichen Zivilschutzbauten zu leisten (Art. 2 Abs. 3 BMG). Aufgrund der Kompetenzzuweisung in Art. 2 Abs. 3 BMG hat der Bundesrat in den Art. 5-7 der Verordnung über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz (Schutzbautenverordnung (BMV); SR 520.21) Ausführungsbestimmungen über die Voraussetzungen der Erhebung, über die Berechnung und die Verwendung der Ersatzbeiträge erlassen. Der in Anwendung des Schutzbautengesetzes und der Schutzbautenverordnung ergangene Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich stützt sich materiell auf öffentliches Recht des Bundes. Der Ersatzbeitrag wird gemäss Art. 6 Abs. 4 BMV in der Baubewilligung festgesetzt. Weder das Schutzbautengesetz noch die Schutzbautenverordnung enthalten Bestimmungen über die Zuständigkeit der kantonalen Behörden zum Erlass dieser Verfügung

oder über bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsmittel. Art. 6 Abs. 5 BMV sieht einzig vor, dass bei Streitigkeiten über den Ersatzbeitrag die nach kantonalem Recht zuständige Behörde zu entscheiden habe. Eine Verwaltungsbeschwerde an das Bundesamt für Zivilschutz, an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement oder an die Eidg. Rekurskommission für Zivilschutzangelegenheiten ist bei Streitigkeiten über Ersatzbeiträge der Hauseigentümer in den Art. 14 und 15 BMG nicht vorgesehen. Folglich ist davon auszugehen, dass nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege gegen den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid über den Ersatzbeitrag die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist (Art. 97 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98 lit. g OG). Sie fällt unter keinen der Ausschlussgründe der Art. 99-101 OG; sie geht zudem nach Art. 74 lit. a VwVG einer allfälligen Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat (Art. 73 Abs. 1 lit. c VwVG) vor. Eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich gegen den angefochtenen Regierungsratsentscheid ist nach § 49 des zürcherischen Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen ausgeschlossen. Der Regierungsratsentscheid ist somit kantonal letztinstanzlich. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

3. Obwohl der Regierungsrat in seinem Beschluss davon ausgeht, die Pflicht zur Leistung des Ersatzbeitrages sei von der Beschwerdeführerin anerkannt und nur dessen Umfang und Höhe

BGE 112 Ib 358 S. 361

bestritten, ist die - von der Baupflicht abhängige - Frage der Abgabepflicht von Amtes wegen zu prüfen. a) Nach Ansicht des Regierungsrates ist ein wesentlicher Umbau erfolgt. Der Regierungsrat stützt seine Feststellung auf Art. 2 Abs. 1 BMG und Art. 2 BMV. Zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ist Art. 2 BMV in der Fassung vom 27. November 1978 massgeblich. Die am 30. September 1985 revidierte Fassung (AS 1985, S. 1672) ist nicht anwendbar auf eine Abgabe, die von der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 8. Februar 1985 gefordert und am 6. März 1985 hinterlegt wurde, um mit dem Bau unverzüglich beginnen zu können.
b) Nach Art. 2 Abs. 2 BMV gelten Umbauten als wesentlich, wenn die Baukosten 30% des Brandversicherungswertes des Gebäudes, mindestens jedoch das 50fache der durchschnittlichen Mehrkosten für einen Schutzplatz (kantonaler Gesamtdurchschnitt der privaten Schutzräume) übersteigen. Besteht keine Brandversicherung, so ist auf den Verkehrswert des Gebäudes abzustellen. Es erscheint fraglich, ob diese quantitativen Kriterien genügen, um einen Umbau als wesentlich im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BMG ansehen zu können. Der Gesetzgeber hat bei der Schaffung des Schutzbautengesetzes im Jahre 1963 eine umfassende Pflicht zum Bau von Schutzplätzen bei allen Umbauten von üblicherweise mit Kellergeschossen versehenen Gebäuden (vgl. Art. 2 Abs. 1 des bundesrätlichen Entwurfs, BBl 1962 II 712) ausdrücklich abgelehnt; er hat vielmehr die einschränkendere Fassung des Gesetzes gewählt und damit als Voraussetzung für die Schutzraumbaupflicht sowohl das Vorhandensein eines Kellers wie auch einen im Verhältnis zum ganzen Gebäude wesentlichen Umbau verlangt (Amtl.Bull. NR 1963, S. 408, vgl. auch S. 27 f.; StR 1963, S. 160 ff.). In diesem Zusammenhang wurde erwähnt, dass ein (An- und) Umbau nicht etwa schon wesentlich sei, wenn nur der Dachstock ausgebaut oder einzelne Zimmer eingebaut würden, sondern erst wenn im Verhältnis zum bisher vorhandenen ins Gewicht fallender neuer Wohnraum in grösserem Ausmass geschaffen wird (Amtl.Bull. NR 1963, S. 28 und 408; StR 1963, S. 161 f.). Dem Sinne des Gesetzes entspricht es folglich nicht, wenn als Umbau auch Veränderungen an bestehenden Wohnungen betrachtet werden, die - wie Duschen- oder Badezimmereinbau oder der Bau von Balkonen - keinen zusätzlichen Wohnraum schaffen, oder wenn die Kosten derartiger Verbesserungen bei der

BGE 112 Ib 358 S. 362

Beurteilung der Wesentlichkeit in die Umbaukosten miteinbezogen werden. Der Gesetzgeber hatte nicht die Absicht, zeitgemässe Verbesserungen des bestehenden Wohnraums durch die Schutzraumbaupflicht zu erschweren. c) Aufgrund der Feststellungen der kantonalen Instanzen ist davon auszugehen, dass die Baukosten der Umbauten an den mit Kellergeschossen versehenen Gebäuden der Beschwerdeführerin die in Art. 2 Abs. 2 BMV umschriebenen Kostengrenzen übersteigen. Aus den Akten ist allerdings nicht ersichtlich, ob die im Verhältnis zu den anderen Bauvorhaben höheren Baukosten bei zwei Gebäuden möglicherweise auch die Kosten für den Duscheneinbau und den Balkonanbau im ersten Obergeschoss enthalten. Die Frage kann jedoch offenbleiben, da offensichtlich auch bei diesen Gebäuden die Kosten für das Aufstocken allein 30% des Bauwertes übersteigen. Im übrigen ist davon auszugehen, dass mit dem Bau je eines zweiten Obergeschosses zusätzlicher Wohnraum in bedeutendem und auch im Verhältnis zu den bestehenden Gebäuden wesentlichem Umfang geschaffen wird, folglich ein wesentlicher Umbau im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BMG vorliegt.

4. Der Regierungsrat ging in seinem Entscheid davon aus, dass bei einem wesentlichen Umbau nicht nur für die neu geschaffenen oder erweiterten Wohnungen, sondern auch für die übrigen, vom Umbau nicht betroffenen Wohnungen eine Pflicht zum Bau von Schutzplätzen bestehe. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin beruht diese Rechtsauffassung auf einer unzutreffenden Auslegung von Art. 2 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 BMV (in der Fassung 1978); für eine den Eigentümer derart belastende Abgabe bestehe keine gesetzliche Grundlage. a) Weder das Schutzbautengesetz noch die Schutzbautenverordnung enthalten ausdrückliche Bestimmungen darüber, welche Anzahl von Schutzplätzen der Hauseigentümer im Falle eines wesentlichen Umbaus zu erstellen oder durch einen Ersatzbeitrag abzugelten hat. Aus Art. 2 Abs. 2 BMV ergibt sich - entgegen der Auffassung des Regierungsrates - nicht zwingend, dass sich die Anzahl der zu erstellenden oder abzugeltenden Schutzplätze nach dem Wohnraum des gesamten Gebäudes bemisst. Der Bundesrat hat in Art. 2 Abs. 2 BMV lediglich die Absicht des Gesetzgebers verwirklichen wollen, wonach eine Schutzraumbaupflicht nur bei einem im Vergleich zum bestehenden Gebäude wesentlichen Umbauvorhaben entstehen soll.

b) In Art. 3 Abs. 1 BMV hat der Bundesrat die Anzahl der Pflichtschutzplätze für die verschiedenen Gebäudearten entsprechend ihrer Nutzung festgelegt. Daraus liesse sich zwar - wenn auch nicht zwingend - der Schluss herleiten, der Bundesrat habe auch bei einem wesentlichen Umbau den Bauherrn zum Bau von Schutzplätzen für das gesamte Gebäude verpflichten wollen. Auch die Protokolle der parlamentarischen Beratung im Jahre 1963 weisen darauf hin, dass es die Absicht des Gesetzgebers war, bei wesentlichen Umbauten die Schutzraumbaupflicht in gleichem Umfange wie bei Neubauten entstehen zu lassen. Dies entspricht ohne Zweifel dem Ziel, das mit dem Schutzbautengesetz verfolgt werden sollte; auch für die Bewohner älterer Häuser sollten bei einem wesentlichen Umbau Schutzräume geschaffen werden. Der Gesetzgeber ging im Jahre 1963 jedoch davon aus, dass der Bau von Schutzräumen in privaten Häusern mit Kellergeschoss nachträglich möglich sei und zu 80% von Bund, Kanton und Gemeinde finanziert werden sollte. Entsprechend hatte das Parlament die im bundesrätlichen Entwurf vorgesehene Erhebung eines Ersatzbeitrages bei den von der Baupflicht befreiten Hauseigentümern (BBl 1962 II 707 f., 713) ausdrücklich abgelehnt (Amtl.Bull. NR 1963, S. 29; StR 1963, S. 163). Die Ersatzbeitragspflicht wurde erst mit der Revision vom 7. Oktober 1977 ins Gesetz aufgenommen. Das Parlament hatte in der Zwischenzeit das Zivilschutzkonzept 1971 (vgl. BBl 1971 II 522 ff.) verabschiedet, das eine Ausdehnung der Schutzraumbaupflicht auf das ganze Landesgebiet forderte. Es war auch bekannt, dass der Bau kleiner privater Schutzräume wegen der hohen Sicherheitsanforderungen und wegen der schwierigen Organisation des Lebens in kleinen Räumen nicht die richtige Lösung und in besonders gefährdeten Gebieten (zum Beispiel in der Altstadt) gar nicht zweckmässig sein konnte (BBl 1976 III 354, 360 f.; vgl. auch den neu geschaffenen Art. 2 Abs. 4 BMG). Die Ausdehnung der Schutzraumbaupflicht erforderte den vermehrten Bau von öffentlichen Schutzräumen; dies auch im Hinblick auf die neuartigen Gefahren, vor welchen der Bevölkerung ein nachträglich im Kellergeschoss eines Gebäudes eingerichteter Schutzraum nur schwer genügend Schutz bieten kann. Die Finanzierung dieser öffentlichen Schutzräume sollte zumindest teilweise durch die Erhebung von Ersatzbeiträgen bei den von der Baupflicht befreiten Grundeigentümern erfolgen. Durch eine

Verminderung der Subventionen auf schliesslich 50% wurde gleichzeitig die finanzielle Belastung der Grundeigentümer erhöht.

BGE 112 Ib 358 S. 364

Die mit diesen Neuerungen zusammenhängenden einschneidenden Verpflichtungen hätten den Gesetzgeber im Jahre 1977 veranlassen müssen, die Voraussetzungen und die Grundlagen für die Erhebung des Ersatzbeitrages - insbesondere bei Umbauten und dergleichen - eingehender zu regeln. Die aus dem Jahre 1978 stammende bundesrätliche Verordnung enthält zwar in Art. 3 Abs. 1 BMV eine Aufstellung der für die verschiedenen Arten von Gebäuden notwendigen Pflichtschutzplätze; sie stellt jedoch nicht klar, ob bei einem wesentlichen Umbau im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BMG die Schutzplätze für das gesamte Gebäude oder bloss für den durch den Umbau gewonnenen Teil zu berechnen sind. c) Der Regierungsrat macht in seiner Vernehmlassung geltend, der Gesetzgeber habe die Baupflicht für jedes Gebäude selbständig geordnet; daraus ergebe sich sinngemäss, dass bei einem Umbau ein Schutzraum für die Bedürfnisse des ganzen Gebäudes zu errichten oder abzugelten sei. Aus der Formulierung von Art. 2 Abs. 1 BMG kann zwar der Schluss gezogen werden, dass die Schutzraumbaupflicht den Eigentümer jedes Grundstücks gesondert trifft. Der Grundeigentümer kann die ihm auferlegte Pflicht aber auch durch Beteiligung am Bau eines gemeinsamen Schutzraumes für mehrere Gebäude, selbst zusammen mit anderen Eigentümern, erfüllen. Solche gemeinsamen Schutzräume werden - entgegen dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 BMG (”in allen ... Neubauten”) - durch das Schutzbautengesetz keineswegs ausgeschlossen, sondern können von den Behörden nach Art. 2 Abs. 4 BMG sogar angeordnet werden. Die zuständigen Behörden können deshalb den Bau gemeinsamer Schutzräume nicht verhindern, wenn sich damit der gesetzliche Zweck erreichen lässt und die dauernde Benützung der gemeinsamen Schutzräume durch die Bewohner der verschiedenen Gebäude sichergestellt ist. Aus den gesetzlichen Bestimmungen des Bundes lässt sich deshalb auch nicht zwingend ableiten, dass bei einem Umbau die Schutzplätze für die Gesamtzahl der Benützer des ganzen Gebäudes gebaut oder abgegolten werden müssen. d) Nach Art. 2 Abs. 1 BMV gelten Anbauten als Neubauten und Aufbauten als Umbauten. Daraus leitet die Verwaltungspraxis ab, dass bei einem Anbau an ein bestehendes Gebäude der Hauseigentümer nur für den zusätzlich geschaffenen Wohnraum, bei einem Umbau hingegen allenfalls für das gesamte bestehende Gebäude schutzraumbaupflichtig wird. Dem Wortlaut dieser Bestimmung lässt sich dies nicht ohne weiteres entnehmen. Die

BGE 112 Ib 358 S. 365

Gesetzesmaterialien zeigen die Entstehung der ähnlichen ersten Verordnungsbestimmung vom 15. Mai 1964 (Art. 1 Abs. 1 BMV; AS 1964, S. 494): Die ursprünglich ausdrücklich im Gesetzestext erwähnten Anbauten sollten gleich wie Umbauten behandelt werden (BBl 1962 II 712; Amtl.Bull. NR 1963, S. 26; StR 1963, S. 160 f.). Die ständerätliche Kommission erwähnte in ihrer geänderten Fassung die Anbauten nicht mehr. Sie wollte jedoch nach der Darstellung ihres Berichterstatters hinsichtlich der Baupflicht keinen Unterschied zwischen Umbauten und Anbauten machen. Auch in der Fassung der nationalrätlichen Kommission, welcher der Ständerat schliesslich zustimmte, sind die Anbauten nicht erwähnt. Der Berichterstatter erklärte dazu allerdings in der Beratung: ”Anbauten sind nicht mehr erwähnt. Sie sind Neubauten und fallen unter diesen Begriff...” (Amtl.Bull. NR 1963, S. 408). Dabei dachte der damalige Gesetzgeber, wie Art. 1 Abs. 1 und 2 BMV in der ersten Fassung vom 15. Mai 1964 zeigt, aber wohl nur an die Voraussetzung der Schutzraumbaupflicht, die - wie beim Neubau - entstehen sollte, wenn der Anbau üblicherweise unterkellert ist.
Mit dem Schutzbautengesetz sollte ursprünglich der Bau von Schutzräumen in privaten Liegenschaften möglichst umfassend verwirklicht werden. Entsprechend dieser Zielsetzung scheint es nicht verständlich, wenn ausge-

rechnet bei einem Anbau zur Erweiterung des Wohn- und Geschäftsraumes des bestehenden Gebäudes, wo der Einbau von Schutzräumen durch eine geeignete Unterkellerung verwirklicht werden kann, der Eigentümer zum Bau von Schutzräumen nur für die Bewohner des Anbaus, nicht aber für das ganze Gebäude verpflichtet sein sollte. Im Keller einer bestehenden Liegenschaft dagegen dürfte die Errichtung eines den heutigen Anforderungen entsprechenden Schutzraumes, wenn nicht schon technisch unmöglich, so doch regelmässig mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden sein, kann doch der Hauseigentümer nur insoweit zum Bau eines Schutzraumes verpflichtet werden, als die anerkannten Mehrkosten der vorgeschriebenen Schutzplätze 5% der Baukosten für den An- oder Umbau - und nicht für das ganze Gebäude - nicht übersteigen (Art. 8 Abs. 1 BMG; Art. 5 Abs. 1 BMV). Es ist sodann nicht nur dem Ziel des Schutzbautengesetzes zuwiderlaufend, sondern es führt vor allem auch zu einer unerträglichen rechtsungleichen Behandlung der Eigentümer von bestehenden - insbesondere von älteren - Gebäuden ohne Schutzraum im Kellergeschoss, wenn sie bei jeder Erweiterung durch einen

Anbau einen Schutzraum, nur für die Bewohner des Anbaus allein, zu errichten oder abzugelten haben, hingegen bei einer umfangmässig gleichen Erweiterung durch einen Umbau oder Aufbau entweder gar nicht oder gleich für die Bewohner des ganzen Gebäudes. Diese Überlegungen und das Bemühen um eine verfassungsmässige Auslegung lassen es nicht zu, dass aus der erwähnten Verordnungsbestimmung eine Regel zur Festsetzung des Umfangs der Schutzraumbaupflicht hergeleitet wird. Um Rechtsungleichheiten zu vermeiden, ist es, mangels einer klaren gesetzlichen Regelung, vorzuziehen, den Umfang der Schutzraumbaupflicht bei einem Umbau auf den neu geschaffenen Raum zu beschränken. Vom Ziel des Gesetzes her wäre damit zwar nicht alles erreicht, was bei Umbauten und Anbauten an bestehenden Gebäuden eigentlich wünschbar wäre, doch hätte der Gesetzgeber dies eher in Kauf nehmen können, als eine unerträglich rechtsungleiche und dem Ziel des Gesetzes geradezu widersprechende Ordnung einzuführen.

5. Die zurückhaltende Auslegung, wonach bei einem wesentlichen Umbau Pflichtschutzplätze nur für den neu geschaffenen Wohnraum zu errichten oder abzugelten sind, drängt sich auch unter dem Blickwinkel der für die Erhebung des Ersatzbeitrages notwendigen gesetzlichen Grundlage auf. a) Art. 2 Abs. 3 BMG ist - entsprechend dem ursprünglichen Zweck des Schutzbautengesetzes - immer noch so formuliert, als ob die Abgeltung der Schutzraumbaupflicht in Geld eine Ausnahme wäre. In der Praxis verhält es sich jedoch bei Umbauten und teilweise auch bei Neubauten gerade umgekehrt. Der nachträgliche Einbau eines Schutzraumes nach den geltenden Technischen Weisungen des Bundesamtes für Zivilschutz (TWP 1984) wird mit Rücksicht auf die geforderte Stärke und Armierung der Stahlbeton-Decken, -Wände und -Böden sowie der Fluchtwege in einem bestehenden Gebäude aus technischen aber auch aus Kostengründen (mit einem Aufwand von immerhin 5% der Baukosten) nur selten überhaupt möglich sein. In besonders gefährdeten Gebieten vermag selbst bei Neubauten der Einbau eines privaten Schutzraumes nach den heutigen Erkenntnissen seinen Zweck nicht zu erfüllen (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b BMV in der Fassung vom 30. September 1985; AS 1985, S. 1673). In diesen Fällen kommt folglich nur die Erhebung eines Ersatzbeitrages in Frage. Diese Verlagerung des Schwergewichtes von der Baupflicht zur Ersatzbeitragspflicht hat jedoch bis anhin weder den Gesetzgeber

noch den Verordnungsgeber dazu veranlasst, den gemäss Art. 2 Abs. 3 BMG zu erhebenden Ersatzbeitrag durch ausdrückliche Vorschriften näher zu bestimmen. b) Nach Art. 2 Abs. 3 BMG handelt es sich beim Er-

satzbeitrag um einen Beitrag an die Erstellung von öffentlichen Zivilschutzbauten. Der Ersatzbeitrag ist vor Baubeginn zu entrichten (Art. 6 Abs. 4 BMV). Weitere Ausführungsvorschriften erliess der Bundesrat bisher nicht. Für die Beitragspflicht soll offenbar ohne Bedeutung sein, ob für die abzugeltenden Pflichtschutzplätze in der fraglichen Gemeinde ein öffentlicher Schutzraum besteht, in Ausführung begriffen oder geplant ist. Trotz seiner Bezeichnung ist der "Beitrag" deshalb nicht ohne weiteres als eine eigentliche Vorzugslast zu betrachten, d.h. als ein Beitrag an Leistungen der Gemeinde oder des Kantons, aus denen dem Hauseigentümer ein Sondervorteil erwächst. Mit einer Vorzugslast hat der "Beitrag" nach Art. 2 Abs. 3 BMG gemeinsam, dass dem Hauseigentümer eigene Leistungen erspart bleiben, jedoch soll er nicht Leistungen geniessen, die mit seiner Ersparnis (Mehrwertersatzprinzip) oder deren Kosten für das Gemeinwesen mit den geleisteten "Beiträgen" verglichen werden könnten (Kostendeckungsprinzip). Der "Beitrag" im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BMG könnte als Ersatzabgabe angesehen werden. Er wird vor allem der rechtsgleichen Behandlung wegen von den von der Schutzraumbaupflicht befreiten Hauseigentümern erhoben und nach ihrer Ersparnis an Baukosten bemessen. Allenfalls könnte es sich beim "Beitrag" auch um eine Sondersteuer handeln; die Praxis hat dies auch schon bei Feuerwehrersatzabgaben angenommen (BGE 102 Ia 14 E. 6). Für eine Qualifikation als Steuer spricht der Lenkungscharakter, den die Abgabe für den privaten Schutzraumbau haben soll (vgl. BBl 1976 III 360). Allerdings wird sie nicht voraussetzungslos von allen Eigentümern von Häusern ohne Schutzräume - bei jedem Umbau oder Neubau schlechthin - erhoben (vgl. BGE 102 Ia 183 E. 1). Die Frage nach der Rechtsnatur der Abgabe kann jedoch offenbleiben. Der Ersatz"beitrag" bedarf auf jeden Fall einer Grundlage in einem formellen Gesetz (BGE 97 I 803 E. 6c und 7; vgl. auch VALLENDER, Grundzüge des Kausalabgaberechts, Bern 1976, S. 152 f.). c) Die gesetzliche Grundlage einer Abgabe kann auch in einer Verordnung enthalten sein, welche die Exekutive gestützt auf die in einem formellen Gesetz aufgestellten Grundsätze (über Person,

Gegenstand und Bemessungsgrundlage) im Rahmen ihrer allgemeinen Vollzugskompetenz oder aufgrund einer besonderen Delegation des Gesetz- oder Verfassungsgebers erlassen hat. Handelt es sich um eine bundesrätliche Verordnung, so kann das Bundesgericht zufolge der ihm auferlegten Bindung an die Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse (Art. 113 Abs. 3 und 114bis Abs. 3 BV) nach ständiger Praxis auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin nur prüfen, ob der Bundesrat die ihm in der gesetzlichen Delegationsvorschrift gesetzten Grenzen der selbständigen Rechtsetzung nicht überschritten hat und, soweit die Delegationsvorschrift den Bundesrat nicht zur Abweichung von der Verfassung ermächtigt, ob seine Verordnungsbestimmungen verfassungsmässig sind (BGE 109 Ib 288 E. 2a mit Hinweisen). Hinsichtlich der näheren Ausgestaltung des "Beitrags" kann sich die bundesrätliche Verordnung auf die Delegationsvorschrift in Art. 2 Abs. 3 BMG stützen. Diese ermächtigt zwar nicht zum Abweichen von der Verfassung, doch hat der Bundesrat in einem weiten Bereich freies Ermessen. Das Bundesgericht hat dieses bei seiner Prüfung zu respektieren; es darf nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen (BGE 109 Ib 288 E. 2a). Hinsichtlich der Schutzraumbaupflicht bei einem Umbau und ihres Umfangs, aus denen sich die vom Eigentümer abzugeltende Ersparnis (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 BMG) ergibt, kann sich die bundesrätliche Verordnung hingegen nur auf die Zuständigkeit zum Erlass der notwendigen Ausführungsbestimmungen nach Art. 19 Abs. 1 BMG stützen. Diese allgemeine Ausführungskompetenz belässt dem Bundesrat bezüglich technischer Fragen zwar einen vom Bundesgericht zu respektierenden Ermessensspielraum; davon abgesehen kann das Bundesgericht in diesem Bereich die Ausführungsvorschriften auf ihre Übereinstimmung mit dem Gesetz jedoch frei überprüfen. d) Die Erwägungen unter Ziff. 4 lit. d haben gezeigt, dass die Vorschriften der bundesrätlichen Verordnung nach der Auslegung des zürcherischen Regierungsrates und des Bundesamtes für Zivilschutz hinsichtlich des Umfangs des bei einem Umbau zu errichtenden Schutzraumes unzulänglich sind und sich daraus vom Gesetzgeber kaum gewollte ungleiche Belastungen der Hauseigentümer ergeben. Seit der Gesetzgeber die Bundessubventionen an den privaten Schutzraumbau bei der Revision des Art. 5 Abs. 1 BMG vom 20. Juni 1980 (in Kraft seit 1. Januar 1981) gänzlich

abgeschafft hat und auch die Kantone und Gemeinden nicht länger verpflichtet sind, Subventionen auszurichten, ist die finanzielle Belastung der privaten Hauseigentümer - verglichen mit derjenigen beim Erlass des Schutzbautengesetzes im Jahre 1964 - um ein Mehrfaches grösser geworden. Sie kann - selbst wenn sie nur nach dem Umfang des neu geschaffenen Wohnraumes berechnet wird - im Kanton Zürich nach der seit dem 1. Januar 1981 geltenden Skala bis zu Fr. 1'250.– für das durch Umbau gewonnene Zimmer (pro Schutzplatz) erreichen. Würde - entsprechend dem angefochtenen Regierungsratsbeschluss - bei einem Umbau die Schutzraumbaupflicht die für das ganze Gebäude nötige Schutzplatzzahl umfassen, könnte sie sich noch um ein Vielfaches erhöhen. Selbst bei genossenschaftlichem Wohnungsbau des bescheidenen Standards, wie ihn teilweise die Blöcke der Beschwerdeführerin aufweisen, würde sich eine finanzielle Belastung von Fr. 3'020.– pro gewonnenes Zimmer ergeben. Bei einer Abgabe in dieser Grössenordnung wirkt sich die mit sachlichen Gründen nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung der Hauseigentümer - von Gebäuden mit oder ohne Kellergeschoss, bei Umbau oder Anbau - unter dem Blickwinkel von Art. 4 BV unerträglich aus.
Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, die Vorschriften der bundesrätlichen Verordnung hinsichtlich der Zahl der abzugeltenden Schutzplätze zurückhaltend auszulegen und den Umfang der Schutzraumbaupflicht im Sinne der Erwägungen unter Ziff. 4 lit. d auf den durch den Umbau gewonnenen Raum zu beschränken. Entsprechend ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich zu schützen und der angefochtene Regierungsratsbeschluss, soweit darin die Anzahl der abzugeltenden Schutzplätze festgelegt wird, aufzuheben.

6. Die Beschwerdeführerin verlangt unter Ziff. 3 ihres Rechtsbegehrens, dass die Ersatzabgabe für diese geringere Zahl von Schutzplätzen in ihren verschiedenen durch Aufstockung erweiterten Wohngebäuden nach den durchschnittlichen Mehrkosten zu berechnen sei, die beim Bau eines einzigen Schutzraumes anfallen würden. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf den Umstand, dass das Gesetz den Gebäudebegriff meistens in der Mehrzahl verwende. Zudem sei bezüglich der Grösse des Schutzraumes auf denjenigen Schutzraum abzustellen, der bei einer effektiven Baupflicht in der konkreten Situation mutmasslich erstellt würde; dies sei bei Gesamtüberbauungen ein einheitlicher Schutzraum.

a) Art. 2 Abs. 1 BMG ist sowohl hinsichtlich des Begriffs der Hauseigentümer als auch der Gebäude in der Mehrzahl formuliert; die Beschwerdeführerin kann folglich aus dem in der Mehrzahl verwendeten Gebäudebegriff nichts für sich herleiten. b) Auch hinsichtlich der relevanten Schutzraumgrösse fehlt es in der Schutzbautenverordnung an einer ausdrücklichen Regelung. Wohl sieht Art. 6 Abs. 1 BMV vor, dass die Mehrkosten pro Schutzplatz, denen die Ersatzabgabe gleichwertig sein soll, vom Kanton (alljährlich) "für die verschiedenen Schutzraumgrössen" zu ermitteln sind, sich die Abgabe pro Schutzplatz folglich nach der Grösse des Schutzraumes richtet, dessen Baukosten sich der Eigentümer erspart. Art. 6 Abs. 1 BMV enthält jedoch keine Vorschrift darüber, welche Schutzraumgrösse der Berechnung zugrunde zu legen ist, wenn der Eigentümer verschiedener Gebäude diese gleichzeitig umbaut und seine Schutzraumbaupflicht durch die Erstellung eines einzigen Schutzraumes für alle Gebäude erfüllen könnte (vgl. E. 4c). Immerhin ist Art. 6 Abs. 1 BMV aber sinngemäss zu entnehmen, dass es sich um die auf das einzelne umgebaute Gebäude bezogene Schutzraumgrösse handeln muss. c) Diese Auslegung ergibt sich aus dem Zusammenhang der gesetzlichen Vorschriften über die Baupflicht mit dem an deren Stelle tretenden Ersatzbeitrag (Ersatzabgabe, ev. Sondersteuer), dessen Umfang sich nach der Baupflicht richtet. Die Baupflicht trifft den Hauseigentümer für ein bestimmtes Gebäude (Art. 2 Abs. 1 BMG); sie kann für verschiedene Gebäude, deren Eigentumsverhältnisse während und nach dem Bau

verschieden sein können, nur gesondert bestimmt werden. Art. 2 Abs. 4 BMG erlaubt bloss, diese Baupflicht allenfalls durch die Erstellung eines gemeinsamen Schutzraumes für mehrere Gebäude zu erfüllen. Dies kann unter Umständen dazu führen, dass dem Hauseigentümer die Erfüllung der Baupflicht in der Form einer Beteiligung an einem gemeinsamen Schutzraum aus Kostengründen zugemutet werden kann und gegenüber ihm erzwingbar wird, während von ihm der Bau eines kleineren - verhältnismässig teureren - Schutzraumes wegen der Kostenbegrenzung (Art. 8 Abs. 1 BMG und Art. 5 BMV) nicht verlangt werden könnte. Der Ersatzbeitrag soll den Einsparungen des Hauseigentümers gleichwertig sein (Art. 2 Abs. 3 BMG). Selbst wenn sich bei der Erfüllung der Baupflicht für den Hauseigentümer die Möglichkeit ergäbe, durch die Beteiligung an einem gemeinsamen Schutzraum (Art. 2 Abs. 4 BMG) Einsparungen zu erzielen, so ist - wenn er

von der Baupflicht befreit wird - deswegen seine Einsparung nicht geringer. Es wäre geradezu widersprüchlich, der Bemessung des Ersatzbeitrages (nach der erzielten Einsparung) einen Anteil an Baukosten eines gemeinsamen Schutzraumes zugrunde zu legen, an dessen Erstellung er sich für die Bewohner seines Hauses gar nicht beteiligt. Eine gegenteilige Lösung könnte im übrigen schwerlich nur bei mehreren vom gleichen Eigentümer umgebauten oder neu erstellten benachbarten Gebäuden Anwendung finden, da Art. 2 Abs. 4 BMG die Erstellung eines gemeinsamen Schutzraumes von mehreren Eigentümern verschiedener Gebäude nicht ausschliesst; es würde aber zu schwierigen Abgrenzungen und vor Art. 4 Abs. 1 BV nicht haltbaren ungleichen Belastungen führen, wenn der Eigentümer eines einzigen Gebäudes allenfalls verlangen könnte, dass seine Ersatzleistung nach den Schutzplatzkosten in einem gemeinsamen Schutzraum bemessen würde. d) Die Berechnung des Ersatzbeitrages auf der Grundlage der Schutzplatzkosten für den in jedem einzelnen Gebäude an sich erforderlichen Schutzraum erweist sich auch im Falle der Beschwerdeführerin als sachgerecht. Würden nämlich - wie die Beschwerdeführerin es verlangt - die Kosten für einen einzelnen Schutzplatz aufgrund der Schutzraumgrösse für die Gesamtzahl der durch den Umbau erforderlichen Schutzplätze berechnet, würde sie die Ersatzabgabe für einen rein theoretischen Schutzraum leisten, der für ihre Genossenschaftsüberbauung aus praktischen Gründen nicht in Frage kommt. In diesem Punkt verdient ihre Verwaltungsgerichtsbeschwerde daher keinen Schutz; das Rechtsbegehren unter Ziff. 3 ist abzuweisen.