Urteilskopf

99 Ia 71

10. Urteil vom 4. April 1973 i.S. Einwohnergemeinde Schaffhausen gegen Schweiz. Bankverein und Obergericht des Kantons Schaffhausen
Regeste (de):
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.

Regeste (fr):
Autonomie communale; contribution de remplacement pour places de parc.

Interprétation de l'art. 2 ch. 10 de la loi schaffhousoise sur les constructions, qui habilite les communes à prescrire, lors de la construction ou de la transformation de bâtiments, l'aménagement de places de parc ou le rachat de places de parc publiques existantes. L'autonomie communale n'est pas violée lorsqu'une autorité cantonale, se fondant sur cette disposition, dénie à une commune le droit de prévoir, au lieu de la construction de places de parc, le paiement d'une contribution de remplacement.

Regesto (it):
Autonomia comunale; contributo sostitutivo per posti di parcheggio.

Interpretazione dell'art. 2 n. 10 della legge edilizia del cantone di Sciaffusa, che autorizza i Comuni a prescrivere, in caso di costruzione o di trasformazione di edifici, la creazione di posti di parcheggio o il riscatto di posti già esistenti di parcheggio pubblico. L'autonomia comunale non è violata ove un'autorità cantonale, fondandosi su tale disposizione, neghi ad un Comune il diritto di prevedere, in luogo della costruzione di posti di parcheggio, il pagamento di un contributo sostitutivo.

Sachverhalt ab Seite 71

BGE 99 Ia 71 S. 71

A.- Das Baugesetz für den Kanton Schaffhausen vom 9. November 1964 (BauG) enthält unter dem Titel "Bauvorschriften der Gemeinden" folgende Bestimmung:

BGE 99 Ia 71 S. 72

Art. 2: "In den Bauordnungen können die Gemeinden Vorschriften aufstellen über: ...

10. Die Pflicht zur Anlegung von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge auf privatem Grund bei Neu- und Umbauten oder zum Einkauf in bereits bestehende öffentliche Abstellplätze; ..."
Die Stadt Schaffhausen hat in ihrer Bauordnung vom 24. November 1968 (BO) von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht; Art. 23 BO lautet: "Bei Neu- und Umbauten sind für die Gebäudebenützer auf privatem Grund Abstellplätze für Motorfahrzeuge bereitzustellen. Wo sich die Schaffung von Parkierungsflächen als technisch unzumutbar erweist, kann einem Bauherrn die Verpflichtung auferlegt werden, sich in der Nähe des Baugrundstückes auf einem fremden Grundstück an einer privaten oder öffentlichen Gemeinschaftsanlage zu beteiligen. Das Nähere bleibt einer Verordnung des Stadtrates vorbehalten, die vom Grossen Stadtrat zu genehmigen ist." Gestützt auf die erwähnten Bestimmungen und auf Antrag des Stadtrates erging am 28. Mai 1971 eine "Verordnung des Grossen Stadtrates der Stadt Schaffhausen über die Erstellung von privaten Autoabstellplätzen" (Parkplatzverordnung). Diese enthält unter dem Titel "Ersatzleistung" folgende Vorschriften: Art. 8: "Wenn besondere Verhältnisse die Erstellung von Parkgelegenheiten aussergewöhnlich erschweren oder verunmöglichen, oder andere öffentliche Interessen überwiegen, kann der Stadtrat gegen Leistung eines Geldbetrages die Ablösung von der Erstellungspflicht bewilligen oder verfügen. Die Ablösungszahlung beträgt für jeden Abstellplatz, der nicht erstellt wird, Fr. 4000.–. Sie wird bei Baubeginn fällig. Ein Anspruch auf einen fest zugeteilten Abstellplatz erwächst aus der Leistung einer Ablösungszahlung nicht." Art. 9: "Die Ablösungszahlungen werden in den städtischen Parkplatzfonds gelegt, dessen Mittel ausschliesslich zur Schaffung von Parkierungsanlagen zu verwenden sind." Art. 10: "Werden fehlende Abstellplätze nachträglich erstellt, wird die dafür geleistete Ablösungszahlung zurückerstattet oder angerechnet."

B.- Am 11. November 1969 erteilte die Baudirektion des Kantons Schaffhausen dem Schweizerischen Bankverein die Baubewilligung für die Errichtung eines neuen Bankgebäudes in Schaffhausen. Die Bewilligung wurde, auf Antrag des Stadtrates von Schaffhausen, u.a. an folgende Bedingung geknüpft:

"Gestützt auf Art. 23 der städtischen Bauordnung vom 24. November 1968 wird der Bauherrschaft die Verpflichtung auferlegt, sich in der Nähe des Baugrundstückes an einer privaten oder öffentlichen Gemeinschaftsanlage zu beteiligen. Die Zahl der zur Verfügung zu stellenden Pflichtparkplätze wird nach Erlass der Ausführungsverordnung (Parkplatzverordnung) festgelegt. Eventuell muss die Parkplatzpflicht durch Leistung eines Geldbetrages abgelöst werden. Der geschuldete Betrag richtet sich nach den Bestimmungen der Ausführungs-Verordnung und wird für die Schaffung von Parkierungsmöglichkeiten verwendet."
Die Baubewilligung erwuchs samt den in ihr enthaltenen Bedingungen unangefochten in Rechtskraft, und es wurde mit den Bauarbeiten begonnen. Am 28. September 1971 stellte die Stadt Schaffhausen dem Schweizerischen Bankverein eine Rechnung über Fr. 176 000.– als Ablösungssumme für 44 fehlende Abstellplätze; sie stützte sich dabei auf die Vorschriften der inzwischen in Kraft gesetzten Parkplatzverordnung. Eine vom Schweizerischen Bankverein gegen diese Rechnung erhobene Einsprache wurde vom Stadtrat am 18. Oktober 1971 abgewiesen. Der Bankverein erhob gegen diesen Einspracheentscheid beim Regierungsrat des Kantons Schaffhausen Rekurs und Aufsichtsbeschwerde mit dem Antrag, es sei die Ungesetzlichkeit der Art. 8, 9 und 10 sowie eventuell noch weiterer Bestimmungen der Parkplatzverordnung festzustellen, es seien diese Bestimmungen aufzuheben, eventuell durch die Gemeindeorgane aufheben zu lassen. Der Regierungsrat wies die Aufsichtsbeschwerde ab; den Rekurs hingegen hiess er insoweit teilweise gut, als er die Ablösungssumme von Fr. 176 000.– auf Fr. 156 000.– herabsetzte. Der Bankverein führte gegen diesen Entscheid des Regierungsrates vom 22. Februar 1972 beim Obergericht des Kantons Schaffhausen Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das als Verwaltungsgericht wirkende Obergericht hiess die Beschwerde am 4. August 1972 gut, hob den Entscheid des Regierungsrates auf und stellte fest, dass der Beschwerdeführer nicht verpflichtet sei, für die nicht errichteten Parkplätze eine Ablösungssumme zu bezahlen. Das Obergericht erliess am gleichen Tage ein zweites Urteil, durch welches die Art. 8, 9 und 10 der Parkplatzverordnung mit sofortiger Wirkung aufgehoben wurden. Beide Urteile enthalten die gleiche Begründung.

C.- Mit staatsrechtlicher Beschwerde verlangt die Stadt Schaffhausen, es seien die beiden Entscheide des Obergerichtes

BGE 99 Ia 71 S. 74

vom 4. August 1972 aufzuheben. Sie rügt eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie.

D.- Das Obergericht beantragt, es sei auf die Beschwerde mangels Legitimation der Beschwerdeführerin nicht einzutreten, eventuell sei die Beschwerde abzuweisen. Im gleichen Sinne lautet der Antrag des Schweizerischen Bankvereines. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

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.

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

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

nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei der Erhebung einer solchen Ersatzabgabe gegeben sein müssen (BGE 97 I 794 ff), erfüllt sind.

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.