

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.693/2004 /ggs

Urteil vom 15. Juli 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Eusebio,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
S. _____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Marco Ettisberger,

gegen

Stadt Chur, 7000 Chur, vertreten durch den Stadtrat, Poststrasse 33, Postfach 660, 7002 Chur,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Art. 8, 127 Abs. 1 BV (Parkplatzersatzabgabe),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 3. Kammer, vom 6. Juli 2004.

Sachverhalt:

A.

Auf Ersuchen von S. _____ erteilte der Stadtrat von Chur mit Baubescheiden 176/2002 und 177/2002 vom 30./31. Juli 2002 die Bewilligungen für den Einbau eines Restaurants im W. _____ und für den Umbau des Tanz- und Esslokals im W. _____, beide auf der Parzelle 2503 in Chur. Unter den Auflagen und Bedingungen hielt der Stadtrat in den Ziff. 6 fest, für die beiden Bauvorhaben seien 8 bzw. 13 Autoabstellplätze notwendig. Diese müssten nachgewiesen oder vor Baubeginn mittels Ersatzabgabe in der Höhe von Fr. 3'400.-- pro Platz abgegolten werden; die Baubehörde behielt sich indessen die definitive Festlegung der abgabepflichtigen Parkplätze nach Abnahme der Betriebe durch das städtische Polizeiamt vor. Diese Baubescheide blieben unangefochten.

Anlässlich der Betriebsabnahme vom 28. April 2003 stellte die städtische Verwaltungspolizei im Restaurant 78 Sitzplätze und im Tanz- und Esslokal 190 Plätze (90 Sitzplätze und 100 Stehplätze) fest. Unter Berücksichtigung bereits abgegoltener bzw. an anderer Stelle gelegener Parkplätze ging das Hochbauamt der Stadt Chur in der Folge davon aus, dass insgesamt noch 12 Plätze abzugelten seien. Nach Meinungsäusserungen des Grundeigentümers verpflichtete der Vorsteher des Departements 3 mit Verfügung vom 17. September 2003 S. _____, im Zusammenhang mit der genannten Baubewilligung für 12 fehlende Parkplätze eine Ersatzabgabe von Fr. 3'400.-- pro Platz, insgesamt Fr. 40'800.-- zu bezahlen. Diese Verfügung wurde unter Abweisung einer Beschwerde des Grundeigentümers vom Stadtrat Chur am 23. Februar 2004 bestätigt.

B.

S. _____ focht den Entscheid des Stadtrates Chur beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden an. Dieses wies die Beschwerde mit Urteil vom 6. Juli 2004 ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, die Verpflichtung zur Leistung der umstrittenen Parkplatzersatzabgabe halte unter den konkreten Verhältnissen vor dem Legalitätsprinzip im Abgabewesen stand.

C.

Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts hat S. _____ beim Bundesgericht am 15. Oktober 2004 staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Er beantragt die Aufhebung des Verwaltungsgerichtsentscheides und des Stadtratsentscheides. Er macht im Wesentlichen geltend, Art. 60 Abs. 3 des Baugesetzes der Stadt Chur stelle keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Erhebung der umstrittenen Parkplatzersatzabgabe dar, weshalb die Abgabe vor dem Legalitätsprinzip und Art. 127 Abs. 1 BV nicht standhalte. Weiter rügt er Verletzungen von Art. 8 sowie von Art. 9 BV. Auf die Begründung im Einzelnen ist in den Erwägungen einzugehen.

Der Stadtrat beantragt mit seiner Vernehmlassung Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Den gleichen Antrag stellt das Verwaltungsgericht unter Hinweis auf das angefochtene Urteil. In der Replik beschränkt sich der Beschwerdeführer auf die Aufhebung des Verwaltungsgerichtsentscheides und hält im Übrigen an seiner Beschwerde fest. Dazu liess sich der Stadtrat erneut vernehmen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

In seiner Replik beschränkt sich der Beschwerdeführer darauf, die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts zu beantragen, und sieht vom Antrag um Aufhebung des Stadtratsentscheides ab. Davon ist Vormerk zu nehmen.

2.

Die dem Beschwerdeführer auferlegte Abgabepflicht hat keinen selbständigen Charakter, sondern hängt sowohl ihrem Bestand als auch ihrer Höhe nach von einer andern Pflicht ab, nämlich der primären Verpflichtung, bei sämtlichen Bauten für ausreichende Parkierungsmöglichkeiten zu sorgen (vgl. BGE 97 I 792 E. 2a S. 794, 131 I 1 E. 4.2 und 4.3 S. 7). Die Parkplatzabgabe als sekundäre Ersatz-Verpflichtung richtet sich nach dem Bestand der primären Pflicht zur Erstellung von Parkraum und charakterisiert sich demnach als eigentliche Ersatzabgabe (vgl. Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, in: ZBI 104/2003 S. 505/511; PVG 1996 Nr. 29 E. 4). Für die Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit sind diese beiden Gesichtspunkte auseinanderzuhalten und ist vorweg zu prüfen, wie es sich mit der Verfassungsmässigkeit der primären Pflicht zur Schaffung von Parkierungsmöglichkeiten verhält.

3.

Das Baugesetz der Stadt Chur vom 7. Februar 1960 (BauG, Gesetzessammlung 611) verpflichtet die Grundeigentümer, bei sämtlichen Bauten für ausreichende Parkierungsmöglichkeiten zu sorgen. Diese Pflicht ist in Art. 60 BauG mit folgendem Wortlaut umschrieben:

Art. 60 BauG - Parkierung und Spielflächen

1 Bei sämtlichen Bauten ist für ausreichende Parkierungsmöglichkeit auf Privatgrund abseits der Strassenfläche zu sorgen. Dabei gilt als Richtlinie, dass auf je 200 m² Geschossfläche (Gebäude-Aussenmass) in Wohnhäusern und auf je 100 m² Geschossfläche (Gebäude-Aussenmass) in Geschäftshäusern und gewerblichen Bauten für ein Auto offener oder gedeckter Abstellplatz vorgesehen werden soll.

....

3 Für Gaststätten, Versammlungsräume und andere Bauten mit starkem Publikumsverkehr bestimmt die Baubehörde die Zahl der erforderlichen Abstellplätze.

In Ausführung von Art. 60 Abs. 3 BauG hat der Stadtrat von Chur mit Beschluss vom 10. Juli/13. Juli 1978 unter Bezugnahme auf das Normblatt SNV 640'601 der Vereinigung schweizerischer Strassenfachleute (VSS) u.a. festgelegt, dass pro 6 Sitzplätzen in Restaurants und pro 10 Sitzplätzen in Unterhaltungsstätten je 1 Abstellplatz zu erstellen ist.

Der Beschwerdeführer macht geltend, Einschränkungen von Grundrechten bedürften einer hinreichend bestimmten Grundlage in einem Rechtssatz. Diesen Anforderungen genügten Art. 60 Abs. 3 BauG und die darin enthaltene Delegation an die Baubehörde in Bezug auf Gaststätten und Versammlungsräume nicht.

3.1 Die Pflicht, im Zusammenhang mit Bauten Parkplätze zu schaffen oder für Parkierungsmöglichkeiten zu sorgen, bedeutet einen Eingriff in die nach Art. 26 BV verbürgte Eigentumsгарantie (vgl. BGE 97 I 792 E. 2b S. 795). Als Einschränkung eines Grundrechts unterliegt sie den Vorgaben von Art. 36 BV. Danach sind Beschränkungen von Grundrechten verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen und im öffentlichen Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sind. Wiegt ein Grundrechtseingriff schwer, ist eine klare Grundlage im formellen Gesetz erforderlich; bei nicht schweren Einschränkungen genügt eine materielle Rechtsgrundlage, die ihrerseits verfassungsmässig ist, sich im Rahmen der Delegation hält und von der zuständigen Behörde erlassen worden ist (vgl. BGE 130 I 65 E. 3.3 S. 68, 124 II 538 E. 2a S. 540).

Im vorliegenden Fall wird das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit der Pflicht zur Erstellung von Parkierungsraum nicht in Frage gestellt (vgl. BGE 97 I 792 E. 4 S. 796). Es ist ausschliesslich umstritten, ob Art. 60 Abs. 3 BauG eine hinreichende gesetzliche Grundlage darstellt und die darin enthaltene Delegation an die Baubehörde mit dem Legalitätsprinzip im Einklang steht.

3.2 Die (generelle) Pflicht des Grundeigentümers, bei Bauvorhaben hinreichende Parkierungsmöglichkeiten zu schaffen, stellt keinen schweren Eingriff in die Eigentumsгарantie dar. Sie verunmöglicht den bisherigen oder künftig möglichen bestimmungsgemässen Gebrauch des

Eigentums nicht und erschwert diesen nicht massgeblich (vgl. BGE 115 Ia 363 E. 2a S. 365). Baupolizeiliche Vorschriften mit entsprechenden Verboten und Geboten stellen im Allgemeinen keine schweren Eingriffe in das Eigentum dar. Als nicht schwere Eingriffe sind etwa bezeichnet worden die Festlegung von Ausnutzungsziffern (BGE 115 Ia 363 E. 2a S. 365), die Festsetzung von Mindestwohnanteilen für Neubauten (BGE 115 Ia 378 E. 3b/bb S. 380), die Festlegung grösserer Gebäudeabstände (ZBI 95/1994 S. 66/67 E. 1c), das Verbot der Werbung für Tabak und alkoholische Getränke auf privatem Grund (BGE 128 I 295 E. 6b S. 311) und die Festlegung von Fusswegen im kommunalen Nutzungsplan (BGE 129 I 337 E. 3.2 S. 342).

Stellt das Gebot der Schaffung von Parkraum im Lichte dieser Rechtsprechung keinen schweren Eigentumseingriff dar, genügt eine materielle Rechtsgrundlage, deren Vorhandensein und Anwendung im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür geprüft wird. Dabei ist davon auszugehen, dass die Delegation von Rechtsetzungszuständigkeiten an die Exekutive oder ein anderes Organ zulässig ist, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird und sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt (vgl. BGE 128 I 113 E. 3c S. 122, 128 I 327 I E. 4.1 S. 337, mit Hinweisen).

3.3 Im vorliegenden Fall ist nicht umstritten, dass der kommunale Gesetzgeber die Grundeigentümer anlässlich von Bauvorhaben zur Bereitstellung von Parkierungsflächen verpflichten kann (vgl. Art. 13 und Art. 18 ff. sowie insbes. Art. 22 Ziff. 3 lit. b des Raumplanungsgesetzes des Kantons Graubünden). Der Grundsatz ist in Art. 60 Abs. 1 des Churer Baugesetzes festgehalten. Das Baugesetz umschreibt weiter die Parkplatzerstellungspflicht für Wohn- und Geschäftsbauten in Abs. 1 (nämlich im Sinne einer Richtlinie 1 Abstellplatz pro 200 m² Wohnfläche bzw. 100 m² Geschäftsfläche). In Abs. 3 delegiert das Baugesetz hinsichtlich von Gaststätten, Versammlungsräumen und anderen Bauten mit starkem Publikumsverkehr die nähere Bestimmung der Baubehörde. Davon hat der Stadtrat mit dem genannten Beschluss vom 10. Juli/13. Juli 1978 Gebrauch gemacht. Im Lichte der vorstehenden Erwägungen und auch der vom Beschwerdeführer angerufenen Grundsätze der Gewaltenteilung und der Gleichbehandlung ist dieser Beschluss verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und kann ohne Weiteres als Grundlage für die Berechnung der zu erstellenden Parkplätze dienen.

3.4 Im Hinblick auf die Anwendung dieser Bestimmung beanstandet der Beschwerdeführer vorerst die Festlegung der vorhandenen Stehplätze im Tanzlokal, welche von den Churer Behörden mit 100 angenommen wurden. Was er - meist in Frageform - dagegen vorbringt, vermag den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG aber nicht zu genügen. Insbesondere legt der Beschwerdeführer in keiner Weise dar, inwiefern die Annahme von 100 Stehplätzen offensichtlich unhaltbar sein oder zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen sollte. Insoweit kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

Demnach ist in sachverhaltlicher Hinsicht davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit dem bewilligten Umbau grundsätzlich (vor Berücksichtigung bereits abgeholzten Parkraums) für 78 Sitzplätze im Restaurant und für 190 Plätze (90 Sitzplätze und 100 Stehplätze) im Tanzlokal Parkierungsmöglichkeiten zu erstellen hat.

3.5 Bei dieser Sachlage durfte gestützt auf den Stadtratsbeschluss vom 10. Juli/13. Juli 1978 ohne Willkür eine entsprechende Pflicht zur Schaffung von Parkraum angenommen werden. Es ist mit dem Willkürverbot auch vereinbar, hinsichtlich des Tanzlokals nicht zwischen Sitz- und Stehplätzen zu differenzieren, da es weitgehend vom Zufall und den konkreten Gegebenheiten abhängt, wer im Tanzlokal einen Sitzplatz einnimmt oder sich mit einem Stehplatz begnügt. Schliesslich ficht der Beschwerdeführer die Berechnung der Pflicht-Parkplätze und die vorgenommene Berücksichtigung bereits abgeholzten Parkraums nicht an. Damit durften die Behörden ohne Verfassungsverletzung davon ausgehen, dass der Beschwerdeführer noch 12 Parkplätze zu schaffen hätte.

3.6 Damit erweist sich die Beschwerde als unbegründet, soweit sie sich gegen die Festlegung der im Grundsatz zu erstellenden Parkplätze richtet.

4.

Der Beschwerdeführer ficht ferner die ihm auferlegte Ersatzabgabe an. Im Wesentlichen macht er eine Verletzung des für öffentliche Abgaben geltenden Legalitätsprinzips geltend.

4.1 Die Parkplatzerersatzabgabe stützt sich auf das Gesetz über die Finanzierung von Verkehrsanlagen der Stadt Chur vom 2. März 1980 (Perimetergesetz, PerG, Rechtssammlung 521). Dieses enthält die folgenden Bestimmungen:

Art. 14 PerG - Abgeltung, Begriff

1 Grundeigentümer, die ihrer im Baugesetz vorgeschriebenen Pflicht zur Schaffung von Parkraum ganz oder teilweise nicht nachkommen können, haben der Stadt Chur als Ausgleich eine Ersatzabgabe zu entrichten. (...)

Art. 15 PerG - Bemessung der Ersatzabgabe

1 Die Ersatzabgabe entspricht dem um die Anzahl fehlender Parkplätze vervielfachten Grundbetrag.

2 Der Grundbetrag beträgt Fr. 3'400.- pro Abstellplatz.

3 Dieser Betrag entspricht einem Baukostenindex von 106.6 Punkten (Stand 1.4.79) und kann vom Stadtrat bei einer Indexänderung von jeweils 5% neu festgesetzt werden.

4.2 Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage hat im Abgaberecht eine spezifische Form des Legalitätsprinzips erfahren, welches früher auf Art. 4 aBV abgestützt wurde und heute nach Art. 127 Abs. 1 BV auch für die Kantone gilt (vgl. BGE 128 I 317 E. 2.2.1 S. 320). Öffentliche Abgaben bedürfen daher einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche diese in den Grundzügen umschreibt. Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss er zumindest die Ausgestaltung, den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber festlegen (vgl. BGE 130 I 113 E. 2.2 S. 115, 128 I 317 E. 2.2.1 S. 320). Diese Anforderungen hat die Rechtsprechung für die Abgabebemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Eigentliche Ersatzabgaben sind indessen weitgehend kostenunabhängig und können kaum am Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip gemessen werden (vgl. Hungerbühler, a.a.O., S. 512 und 518 f.). Der Umfang des Legalitätsprinzips ist demnach je nach Art der

Abgabe zu differenzieren. Das Legalitätsprinzip darf weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (vgl. BGE 130 I 113 E. 2.2 S. 116, 123 I 248 E. 2 S. 249; vgl. zum Ganzen auch Hungerbühler, a.a.O., S. 514 und 516). Im Übrigen müssen öffentliche Abgaben, wenn nicht notwendigerweise in allen Teilen auf der Stufe des formellen Gesetzes, so doch in genügender Bestimmtheit zumindest in rechtsatzmässiger Form festgelegt sein (Erfordernis des Rechtssatzes; vgl. BGE 126 I 160 E. 2a/bb S. 183, 123 I 248 E. 2 S. 249).

4.3 Diesen Anforderungen vermag das Perimetergesetz ohne Weiteres zu genügen. Ausgehend von der oben dargelegten Differenzierung zwischen Primär- und Sekundärpflicht hält Art. 15 PerG fest, dass pro nicht erstellter Abstellplatz eine Ersatzabgabe von Fr. 3'400.-- zu leisten ist. In Bezug auf die Ersatzabgabe nimmt das Perimetergesetz keine Delegation an die Baubehörde vor und bestimmt vielmehr selber die zu leistende Ersatzabgabe in allen Teilen. Die Ausführungen des Beschwerdeführers zum Legalitätsprinzip für öffentliche Abgaben (und in diesem Zusammenhang die Rüge der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes) gehen in Anbetracht der obenstehenden Erwägungen an der Sache vorbei.

Es ist bereits dargelegt worden, dass der Beschwerdeführer (nach Berücksichtigung bereits abgeholzten Parkraums) noch 12 Parkplätze hätte erstellen müssen. Er hat demnach die entsprechende, sich aus dem Perimetergesetz ergebende Ersatzabgabe zu leisten.

Die Beschwerde erweist sich daher auch in diesem Punkte als unbegründet.

5.

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.-- wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Stadt Chur und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. Juli 2005

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: