

VII. Bevölkerungsschutz

126 Schutzraumbaupflicht. Zeitlich massgebliches Recht bei fehlenden Übergangsbestimmungen.

- Für Schutzraumbau- und Ersatzbeitragspflicht ist das im Zeitpunkt des Baubeginns gültige Recht massgeblich. Geschäftshäuser, mit deren Bau während der Geltungsdauer des Schutzbautengesetzes vom 4. Oktober 1963 begonnen wurde, unterstehen daher gemäss diesem der Schutzraumbau- bzw. Ersatzabgabepflicht, auch wenn sie erst nach dem Inkrafttreten des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 4. Oktober 2002, d.h. nach dem 1. Januar 2004, bezogen wurden.
- Umwandlung einer Sicherheitsleistung für die Erfüllung der Schutzraumbaupflicht in einen Ersatzbeitrag.

Aus dem Entscheid des Regierungsrates vom 5. Mai 2004 i.S. G.G. AG gegen Gesundheitsdepartement.

Aus den Erwägungen:

1. Gemäss Art. 2 des Schutzbautengesetzes vom 4. Oktober 1963 in der am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Fassung vom 17. Juni 1994, welche bis zum 31. Dezember 2003 Geltung hatte, also bei Erlass der Verfügung der Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz vom 30. August 2001, bei Erteilung der Baubewilligung am 21. Mai 2002, bei Baubeginn am 2. Dezember 2002 und bei Erlass der angefochtenen Verfügung der Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz vom 14. Januar 2003 hatten die Hauseigentümer und Hauseigentümerinnen in allen üblicherweise mit Kellergeschossen versehenen Neubauten und wesentlichen Anbauten Schutzräume zu erstellen (Abs. 1). Die Kantone bestimmten, inwieweit bei einem gedeckten Schutzplatzbedarf sowie für Bauten ohne Kellergeschosse Schutzräume zu erstellen oder Ersatzbeiträge zu leisten waren

(Abs. 2). Die Kantone konnten in besonderen Fällen Ausnahmen anordnen. Ergaben sich daraus Einsparungen für die Hauseigentümerschaft, so leistete diese einen gleichwertigen Ersatzbeitrag an die Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung von öffentlichen Schutzbauten (Abs. 3). Um die ordnungsgemässe Ausführung der Schutzräume zu gewährleisten, konnten die Kantone von der Bauherrschaft Sicherheitsleistungen bis zu 3 Prozent der mutmasslichen Baukosten ohne Landerwerb verlangen (Art. 13 Abs. 2 BMG). Die Sicherheitsleistungen waren freizugeben, sobald der Schutzraum den technischen Vorschriften gemäss erstellt und von den Kontrollorganen abgenommen worden war (Art. 13 Abs. 3 BMG). § 23 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über Katastrophenhilfe und Bevölkerungsschutz (KBG) vom 18. Januar 1983 in der am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen Fassung vom 9. Juni 1998 bestimmt, dass bei einem gedeckten Schutzplatzbedarf, für Bauten ohne Kellergeschosse sowie in besonderen Ausnahmefällen die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer vom Schutzraumbau befreit werden können. Stattdessen haben sie einen Ersatzbeitrag zu leisten.

Gemäss Art. 46 Abs. 1 des am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 4. Oktober 2002, welches das Schutzbautengesetz von 1963 aufhob (Art. 76 BZG), haben Hauseigentümer und -eigentümerinnen nur noch beim Bau von Wohnhäusern, Heimen und Spitälern Schutzräume zu erstellen, auszurüsten und diese zu unterhalten. Bauherren von Geschäftshäusern sind dagegen von der Schutzraumbaupflicht befreit. Es stellt sich daher die Frage, ob die Beschwerdeführerin infolge Bezug des Neubaus nach dem 1. Januar 2004 von Schutzraumbaupflicht und Ersatzbeitrag befreit ist oder aber infolge Baubeginn vor dem 1. Januar 2004 für die nach damaliger Rechtslage grundsätzlich erforderlichen, aber (infolge der mit Verfügung vom 30. August 2001 erfolgten Befreiung vom Schutzraumbau) nicht ausgeführten 106 Schutzplätze und als Ausgleich für die sich dadurch ergebenden Einsparungen einen Ersatzbeitrag von Fr. 51'410.– (106 Schutzplätze zu Fr. 485.–) zu bezahlen hat. Das am 1. Januar 2004 in Kraft getretene neue Recht enthält – entgegen den ursprünglichen Erwartungen der

Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz - keine Übergangsbestimmungen, welche diese Frage regeln.

2. a) Als die Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz am 14. Januar 2003 die angefochtene Verfügung erliess und die in Rechtskraft erwachsene Sicherheitsleistung gemäss Verfügung vom 30. August 2001 zur vorläufigen Sicherstellung des Ersatzbeitrages für die definitive Befreiung vom Schutzraumbau in eine definitive Ersatzabgabe umwandelte, weil die erwarteten Übergangsbestimmungen nicht erlassen waren, von der Baubewilligung aber schon Gebrauch gemacht worden war, stand das neue Recht noch nicht in Kraft. Das noch nicht in Kraft gesetzte, für die Beschwerdeführerin günstigere Recht durfte also noch nicht angewendet werden; eine derartige positive Vorwirkung ist grundsätzlich unzulässig (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 348). Ebenso wenig wäre es zulässig gewesen, das geltende Recht bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts nicht mehr anzuwenden. Eine solche negative Vorwirkung wäre nur zulässig gewesen, wenn sie vom geltenden Recht vorgesehen gewesen wäre. Von der Praxis wird zudem verlangt, dass auch die übrigen Voraussetzungen für eine zulässige Rückwirkung – zeitlich mässige Geltung, triftige Gründe, Vermeidung von Rechtsungleichheiten und Beachtung von wohlerworbenen Rechten – erfüllt sein müssen (BGE 100 Ia 147, 155 = Pra 63 [1974] Nr. 203, S. 584 f.; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 350 f.). Wie es sich damit verhält, kann offen bleiben, da es schon an der Voraussetzung fehlte, dass das geltende Recht eine negative Vorwirkung vorsah.

Der Rechtsdienst des Regierungsrates hat im Übrigen bewusst darauf verzichtet, die Beschwerdeangelegenheit dem Regierungsrat noch während der Geltungszeit des alten Rechts zum Entscheid zu unterbreiten, weil dadurch die Beschwerdeführerin faktisch zum Weiterzug an die nächsthöhere Instanz gezwungen worden wäre, um überhaupt eine Chance auf die Anwendung des neuen Rechts zu erhalten.

b) Eine Rückwirkung von neuem Recht auf einen Sachverhalt, der sich vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat, ist nur aus-

nahmsweise zulässig, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 331):

- Die Rückwirkung muss ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt sein (BGE 44 II 427; VEB 1951 Nr. 21; ZBl 1935 S. 304).
- Die Rückwirkung muss zeitlich mässig sein (BGE 77 I 190, 61 I 94, 47 I 17). Entscheidend sind die besonderen Verhältnisse der betreffenden Regelung. Insbesondere die Voraussehbarkeit der Gesetzesänderung spielt eine grosse Rolle.
- Die Rückwirkung ist nur zulässig, wenn sie durch triftige Gründe gerechtfertigt ist (ZBl 1947 S. 18 ff; MBV 1945 S. 98).
- Die Rückwirkung darf keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken (ZBl 1965 S. 352/355).
- Die Rückwirkung darf keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte darstellen (ZBl 1974 S. 233/246).

Es gilt demnach der Grundsatz der Nichtrückwirkung gesetzgeberischer Erlasse mangels besonderer Übergangsbestimmungen im privaten und öffentlichen Recht und dies selbst dann, wenn das neue Recht als das mildere oder begünstigende erscheint (RVJ 1979 370 ff.). Im konkreten Fall ist eine Rückwirkung schon deshalb ausgeschlossen, weil sie vom neuen Recht weder ausdrücklich angeordnet noch klar gewollt ist; jedenfalls finden sich dafür weder im Gesetz noch in den Materialien entsprechende Hinweise. Ein begünstigender, mit rückwirkender Kraft ausgestatteter Erlass darf zudem nicht zu Rechtsungleichheiten führen oder gar Rechte Dritter beeinträchtigen. Rechtsungleichheiten wären jedoch unvermeidbar, wenn die Beschwerdeführerin von der Ersatzabgabe befreit wäre, weil zweifellos Bauherren von Gewerbebauten, welche - wie die Beschwerdeführerin - vom Schutzraumbau befreit wurden, bei Baubeginn vor Inkrafttreten des neuen Rechts anstandslos die spätestens zu diesem Zeitpunkt geschuldeten Ersatzbeiträge bezahlt haben (vgl. Art. 6 Abs. 4 der Verordnung über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz {Schutzbautenverordnung [BMV]} vom 27. November 1978), auch wenn die Baute nicht vor dem 1. Januar 2004 bezugsreif wurde. Ausserdem darf aus der ausnahmsweisen Zulässigkeit der Rückwir-

kung begünstigender Erlasse nicht auf einen Anspruch auf Rückwirkung solcher Erlasse geschlossen werden (BGE 99 V 200, 203). Ein solcher Anspruch besteht – wie bereits gesagt – von vorneherein nur, wenn er vom Gesetz vorgesehen ist, was vorliegend gerade nicht gegeben ist. Die für Verfahren der nachträglichen Baubewilligung (vgl. den von der Beschwerdeführerin angerufenen AGVE 1995 S. 390 f.) bzw. für zeitlich offene Dauersachverhalte (sog. unechte Rückwirkung) entwickelten intertemporalrechtlichen Regeln sind auf einen unter bisherigem Recht abgeschlossenen Tatbestand wie den die Schutzraumbaupflicht bzw. die Ersatzabgabe auslösenden Baubeginn (vgl. Art. 6 Abs. 4 BMV, Art. 21 Abs. 1 der Verordnung über den Zivilschutz [Zivilschutzverordnung, ZSV] vom 5. Dezember 2003) nicht anwendbar.

c) Die Frage, ob auf ein hängiges Verfahren altes oder neues Recht Anwendung findet, hängt im Übrigen vor allem davon ab, wie das Interesse der Betroffenen am Schutz des Vertrauens in die Weitergeltung des bisherigen Rechts gewichtet wird. Grundsätzlich wäre diese Frage vom neuen Bundesgesetz zu beantworten, allenfalls vom Bundesrat in einer Ausführungsverordnung. Wurde die Frage – wie vorliegend – weder im Bundesgesetz noch in der bundesrätlichen Zivilschutzverordnung geregelt, so ist auf Grund allgemeiner Prinzipien über das anwendbare Recht zu entscheiden. Das Interesse am Schutz des Vertrauens der Betroffenen auf die Weitergeltung des bisherigen Rechts und an der Rechtssicherheit wird am besten gewahrt, wenn das im Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens geltende Recht angewendet wird. Das Interesse daran, das neue Recht möglichst rasch und umfassend wirksam werden zu lassen, verlangt, dass Änderungen des Rechts auch dann berücksichtigt werden, wenn sie erst während des erstinstanzlichen oder des Rechtsmittelverfahrens eingetreten sind (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 322-325).

Die Bundesgerichtspraxis zur Frage, welches Recht bei Fehlen einer ausdrücklichen Regelung auf ein hängiges Rechtsmittelverfahren anwendbar ist, ist nicht ganz widerspruchsfrei. In BGE 107 Ib 191, 194 ff. nannte das Bundesgericht als Grundsatz, dass das Recht, welches zum Zeitpunkt der Entscheidfällung der Rechtsmittelinstanz in Kraft steht, zur Anwendung kommt, soweit es um der öffentlichen

Ordnung willen aufgestellt wurde. In BGE 122 V 85, 89 und BGE 112 Ib 39, 42 ff. erklärte das Bundesgericht dagegen, dass die Rechtmässigkeit einer Verfügung grundsätzlich nach der Rechtslage zur Zeit ihres Erlasses zu beurteilen sei; nachher eingetretene Rechtsänderungen müssten unberücksichtigt bleiben. Eine Ausnahme sei nur zu machen, wenn sich die Anwendung des neuen Rechts aus zwingenden Gründen, vor allem um der öffentlichen Ordnung willen aufdränge, wie das insbesondere bei neuen Bestimmungen im Bereich des Umweltschutzes der Fall ist (vgl. BGE 127 II 306, 315 f.; 125 II 591, 598; 125 II 508, 509 f.; 122 II 26, 29 f.; Entscheid des Bundesgerichtes, ZBl 103 [2002] 41, 46 ff.; Entscheid des Bundesrates, VPB 65 [2001] Nr. 87; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 326).

Diese zweite Lösung verdient in Fällen der vorliegenden Art den Vorzug. Richtigerweise sollten Rechtsänderungen nach dem erstinstanzlichen Entscheid nur dann berücksichtigt werden, wenn die Rechtsänderung auch einen Widerruf rechtfertigen würde. Nach dem Prinzip des Vertrauensschutzes müsste sogar auf den Zeitpunkt der Gesuchseinreichung abgestellt werden, doch spricht das öffentliche Interesse an der Anwendung des neuen Rechts dafür, das zur Zeit des erstinstanzlichen Entscheides geltende Recht heranzuziehen (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 327; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 208 f.).

d) Die Beschwerdeführerin beruft sich in ihrer Begründung, weshalb das neue Recht anwendbar sein soll, hauptsächlich auf die konkrete Vertrauenslage bzw. den Vertrauensschutz (vgl. ...). Sie macht geltend, der Private dürfe sich darauf verlassen, dass ihm die Anwendung des neuen, für ihn günstigeren Rechts nicht versagt werde, wenn er seine baulichen Dispositionen in Übereinstimmung mit der Einschätzung der zuständigen Behörden im Vertrauen auf das Inkrafttreten des neuen Rechts getätigt habe und sich in der Folge dieses Inkrafttretens durch Umstände verzögere, auf die weder der Private noch die Behörden Einfluss nehmen könnten (Referendum).

Dazu ist vorab festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin nicht im Vertrauen auf die Anwendbarkeit des neuen Rechts bauliche Dispositionen getroffen hat, die sich nun als nachteilig erweisen oder die

ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden können. Die Beschwerdeführerin wurde insbesondere auch nicht durch falsche behördliche Auskünfte in eine Vertrauenslage versetzt und zu einem Handeln veranlasst, das aus Vertrauensschutzgründen nun die Anwendung des neuen Rechts gebieten würde. Die Beschwerdeführerin plante vielmehr das Nordhaus von Anfang an und ohne behördliche Veranlassung ohne Schutzraum. Dies geschah offenbar in der falschen Annahme oder Hoffnung, beim voraussichtlichen Inkrafttreten des neuen Rechts am 1. Januar 2003 unterstehe das Bauprojekt nicht mehr der Schutzraumbaupflicht und es werde auch kein Ersatzbeitrag fällig. Gemäss der unangefochten in Rechtskraft erwachsenen Verfügung der Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz vom 30. August 2001 war die Sicherheitsleistung für 106 Schutzplätze aber vor Baubeginn zu entrichten und diesen Baubeginn plante die Beschwerdeführerin für anfangs Dezember 2002, also zwar nur einen Monat, aber eindeutig vor dem damals angenommenen Inkraftsetzungstermin des neuen Rechts 1. Januar 2003 (vgl. Bauprogramm Nordhaus vom 20. November 2002, ...). Die Beschwerdeführerin kann also nicht geltend machen, durch das unerwartet zustande gekommene Referendum habe sich das Inkrafttreten des neuen Rechts um ein Jahr verzögert und dadurch sei das neue Recht bei Baubeginn überraschend noch nicht in Kraft gestanden. Der Baubeginn war vielmehr auch ohne Referendum noch während der Geltung des alten Rechts geplant.

Es ist auch nicht so, dass die Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz jemals die Auffassung der Beschwerdeführerin genährt hätte, bei Inkrafttreten des neuen Rechts am 1. Januar 2003 oder am 1. Januar 2004 sei das Bauprojekt von Schutzraumbaupflicht und Ersatzbeitrag befreit. Genau das Gegenteil ist der Fall. In der in Rechtskraft erwachsenen Verfügung vom 30. August 2001 hielt die Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz vielmehr sinngemäss fest, das Bauprojekt unterstehe der Schutzraumbaupflicht. Nur unter dieser Bedingung bestand überhaupt Anlass und Gelegenheit, das Bauvorhaben vom Schutzraumbau zu befreien, wie dies unter Bezugnahme auf Art. 2 BMG in der Verfügung unmissverständlich geschah. Die verfügte Sicherheitsleistung diene ausdrücklich „zur Er-

füllung der Schutzraumbaupflicht“. Dass das Nordhaus der Schutzraumbaupflicht untersteht, wurde also bereits unter der Geltung des alten Rechts verfügt und indem die Beschwerdeführerin ebenfalls unter altem Recht von der ihr erteilten Baubewilligung samt den dazugehörigen Bedingungen und Auflagen unangefochten Gebrauch gemacht hat, sind diese in Rechtskraft erwachsen. Die wiedererwägungsweise Erteilung einer Baubewilligung nach neuem Recht - ohne Schutzraumbaupflicht bzw. ohne Ersatzbeitrag - würde voraussetzen, dass die Beschwerdeführerin noch nicht gebaut hat. Für einen Widerruf der rechtskräftig verfügten Schutzraumbaupflicht besteht dagegen nach Inkrafttreten des neuen Rechts kein Anlass, war doch die Feststellung der Schutzraumbaupflicht bei Erlass der Verfügung vom 30. August 2001 in keiner Weise fehlerhaft. Es liegt aber auch keine nachträgliche Fehlerhaftigkeit infolge Rechtsänderung vor.

Nachdem die Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz die Schutzraumbaupflicht für das Nordhaus festgestellt und die Beschwerdeführerin entsprechend ihrem Baugesuch vom Schutzraumbau befreit hatte, weil der Schutzplatzbedarf im B. gedeckt war, hatte die Beschwerdeführerin nach damals geltendem Recht zwingend einen Ersatzbeitrag für die eingesparten 106 Schutzplätze zu bezahlen (Art. 2 Abs. 3 BMG, § 23 Abs. 3 KBG), welcher grundsätzlich bei Baubeginn am 2. Dezember 2002 hätte entrichtet werden müssen (Art. 6 Abs. 4 BMV). Die Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz hätte auch sofort einen Ersatzbeitrag von Fr. 51'410.- für 106 Schutzplätze zu Fr. 485.- verfügen können. Nachdem dem Stadtrat B. der Baubeginn per 2. Dezember 2002 angezeigt worden war, hat er denn auch der Beschwerdeführerin am 13. Dezember 2002 gleich Rechnung für einen Ersatzbeitrag in der genannten Höhe gestellt (vgl. ...). Zu diesem Zeitpunkt bestanden also seitens der Behörden keine Zweifel an der Schutzraumbaupflicht und der Ersatzbeitragspflicht. Die Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz schloss aber nicht aus, dass Übergangsbestimmungen des künftigen Rechts eine Rückwirkung vorsehen würden mit der Folge, dass der nach damals geltendem Recht geschuldete Ersatzbeitrag wieder entfallen würde. Sie verfügte deshalb entgegenkommender Weise nicht definitiv die Pflicht zur Bezahlung eines Ersatzbeitrages von Fr. 51'410.--. Viel-

mehr war der Ersatzbeitrag vorläufig nur vor Baubeginn sicherzustellen. Nach Vorliegen der erwarteten Übergangsbestimmungen sollte entschieden werden, ob die Sicherheitsleistung bzw. der vorläufig bloss sichergestellte Ersatzbeitrag zurückerstattet oder in einen definitiven Ersatzbeitrag gleicher Höhe umgewandelt wird. Infolge Nichtinkrafttretens von Übergangsbestimmungen, welche eine Rückwirkung des neuen Rechts vorsehen, bzw. infolge Baubeginns vor dem Inkrafttreten entsprechender Übergangsbestimmungen hat die Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz am 14. Januar 2003 folgerichtig und zu Recht die vorläufige Sicherheitsleistung in einen definitiven Ersatzbeitrag umgewandelt. Ein weiteres Zuwarten hätte denn auch keinen Sinn ergeben, denn im Falle der Annahme des Gesetzes vom 22. Oktober 2002 in der Volksabstimmung wusste sie, dass das Gesetz keine Rückwirkung vorsah. Wäre das Gesetz in der Volksabstimmung verworfen worden, hätte das bisherige Gesetz weiter gegolten, das eben eine Schutzraumbaupflicht bzw. Ersatzabgabepflicht vorsieht.

Nach dem Gesagten hatte die am 30. August 2001 verfügte Sicherheitsleistung nicht zum Zweck, den Bau von Schutzplätzen auf den geplanten Bezugstermin vom 30. April 2004 hin sicherzustellen. Ein Bau von Schutzplätzen war schon damals nicht geplant und die Beschwerdeführerin wurde explizit vom Schutzraumbau befreit. Der Bezugstermin nach dem 1. Januar 2004 wäre höchstens relevant, wenn auf diesen Zeitpunkt Schutzplätze bereitstehen müssten. Das war aber nach Auffassung aller Beteiligten nie gemeint. Rechtskräftig entschieden und der Beschwerdeführerin bekannt war vielmehr, dass Ersatzbeiträge vorläufig sicherzustellen und definitiv zu bezahlen waren, wenn das neue Recht keine dem entgegenstehende Übergangsbestimmung vorsehen würde. Die Beschwerdeführerin durfte also nicht darauf vertrauen, dass mit Inkrafttreten des neuen Rechts die Sicherheitsleistung automatisch entfallen würde; sie musste vielmehr davon ausgehen, dass die Sicherheitsleistung für den vorläufig bloss sicherzustellenden Ersatzbeitrag in einen definitiven Ersatzbeitrag umgewandelt würde, wenn das neue Recht keine rückwirkende Bestimmung zu ihren Gunsten enthalten würde, wie dies nun der Fall ist. Bereits entschieden war überdies, dass die Fälligkeit

spätestens mit dem Baubeginn gegeben war. Das stand in Übereinstimmung mit Art. 6 Abs. 4 BMV, wonach der Ersatzbeitrag vor Baubeginn zu entrichten ist. Dass bei Befreiung vom Schutzraumbau der Ersatzbeitrag vor Baubeginn zu entrichten ist, gilt unverändert auch unter dem revidierten Recht (vgl. Art. 21 Abs. 1 ZSV). Auch hinsichtlich der Verjährung der Erhebung von Ersatzbeiträgen ist für den Beginn des Fristenlaufes der Baubeginn massgebend (Art. 23 Abs. 1 ZSV). Daraus ist zu schliessen, dass der Baubeginn für die Bestimmung des anwendbaren Rechts jedenfalls dann massgebend ist, wenn für das gemäss rechtskräftiger Verfügung der Schutzraumbaupflicht unterstehende, aber vom Schutzraumbau befreite Bauprojekt ein Ersatzbeitrag in Frage steht und über dessen definitive Entrichtung zu entscheiden ist. In diesem Sinne hat denn auch das Bundesgericht entschieden, dass bezüglich Bau- und Ersatzbeitragspflicht diejenigen Vorschriften massgebend sind, die im „Zeitpunkt der Bewilligung und Erstellung“ des betreffenden Gebäudes in Kraft stehen (ZBI 97 [1996] S. 472 Erw. 2b).

e) Dieses Ergebnis deckt sich mit den Auskünften, welche die Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz erhalten hat, wonach bei Baubeginn vor dem 1. Januar 2004 die Schutzraumbau- und Ersatzabgabepflicht bei Gewerbebauten gegeben ist (vgl. ...). Die Anwendung des bis zum 31. Dezember 2003 geltenden Rechts bei Baubeginn während dessen Geltungsdauer bzw. vor Inkrafttreten des neuen Rechts entspricht auch der Praxis, welche bei einer früheren Änderung des Schutzbaurechts Anwendung fand. Die Schutzraumbaupflicht erfuhr nämlich bereits in den gesetzlichen Grundlagen anlässlich der „Reform 95“ eine Einschränkung, so durch einen Verzicht auf die Erstellung von Schutzplätzen bei Umbauten und Aufbauten (vgl. Art. 2 Abs. 1 BMG in der Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 17. Juni 1994, in Kraft seit 1. Januar 1995; AS 1994 2667 2670; BBl 1993 III 825; Schluss- oder Übergangsbestimmungen zur Änderungen vom 17. Juni 1994 fehlen ebenfalls). Das damalige Bundesamt für Zivilschutz hielt im Kreisschreiben Nr. 10/94 vom 31. August 1994 folgendes fest:

„Wie Sie wissen, wird die teilrevidierte Schutzbautenverordnung zusammen mit den übrigen Zivilschutzverordnungen voraussichtlich auf den 1. Januar 1995 in Kraft treten.

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und eines rechtskonformen Übergangs sind Bauten, mit deren Arbeiten ab dem 1. Januar 1995 begonnen wird, bereits nach der Verabschiedung der Verordnungsänderung durch den Bundesrat, welche auf Mitte Oktober zu erwarten ist, gemäss den Bestimmungen der reduzierten Schutzraumbaupflicht zu beurteilen und zu genehmigen.“

3. a) Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass mit Verfügung vom 30. August 2001 bereits rechtskräftig entschieden wurde, dass das Bauprojekt zwar der Schutzraumbaupflicht untersteht, die Bauherrschaft aber von der Erstellung von 106 Schutzplätzen befreit ist. Auch eine erneute Beurteilung der Schutzraumbaupflicht würde angesichts der Baubewilligungserteilung und des Baubeginns unter dem alten Recht nicht anders ausfallen. Für die noch zu beurteilende Frage, ob die Sicherheitsleistung von Fr. 51'410.– in einen Ersatzbeitrag umzuwandeln ist, nachdem die Beschwerdeführerin von der Baubewilligung Gebrauch gemacht hat, ist der Baubeginn vor dem 1. Januar 2004 für die Bestimmung des anwendbaren Rechts massgebend. Nach altem Recht (Art. 2 Abs. 1 und 3 BMG, Art. 6 Abs. 4 BMV) und mangels gegenteiliger Übergangsbestimmungen des neuen Rechts wurde bei Baubeginn am 2. Dezember 2002 ein Ersatzbeitrag für die Schutzplätze fällig, von deren Bau die Beschwerdeführerin befreit worden war. Die angefochtene Umwandlung der Sicherheitsleistung von Fr. 51'410.– in einen Ersatzbeitrag gleicher Höhe ist also zu Recht erfolgt. Da der Stadtrat B. der Beschwerdeführerin zwar am 13. Dezember 2002 für den Ersatzbeitrag bereits Rechnung gestellt hat, die Beschwerdeführerin aber bis heute weder die rechtskräftig verfügte Sicherheitsleistung noch den angefochtenen und daher nicht in Rechtskraft erwachsenen Ersatzbeitrag bezahlt hat, hat der Stadtrat B. der Beschwerdeführerin eine angemessene Nachfrist für die Bezahlung anzusetzen.

VIII. Grundbuchrecht

127 Art. 781 ZGB; Art. 7 GBV

Verein X; Grundbuchbeschwerde vom 11. Juni 2003 gegen die Abweisungsverfügung des Grundbuchamtes A. vom 21. Mai 2003 i.S. Kaufvertrag und Begründung einer Dienstbarkeit; Abweisung

Verfügung des Departementes des Innern vom 23. Februar 2004

Sachverhalt

1. Mit Datum vom 20. Mai 2003 meldete der vom Verein X beauftragte Y die Begründung einer Dienstbarkeit und einen Kaufvertrag zur Eintragung im Grundbuch an. Gemäss Vertrag vom 10. April 2003 räumen die jeweiligen Eigentümer von GB Nr. Zzz, einer Stockwerkeigentumseinheit, dem Verein X ein selbständiges und dauerndes Benutzungsrecht an einem eingeschossigen Atelier mit WC im Erdgeschoss ein. Hiefür würde gemäss Vertrag ein eigenes Grundbuchblatt angelegt. Das selbständige und dauernde Benutzungsrecht wird zu einem Kaufpreis von 52'000 Franken an B. verkauft. Das Grundbuchamt A. wies die Anmeldung mit Verfügung vom 21. Mai 2003 jedoch mit der Begründung ab, dass der Kaufvertrag für den Verein X eine übermässige Belastung darstelle, da mit dem Verkauf des selbständigen und dauernden Benutzungsrechts eine Aushöhlung des Grundeigentums bewirkt werde. Zudem sei auch fraglich, ob damit nicht die Vorschriften der Nutzniessung unterlaufen würden.

2. Mit Eingabe vom 11. Juni 2003 legte der durch Y vertretene Verein X beim Departement des Innern gegen die Abweisungsverfügung Beschwerde ein. Zur Begründung führte er im Wesentlichen an, dass sich für das selbständige und dauernde Benutzungsrecht eine