

3. Kammer

# URTEIL

vom 8. Juni 2007

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Parkplatzersatzabgabe

1. Mit Baubescheid vom 2. Mai 2006 bewilligte die Gemeinde ... der Hotel ... AG die Sanierung des Restaurants ..., den Abbruch der ... (Parzelle 2235) und den Neubau eines Hoteltraktes. Das Restaurant ... (nachstehend Altbau) steht auf Parzelle 2006. Demgegenüber beansprucht der neue Hoteltrakt (nachstehend Neubau) sowohl Parzelle 2235 als auch Teile von Parzelle 2006.

Die Gemeinde hat in der Baubewilligung gestützt auf Art. 31 des kommunalen Baugesetzes (BG) aufgrund folgender Berechnung die Abgeltung von 20 Pflichtparkplätzen (PP) verfügt:

Altbau (saniertes Restaurant ...)	22 PP	
Neubau (Hoteltrakt)	<u>17 PP</u>	
Total erforderliche PP	39 PP	39 PP
./. ausgewiesene Parkplätze		
Aussenplätze	15 PP	
Garagen	<u>4 PP</u>	
Total real vorhandene PP	19 PP	<u>19 PP</u>
Fehlende/abzugeltende PP		20 PP

2. Dagegen erhob die Hotel ... AG am 15. Mai 2006 Rekurs an das Verwaltungsgericht mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung insoweit aufzuheben, als damit die Abgeltung von 20 Parkplätzen angeordnet worden sei. Die Rekurrentin vertritt die Ansicht, der sanierte Altbau verursache im Vergleich zum heutigen Zustand keinen Mehrverkehr, sodass für diese Baute

keine Pflichtparkplätze errichtet werden müssten. Denn für die Altbaute im heutigen Zustand wären 24 Pflichtparkplätze erforderlich, währenddem für die sanierte Altbaute 22 Pflichtparkplätze erforderlich seien. Pflichtparkplätze müssten lediglich für den Neubau (Hoteltrakt) auf Parzelle 2006/2235 errichtet werden, wobei hierfür 17 Pflichtparkplätze erforderlich seien, wovon 15 real erstellt würden, sodass lediglich noch 2 abzugelten seien.

3. Die Gemeinde ... beantragte in ihrer Vernehmlassung die Abweisung des Rekurses. Sie macht zusammengefasst geltend, die in Art. 31 BG geregelte Erstellungspflicht von Parkplätzen knüpfe an die Begriffe "Neubauten", "Umbauten" und "Erweiterungen" an. Unter diese Formulierungen liessen sich ohne weiteres sowohl eine Einzelbaute als auch ein aus mehreren Einzelbauten zusammengesetzter Betriebskomplex subsumieren. Der Gesetzeswortlaut schliesse insbesondere nicht aus, dass ein zusammengehörender Betriebskomplex aus einer Kombination von Neubauten, Umbauten und Erweiterungen ganzheitlich beurteilt werde. Vorliegend bilde Gegenstand der Baubewilligung ein solcher aus Alt- und Neubau zusammengesetzter Betriebskomplex, welcher baulich, funktional und betrieblich eine Einheit darstelle. Die Berechnung der abzugeltenden Pflichtparkplätze sei unter diesem Aspekt richtig vorgenommen worden.
4. In einem zweiten Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Standpunkten fest.
5. Am 20. März 2007 führte das Verwaltungsgericht einen Augenschein an Ort und Stelle durch, an welchem der Anwalt der Rekurrentin sowie Vertreter der Gemeinde mit ihrem Anwalt teilnahmen. Allen Anwesenden wurde dabei Gelegenheit erteilt, sich anhand der Örtlichkeiten auch noch mündlich zu den aufgeworfenen Fragen zu äussern.  
Auf das Ergebnis des Augenscheines sowie die weiteren Ausführungen in den Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

**Das Gericht zieht in Erwägung:**

1. Am 1. Januar 2007 ist das neue Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) in Kraft getreten, welches das bisherige Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG; BR 370.100) abgelöst hat. Die Übergangsbestimmung in Art. 85 Abs.2 VRG legt fest, dass Rechtsmittelverfahren sich nach neuem Recht richten, wenn bei dessen Inkraft-Treten die Rechtsmittelfrist noch nicht abgelaufen ist. Da im vorliegenden Fall die Rechtsmittelfrist noch 2006 geendet hat, sind hier noch die bisherigen Bestimmungen des Verwaltungsgerichtsgesetzes anwendbar.
  
2. Wie das Bundesgericht in den letzten Jahren wiederholt entschieden hat, fällt das öffentliche Baurecht im Kanton Graubünden grundsätzlich in den Autonomiebereich der Gemeinden. In Bezug auf all jene Fragen, die im kantonalen Gesetz keine abschliessende Regelung gefunden haben und bei denen den Gemeinden eine relativ erhebliche Gestaltungsfreiheit zusteht, stellen die Vorschriften der kommunalen Bauordnungen autonomes Gemeinderecht dar (BGE 128 I 3 E. 2b S. 8). Die Gemeindeautonomie bezieht sich dabei nicht nur auf die Rechtsetzung, sondern auch auf die Rechtsanwendung und -auslegung, wenn die anwendbare Bestimmung dem selbständigen Gemeinderecht angehört. Das Verwaltungsgericht hat sich dann bei der Anwendung und Auslegung solcher Normen Zurückhaltung aufzuerlegen, wenn ein Zweifelsfall vorliegt, die Auslegung schwierig ist oder in besonderem Masse örtliche Verhältnisse zu würdigen sind. Den Gemeinden steht in solchen Fällen ein geschützter Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu, in welchen das Verwaltungsgericht nur eingreifen kann, sofern die Gemeinde diesen Bereich missbraucht oder überschritten hat. Die Kognition des Verwaltungsgerichtes beschränkt sich damit praktisch auf eine Willkürprüfung, d.h. das Verwaltungsgericht kann nur dann eingreifen, wenn sich der gestützt auf autonomes Gemeinderecht erlassene Entscheid als sachlich unvertretbar erweist oder gegen allgemeine Rechtsgrundsätze verstösst. Das Gericht hat insbesondere dann keinen Anlass einzugreifen, wenn sich die Gemeinde bei der Anwendung und Auslegung ihres autonomen Rechtes an den klaren Wortlaut einer Bestimmung hält (VGU R 06 84, R 03 93). Bei der vorliegend zur Diskussion stehenden Bestimmung von Art. 31 BG über die Abstellplätze für

Motorfahrzeuge handelt es sich fraglos um autonomes Gemeinderecht, überlässt es auch das neue kantonale Raumplanungsgesetz (KRG) doch ausdrücklich den Gemeinden, wie sie auf diesem Gebiet legisferieren wollen (Art. 24 Abs. 2 Ziff. 4 KRG).

3. a) Die vorliegend umstrittene Bestimmung von Art. 31 Abs. 1 BG lautet wie folgt:

"Bei Neubauten sowie bei Umbauten und Erweiterungen, welche zusätzlichen Verkehr erwarten lassen, sind auf der Bauparzelle während des ganzen Jahres zugängliche Abstellplätze für Motorfahrzeuge zu erstellen und dauernd für die Parkierung offen zu halten."

Die Gemeinde legt diese Bestimmung dahingehend aus, dass ein zusammengehörender Betriebskomplex aus einer Kombination von Neubauten, Umbauten und Erweiterungen ganzheitlich beurteilt werden könne mit der Folge, dass dann der gesamte Gebäudekomplex wie ein Neubau zu behandeln sei. Dieser Auslegung steht weder der Wortlaut der Bestimmung noch ihr Sinn und Zweck entgegen. Ratio legis der Bestimmungen über die Parkplatzerstellungspflicht und deren Abgeltung durch eine Ersatzabgabe ist es zu gewährleisten, dass jede überbaute Parzelle grundsätzlich den durch ihre Benutzung bewirkten ruhenden Verkehr aufnimmt, damit durch diesen nicht die öffentlichen Strassen belastet werden (vgl. Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, 2.A., S. 157 f.; VGU A 04 26). Das Gesetz verlangt zwar bei reinen Umbauten und Erweiterungen nur die Deckung eines durch zusätzlichen Verkehr bedingten Mehrbedarfes. Der Grundsatz der Selbstdeckung des Mehrbedarfs beruht indessen auf einer doppelten Fiktion: Zum einen liegt ihm die Annahme zugrunde, dass die baulichen und bewerbungsmässigen Änderungen, welche die Abstellplatzerstellungspflicht auslösen, stets nur einen Teil einer Baute und Anlage betreffen und nicht derart intensiv sind, dass sie einen Wandel im Baucharakter zur Folge haben. Und zum andern geht er stillschweigend von der Vorstellung aus, dass die vom Umbau oder von der Nutzungsänderung betroffenen Bauten und Anlagen im Lichte der Abstellplatzvorschriften materiell rechtmässig sind, d.h. über die für den bisherigen Zustand gesetzlich

vorgeschriebene Zahl von eigenen Abstellplätzen verfügen. Falls sich nun im Einzelfall herausstellt, dass die eine oder die andere Fiktion oder sogar beide zusammen in Wirklichkeit nicht gegeben sind, lässt sich die Zahl der Abstellplätze nicht mehr nur nach Massgabe des Mehrbedarfs, also des durch die bauliche oder bewerbungsmässige Änderung hervorgerufenen zusätzlichen Bedarfs bestimmen. Vielmehr drängt sich diesfalls eine differenzierendere Berechnungsweise auf, wobei auch der Altbau ganz oder teilweise in die Rechnung einbezogen werden muss. Ein Nichteinbezug des Altbaus würde in solchen Fällen regelmässig zu einem stossenden Ergebnis führen (Frey, Die Erstellungspflicht von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge nach zürcherischem Recht, S. 47). Bauliche Änderungen an bestehenden Bauten und Anlagen können unter Umständen derart intensiv sein, dass die Baute ihren bisherigen Charakter verliert und einer Neuerrichtung nahe kommt. Derart weitgehende Änderungen werden baurechtlich nicht mehr als Umbauten oder allgemeine bauliche Änderungen behandelt, sondern als sog. Umgestaltungen einem Neubau gleichgestellt. Wie bei einem Neubau ist alsdann auch die Zahl der erforderlichen Abstellplätze zu ermitteln. Der Bedarfsberechnung ist insbesondere die ganze Baute oder Anlage zugrunde zu legen, unabhängig davon, ob von der baulichen Änderung die ganze Baute oder nur einzelne Teile davon betroffen werden. Es sind stets so viele Abstellplätze zu verlangen, wie wenn der neue geänderte Zustand von Anfang an bestanden hätte; bereits vorhandene Abstellplätze werden dabei angerechnet (Frey, a.a.O., S. 47 mit Hinweisen). Die Bestandesgarantie, welche sich aus Art. 31 BG für erweiterte oder umgebaute Altbauten hinsichtlich der Pflichtparkplätze ergibt, ist demnach nach den von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen restriktiv zu handhaben. Darin fügt sich die von der Gemeinde vorgenommene Auslegung von Art. 31 BG nahtlos ein. Sie entspricht vollumfänglich der oben erwähnten ratio legis, dass möglichst alle Bauten über die erforderliche Anzahl Pflichtparkplätze verfügen sollten oder diese allenfalls abzugelten sind.

- b) Wie sich nun sowohl aus den Baueingabeplänen ergibt als auch an der Besichtigung der beiden zusammenhängenden Bauparzellen festgestellt werden konnte, bildet das Bauvorhaben der Rekurrentin einen einheitlichen

Betriebskomplex, der in seiner Gesamtheit einem Neubau gleichkommt. Der Neubau (Hoteltrakt) wird nicht etwa allein auf Parzelle 2235 realisiert. Nennenswerte Teile des Neubaus befinden sich auch auf Parzelle 2006. Der Neubau und der Altbau sind baulich miteinander verbunden, und zwar existieren in den zwei unteren Stockwerken (1. UG und 1. OG) Durchgänge. Der Neubau und der Altbau bilden funktional und betrieblich eine Einheit. Im Neubau werden (neben zwei autonomen Wohnungen im Dachgeschoss) 21 Hotel-Doppelzimmer sowie ein Wellnessbereich untergebracht. Die der Hotellerie dienende Lingerie wird indessen im 1. UG des Altbaus realisiert. Der für den Hotelbetrieb bestimmte Frühstücksraum für 36 Personen liegt im 1. OG des Altbaus. Und auch die Hotelrezeption wird vollumfänglich im 1. OG des Altbaus realisiert. Die Gemeinde hat nach dem Gesagten zu Recht das gesamte Bauvorhaben wie einen Neubau behandelt und dementsprechend den Nachweis der Pflichtparkplätze bzw. deren Abgeltung verlangt, soweit sie nicht real vorhanden sind oder noch erstellt werden. Dass bei dieser Betrachtungsweise insgesamt 39 Pflichtparkplätze erforderlich sind, ist unbestritten. Bei der Anrechnung der realen Parkplätze ist die Gemeinde zu Recht von den Angaben der Rekurrentin in den Baueingabeplänen ausgegangen. Wenn die Bauherrschaft nun in der Replik noch die Anrechnung weiterer Parkplätze beantragt hat, ist darauf nicht einzugehen. Es steht der Rekurrentin frei, diesen Nachweis bei der Baubehörde mittels Eingabe eines entsprechenden Projektänderungsgesuches zu beantragen. Der Rekurs ist demnach abzuweisen.

4. Bei diesem Ausgang gehen die Verfahrenskosten zulasten der Rekurrentin, welche die anwaltlich vertretene Gemeinde überdies angemessen aussergerichtlich zu entschädigen hat.

**Demnach erkennt das Gericht:**

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Die Gerichtskosten, bestehend

- aus einer Staatsgebühr von	Fr. 3'000.--
- und den Kanzleiauslagen von	Fr. 194.--
zusammen	<u>Fr. 3'194.--</u>

gehen zulasten der Hotel ... AG und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

3. Die Hotel ... AG entschädigt die Gemeinde ... aussergerichtlich mit Fr. 2'000.-  
- (inkl. MWST).