

**Schätzungskommission**

**Urteil vom 25. Juni 2020**

Es wirken mit:

Vizepräsident: Ingold

Richter: Boss, Brunner

Aktuar: Hatzinger

In Sachen **SKDIV.2020.1**

**Y. & Co. AG**

gegen

**Einwohnergemeinde der Stadt W.**

betreffend **Ersatzabgabe für 21 nichterstellte Autoabstellplätze**

hat die Schätzungskommission **den Akten entnommen:**

1.1 Am 20. Mai 2019 beschloss der Stadtrat von W. eine Ersatzabgabe für 21 nicht erstellte Autoabstellplätze in Höhe von Fr. 63'000.- im Zusammenhang mit dem Anbau (südseitig) der Liegenschaft der Y. & Co. AG, Z.-Gasse 01, W., GB Nr. 002. Die Leistung dieser Ersatzabgabe wurde in einer noch abzuschliessenden Vereinbarung zwischen der Einwohnergemeinde (EG) der Stadt W. und der Y. & Co. AG geregelt.

1.2 Gegen diesen Beschluss liess die Y. & Co. AG am 28. Juni 2019 Einsprache erheben. Es wurde beantragt, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben. Eventualiter sei die Ersatzabgabe auf Fr. 17'000.-, subeventualiter angemessen zu reduzieren; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Der Kurzbegründung folgte am 30. August 2019 die einlässliche Begründung. Danach fehle es für die Erhebung der Ersatzabgabe an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Mit der Aufhebung der betreffenden Reglementsbestimmungen sei nicht mehr definiert, welche Abstellplätze ersatzabgabepflichtig seien. Zudem verletzte die Angabe das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip.

1.3 Mit Beschluss des Stadtrates W. vom 17. Februar 2020 wurde die Einsprache teilweise gutgeheissen und der angefochtene Beschluss aufgehoben (1.). Für den umstrittenen Anbau sei der EG der Stadt W. aufgrund der Bauvorschriften und den bereits bezahlten Ersatzabgaben für drei nicht erstellte Abstellplätze noch für 18 nicht erstellte Abstellplätze eine Ersatzabgabe von Fr. 54'000.- zu entrichten (2.). Die Leistung für diese Ersatzabgabe werde in einer entsprechenden Vereinbarung geregelt (3.). Die Direktion Bau wurde ermächtigt, die Vereinbarung zu unterzeichnen (4.). Es wurden keine Kosten erhoben oder ausbezahlt (5.). Die Direktion Präsidium wurde mit dem Vollzug beauftragt (6.). Dazu wurde v.a. ausgeführt, es sei weder ersichtlich noch begründet, inwiefern die gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Ersatzabgabe in der Stadt W. fehlen sollte. Die kantonale und die kommunale Gesetzgebung sei genügend bestimmt, um den Gegenstand der Abgabe, den Kreis der Abgabepflichtigen und die Höhe der Abgabe eindeutig zu definieren. Der Verweis auf nicht mehr existente kommunale Bestimmungen schade nicht und habe auch nicht zur Folge, dass das Abgabeobjekt fehlen würde. Die Einsprache sei in diesem Punkt unbegründet. Sodann gelange das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip nicht in der gerügten Art zur Anwendung. Indessen sei die Erstellung eines Abstellplatzes für Motorfahrzeuge an der Z. Gasse einiges teurer als Fr. 12'000.-. Dank der Befreiung von der Parkplatzerstellungspflicht könne das Projekt der Bauherrin überhaupt realisiert werden. Das Interesse der Grundeigentümerin an der Befreiung von der Erstellungspflicht sei als hoch einzustufen. Die Ersatzabgabe von Fr. 3'000.- erscheine als gering; eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips könne nicht vorliegen. Die Einsprache sei in diesem Punkt ebenfalls unbegründet. Bezüglich der Reduktion der Abgabe aufgrund der Gesamtumstände wurde festgehalten, dass die spezielle Lage in der Altstadt-/Schutzzone berücksichtigt worden sei mit einem Reduktionsfaktor von 50 % bezogen auf die Verkaufsfläche und von 40 % bezogen auf die Bürofläche. Weitergehende Reduktionsgründe seien weder ersichtlich noch geltend gemacht worden. Die Einsprache sei auch in diesem Punkt unbegründet. Mit Bezug auf die Reduktion der Abgabe aufgrund einer neuen Berechnung der Nutzungsfläche und bereits erstellten bzw. ausbezahlten Abstellflächen wurde angeführt, es gelte die im Baudossier vom 18. Januar 2019 angegebene Fläche für die Berechnung der Anzahl Abstellplätze, mithin eine Netto-Ver-

kaufsfläche von total 584 m<sup>2</sup>. Betreffend den IV-Parkplatz werde die Ersatzabgabe zurück-erstattet, sobald aufgezeigt werde, dass dieser Parkplatz genützt werden dürfe, weil eine entsprechende Dienstbarkeit begründet worden sei. Weiter seien im Jahr 1970 für zwei Parkplätze und 2006 für einen Parkplatz Ersatzabgaben geleistet worden; diese seien von den streitigen 21 ersatzpflichtigen Abstellplätzen in Abzug zu bringen. Die Einsprache sei insoweit teilweise begründet; die Ersatzabgabe sei für 18 anstelle von 21 Abstellflächen für Motorfahrzeuge geschuldet. Schliesslich werde mit der erwähnten Vereinbarung vertraglich sichergestellt, dass die Grundeigentümerin bei nachträglichem Nachweis der erforderlichen Abstellflächen die bereits einbezahlten Ersatzabgaben zurückerhalte. Diese Umsetzung der Ersatzpflicht mittels Vertrag und Verfügung diene dem Schutz der pflichtigen Grundeigentümerin.

2.1 Gegen diesen Beschluss gelangte die Y. & Co. AG (Beschwerdeführerin) mit Beschwerde ihrer Rechtsvertretung vom 2. März 2020 an die Kantonale Schätzungskommission. Es wurde beantragt, die Ziffn. 2-6 des angefochtenen Beschlusses seien vollumfänglich aufzuheben. Eventualiter seien die Ziffn. 2-6 aufzuheben und die Ersatzabgabe auf gesamthaft Fr. 17'000.-, subeventualiter auf einen angemessenen Betrag zu reduzieren; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzügl. MWST zulasten der EG der Stadt W. In der einlässlichen Beschwerdebegründung vom 24. März 2020 wurde im Wesentlichen ausgeführt, es fehle hier eine gesetzliche Grundlage. Die fraglichen Bestimmungen seien aufgehoben worden. Damit sei die Grundlage für die Erhebung der Abgabe weggefallen. Die Stadt W. sei sich der Problematik bewusst und versuche durch Abschluss des Vertrags doch noch Rechtsverbindlichkeit zu schaffen, was mit der Verfügung alleine nicht möglich sei. Die diesbezügliche Argumentation der Stadt W. überzeuge nicht. Weiter zeige auch deren Vorlage betreffend das Parkierungsreglement, dass keine gesetzliche Grundlage vorhanden sei. Beim hier umstrittenen Verkaufsgeschäft und bei der vorliegenden Lage mitten in der Fussgängerzone mit einer besonders guten Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr bzw. dem nicht motorisierten Verkehr führe die angewendete starre Richtlinie für die Berechnung der Abstellplätze für Motorfahrzeuge zu keinem sachgemässen und verhältnismässigen Ergebnis. Die Mehrbelastung für die übrigen baupflichtigen Eigentümer sei sehr gering, eine Ersatzabgabe von Fr. 3'000.-/Abstellplatz, starr nach der nicht grundeigentümergehörigen Richtlinie berechnet, sei absolut unverhältnismässig. Die Unverhältnismässigkeit ergebe sich auch daraus, dass der Fonds der Stadt W. für öffentliche Abstellflächen und Ausgaben des öffentlichen Verkehrs aufgrund seiner Höhe von über 4.5 Mio. Franken per 31. Dezember 2018 offenbar nicht zweckbestimmt verwendet werde. Unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips sei die Ersatzabgabe eventuell auf max. Fr. 17'000.- festzulegen. Schliesslich habe sich die Bemessungsgrundlage verändert und die Ersatzabgabe sei entsprechend zu korrigieren, wonach nur noch 15.5 Parkplätze erforderlich seien.

Mit Verfügung der Schätzungskommission vom 27. März 2020 wurde der Beschwerde antragsgemäss aufschiebende Wirkung zuerkannt.

2.2 Mit Vernehmlassung vom 28. April 2020 beantragte die Stadt W. die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. An den bisherigen Ausführungen wurde vollumfänglich festgehalten. Die Stadt W. versuche seit geraumer Zeit, ein Parkhaus zu realisieren, wofür auch Gelder der Ersatzabgabe teilweise eingesetzt werden sollen; der

letzte Versuch sei im Jahr 2010 gescheitert. Dieses Thema sei immer wieder aktuell; damit sei der Zweck des Fonds nicht gegenstandslos geworden. Im Übrigen sei nur noch eine Ersatzabgabe für 18 nicht erstellte Abstellplätze streitig.

2.3 Mit Stellungnahme vom 29. Mai 2020 hielt die Beschwerdeführerin an den Rechtsbehörden und den bisherigen Ausführungen vollumfänglich fest. Ein Parkhaus in W. sei seit 10 Jahren nicht mehr thematisiert worden. Das diesbezügliche Argument der Stadt W. sei unbehelflich.

Die Schätzungskommission zieht in **Erwägung**:

1.1 Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht. Die Kantonale Schätzungskommission ist sachlich zuständig (vgl. SOG 2017 Nr. 22; § 43 der Kantonalen Verordnung über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren, GBV, BGS 711.41). Die Beschwerdeführerin ist mit ihrer Einsprache nicht durchgedrungen und daher zur Beschwerde legitimiert. Auf diese ist somit einzutreten.

1.2 Im vorliegenden Verfahren ist aufgrund des angefochtenen Stadtratbeschlusses noch eine Ersatzabgabe von 18 nicht erstellten Abstellplätzen streitig.

2.1 Gemäss § 147 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, BGS 711.1) sind bei der Erstellung und Änderung von Bauten und baulichen Anlagen oder bei deren Nutzungsänderung die für die jeweilige Nutzung erforderlichen Abstellplätze für Motorfahrzeuge zu schaffen, sofern nicht überwiegende Interessen des Umweltschutzes oder der Raumplanung entgegenstehen; massgebend für die Festlegung des Angebots an Abstellplätzen ist die jeweilige Norm des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute. Wenn notwendig und zumutbar kann die Erstellung von Abstellplätzen auch bei bestehenden Nutzungen angeordnet werden (§ 147 Abs. 2 PBG). Können oder dürfen die erforderlichen Abstellflächen nicht in geeigneter Lage erstellt werden, so hat der Grundeigentümer nach Vorschrift der Gemeinde a) sich entweder an einem Gemeinschaftsunternehmen zur Schaffung von Parkraum zu beteiligen; oder b) nach § 43 GBV eine Ersatzabgabe zu entrichten, welche von der Gemeinde für öffentliche Abstellflächen und den öffentlichen Verkehr zu verwenden ist (§ 147 Abs. 5 PBG). Nach § 42 Abs. 1 der Kantonalen Bauverordnung (KBV, BGS 711.61) werden die für die jeweilige Nutzung erforderlichen oder zulässigen Abstellplätze für Motorfahrzeuge von der Baubehörde festgelegt. Diese kann die Erstellung von Abstellplätzen auch bei bestehenden Nutzungen anordnen, wenn dies notwendig und zumutbar ist (§ 42 Abs. 2 KBV). Gemäss § 43 Abs. 2 GBV ist die Höhe der Ersatzabgabe für jeden erforderlichen Abstellplatz im Reglement der Gemeinde festzulegen. Die Gemeinde hat die Ersatzabgabe in einen Fonds zu legen, dessen Gelder für öffentliche Abstellflächen und für Ausgaben des öffentlichen Verkehrs zu verwenden sind (§ 43 Abs. 3 GBV; vgl. zum Ganzen SOG 2017 Nr. 22 E. 4.1, siehe auch SOG 2001 Nr. 17 E. 2, Verwaltungsgerichtsentscheid VGE vom 5.2.2003, VWBES.2002.279, E. 6).

2.2 Nach Art. 184 des bisherigen Baureglements der EG der Stadt W. vom 12. Juni 1981 (Bauregl.), welcher weiterhin anwendbar bleibt (vgl. § 11 Abs. 2 des geltenden Bauregl. der EG der Stadt W. vom 9.9.1999, vom Regierungsrat genehmigt am 16.11.1999, § 12 Bauregl.) hat der Grundeigentümer für nicht erstellte Abstellplätze gemäss Art. 82 und 83 in der Kern- und Kernrandzone eine Ersatzabgabe von Fr. 6'000.- und in den übrigen Bauzonen von Fr. 3'000.- zu leisten. Diese Ersatzabgabe wird ohne Zins zurückerstattet, sobald der Grundeigentümer die erforderlichen Abstellflächen schaffen kann oder ihm ein dingliches Recht zur uneingeschränkten Benützung von in angemessener Entfernung liegenden öffentlichen oder privaten Abstellplätzen zusteht. Die Ersatzabgabe wird in einen Fonds gelegt, der ausschliesslich dem Zweck dient, vermehrte öffentliche Parkplätze zu schaffen und zu unterhalten.

3. Die Parteien sind sich einig, dass die Pflicht zur Leistung einer Ersatzabgabe einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf, welche namentlich den Kreis der Abgabepflichtigen und die Bemessung der Abgabe zu bestimmen hat. Weiter ist die Anzahl der erforderlichen Plätze nicht strittig. Streitig ist hingegen v.a. auch die Höhe der Ersatzabgabe für die 18 Parkplätze.

3.1 Die Beschwerdeführerin rügt zuerst die fehlende gesetzliche Grundlage. Unbestrittenmassen wird das Legalitätsprinzip im Abgaberecht streng gehandhabt. Im Allgemeinen muss das Gesetz mindestens Folgendes umschreiben: Den Kreis der Abgabepflichtigen (Subjekt der Abgabe), den Gegenstand der Abgabe (Objekt der Abgabe) und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen (Bemessungsgrundlage; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Rzn. 2693 und 2695). Im konkreten Fall stützt sich die streitige Ersatzabgabe wie gesehen in erster Linie auf kantonale Bestimmungen (§ 147 PBG, § 43 GBV und § 42 KBV). Sodann ist wie erwähnt auch im kommunalen Recht eine Bestimmung betreffend die strittige Ersatzabgabe bzw. das entsprechende Rückerstattungsrecht enthalten (Art. 184 Bauregl.). Diese gesetzlichen Grundlagen sind grundsätzlich auch unstrittig. Wie die Stadt W. zutreffend ausgeführt hat, verfängt die Rüge der fehlenden gesetzlichen Grundlage für die strittige Ersatzabgabe indes nicht. Dass Art. 184 Bauregl. auf Art. 82 und 83 Bauregl. (Abstellplätze für Motorfahrzeuge; Erstellungspflicht und Auskauf) und damit auf Bestimmungen verweist, die aufgehoben worden sind (vgl. § 11 des geltenden Bauregl.), ändert nichts daran, dass hier eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die kantonalen Bestimmungen, sondern auch für den weiterhin anwendbaren Art. 184 Bauregl. In dieser Bestimmung werden Subjekt (entsprechende Grundeigentümer) und Objekt (nicht erstellte Abstellplätze) der Abgabe sowie deren Bemessungsgrundlage bzw. Höhe (Fr. 6'000.- resp. Fr. 3'000.-) ebenfalls festgelegt. Selbst wenn der Gegenstand der Abgabe nicht hinreichend bestimmt wäre, da die Abstellplätze infolge Aufhebung der Art. 82 und 83 nicht mehr näher definiert werden, ist in dieser Hinsicht wie aufgezeigt nach wie vor eine hinreichende, anzuwendende kantonale Gesetzesgrundlage für die streitige Ersatzabgabe vorhanden. Dass die Stadt W. zusätzlich eine entsprechende Vereinbarung erstellt hat, ändert nichts; diese betrifft die im kantonalen Recht an sich nicht vorgesehene Rückzahlungspflicht. Ferner kann auch die geltend gemachte Vorlage der Stadt W. vom 10. Februar 2019 betreffend Parkierungsreglement zu keinem anderen Ergebnis führen. Diese Vorlage ändert auch nichts daran, dass hier eine jedenfalls ausreichende

kantonale gesetzliche Grundlage existiert. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde in diesem ersten Punkt unbegründet.

3.2 Sodann wird die Bemessungsgrundlage der Abgabe bestritten bzw. eine Verletzung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips geltend gemacht. Eine Ersatzabgabe von Fr. 3'000.- pro Parkplatz erscheint indessen nicht als unangemessen; die Kosten für die Erstellung privater oder öffentlicher Parkplätze sind wohl bedeutend höher (vgl. Urteile der Schätzungskommission vom 2.12.2008, SKDIV.2008.8 und vom 13.11.2002, SKDIV.2002.3; je E. 5 am Ende). Die Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz gebieten, dass der Gesamtertrag gewisser Kausalabgaben die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht übersteigen darf und die Höhe der Abgabe im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der vom Staat erbrachten Gegenleistung stehen muss (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2704). Ob diese Prinzipien auch für die hier streitigen Ersatzabgaben zur Anwendung gelangen, was die EG der Stadt W. verneint hat, kann offenbleiben. Nach dem Gesagten ist eine Ersatzabgabe von Fr. 3'000.- jedenfalls nicht als unverhältnismässig anzusehen. Zudem ist hier nicht der im vorliegenden Zusammenhang auch mögliche Abgabebetrag von Fr. 6'000.- anwendbar, sondern wie gesagt der Betrag von Fr. 3'000.-. Ob sich eine Unverhältnismässigkeit der strittigen Ersatzabgabe daraus ergibt, dass der diesbezüglich geäußerte Fonds von über 4,5 Mio. Franken (Saldo per 31.12.2018) mangels bisheriger Realisierung eines Parkhauses in W. nicht zweckbestimmt eingesetzt werde, ist letztlich eine politische Frage, die hier nicht beantwortet werden kann. Weshalb die Abgabe auf Fr. 17'000.- zu reduzieren sei, macht die Beschwerdeführerin nicht näher geltend und ist auch nicht erkennbar. Aufgrund der Angaben und Unterlagen der Stadt W. wurde anhand der einschlägigen Richtlinien des Baureglements für die Berechnung von Abstellflächen für Motorfahrzeuge eine entsprechende Reduktion von 50 % (als sinnvoller Bedarf bei Verkaufsgeschäften) vorgenommen; dies ist als sachgerecht anzusehen und daher nicht zu beanstanden. Weitergehende Reduktionsgründe sind nicht ersichtlich. Die Beschwerde erweist sich damit auch in diesem zweiten Punkt als unbegründet.

3.3 Schliesslich wird eine veränderte Bemessungsgrundlage eingewendet. In diesem Zusammenhang hat die Stadt W. im angefochtenen Entscheid die Ersatzabgabe von Fr. 63'000.- für 21 Autoabstellplätze auf Fr. 54'000.- für 18 Abstellplätze reduziert. Sie hat berücksichtigt, dass 1970 und 2006 Ersatzabgaben für total 3 Abstellplätze geleistet wurden. Weiter ist unbestritten geblieben, dass die Ersatzabgabe für den geltend gemachten IV-Parkplatz erst zurückerstattet wird, wenn eine entsprechende Dienstbarkeit begründet worden ist (vgl. Art. 184 Bauregl.); dies ist aufgrund der Unterlagen bis anhin nicht der Fall. Sodann ist für die Berechnung der Nutzungsfläche bzw. der Abstellflächen von den bisherigen Bauplänen vom 19. Januar 2019 auszugehen. Dabei erscheint die kommunale Praxis als sachgerecht, wonach als anrechenbare Flächen die dem Kunden zugänglichen Flächen inkl. Flächen für Gestelle, Auslagen etc. gelten (nach der Norm SN 640.281 des Schweiz. Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute; vgl. auch SOG 2017 Nr. 22 E. 6.1). Insofern sind entgegen der Beschwerdeführerin die Flächen zwischen den Kleiderständern nicht abzugsfähig, sondern ebenfalls als Verkaufsflächen zu berücksichtigen; mithin ist anhand der Unterlagen und Angaben eine Netto-Verkaufsfläche von 584 m<sup>2</sup> anzunehmen. Die Beschwerde ist nach dem Ausgeführten somit auch in diesem Punkt unbegründet.

3.4 Zusammenfassend ist für die streitige Ersatzabgabe eine gesetzliche Grundlage vorhanden. Die Abgabe ist hinsichtlich des Äquivalenzprinzips angemessen. Die Bemessungsgrundlage ist unverändert geblieben. Die Beschwerde ist nach den Erwägungen abzuweisen.

4. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten zu tragen. Diese sind in Anwendung der §§ 3 und 149 des Gebührentarifs (BGS 615.11) auf Fr. 2'000.- festzusetzen. Parteienschädigungen sind keine zuzusprechen, auch nicht an die EG der Stadt W., zumal diese durch ihren Rechtsdienst vertreten ist (vgl. SOG 2010 Nr. 20 E. 13g).

Demnach wird **erkannt**:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.- werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt.

**Im Namen der Schätzungskommission**

Der Vizepräsident:

Der Aktuar:

H.R. Ingold

W. Hatzinger

**Rechtsmittel:** Gegen diesen Entscheid kann innert 10 Tagen ab Erhalt Beschwerde (im Doppel) an das Verwaltungsgericht, Amthaus, 4502 Solothurn, erhoben werden. Diese hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten und muss unterzeichnet sein.

Dieser Entscheid ist schriftlich zu eröffnen an:

- Vertreter der Beschwerdeführerin (eingeschrieben)
- EG der Stadt (eingeschrieben)

Expediert am: