

0827 Motion (Grüne)

"Möglichkeit zur Aufhebung der Parkplatz-Ersatzabgabepflicht"

Beantwortung; Direktion Planung und Verkehr

Vorstosstext

Der Gemeinderat wird beauftragt, Art. 35 des Baureglements in folgendem Sinne zu ergänzen oder Art. 36 (Parkplatzreglement) auszuarbeiten:

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, welche sich verpflichten, auf ihren Grundstücken nur autofreie Nutzungen zuzulassen, dürfen von der Mindestanzahl für Fahrzeugabstellplätze ihren Bedürfnissen entsprechend abweichen.

Die Verpflichtung ist durch öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung oder auf andere geeignete Weise (z. B. durch einen Grundbucheintrag) dauerhaft zu sichern.

Begründung

Zum einen bestraft eine generelle Vorschrift für eine Mindestanzahl Fahrzeugabstellplätze jene, die autofrei wohnen oder leben, weil sie aufgrund dieser Vorschrift trotzdem die Kosten für das Erstellen von Fahrzeugabstellplätzen tragen müssen.

Diese Benachteiligung der autofreien Wohn- und Wirtschaftsweise widerspricht dem Ziel einer Senkung der Luftverschmutzung, der Lärmemissionen und des CO₂-Austosses.

Zum anderen stellt die generelle Vorschrift für eine Mindestanzahl Fahrzeugabstellplätze einen ungerechtfertigten Eingriff in den Markt dar, indem verhindert wird, dass die Nachfrage für autofreies Wohnen oder Wirtschaften befriedigt werden kann.

Deshalb macht es sowohl ökologisch als auch ökonomisch Sinn, dass Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, welche sich verpflichten, auf ihren Grundstücken nur autofreie Nutzungen zuzulassen, von der staatlich verordneten Mindestzahl an Parkplätzen abweichen können.

Die Erfahrungen realisierter autofreier Gebiete zeigen, daß das Vorurteil "die Bewohner von autofreien Siedlungen kaufen sich alle später ein Auto und parken dann die Umgebung zu" in der Praxis nicht in nennenswertem Umfang auftritt. Es ist eher das Gegenteil der Fall: Bei einer autofreien Siedlung in Hamburg wird selbst die reduzierte Anzahl an Stellplätzen nicht voll ausgenutzt, so dass diese Stellplätze teilweise von Leuten aus der (autobesitzenden) Umgebung benutzt werden!

Eingereicht

22. Juli 2008

Unterschrieben von 2 Parlamentsmitgliedern

Jan Remund, Hansueli Pestalozzi

Antwort des Gemeinderates

1. Rechtlicher Rückblick

1.1. Kanton

Zum Zeitpunkt der Ortsplanungsrevision im Jahr 1993 galt folgende kantonale Regelung: Bauverordnung (BauV) vom 6. März 1985, zur Parkierung insbesondere Art. 49 ff. Inhaltlich regelte Art. 50 BauV die Anzahl der notwendigen Parkplätze in Abhängigkeit von der Wohnungsgrösse. Die Befreiung von der Erstellungspflicht war unter bestimmten Kriterien möglich.

Kurz nach der Gültigkeit des Könizer Baureglementes vom 1. Januar 1994 wurde durch den Kanton am 29. Juni 1994 die Parkplatzverordnung für lufthygienische Massnahmenplangebiete (PPV) mit Güteklasseplan erlassen. Hier ist die PPV nicht von Belang, da sie nur die Parkplätze für Gewerbe/Industrie regelte. Für Wohnungen galt nach wie vor die oben erwähnte BauV.

Die Parkplatzverordnung wurde am 22. Dezember 1999 aufgehoben und durch neue Fassung der Art. 49-54a BauV ersetzt. In den Übergangsbestimmungen dazu (Anhang Bauverordnung) wird bestimmt, dass Gemeindereglemente, die den (neuen) Parkplatzbestimmungen widersprechen, innert 3 Jahren anzupassen sind. Nach Ablauf dieser Frist verlieren widersprechende Vorschriften ihre Gültigkeit (Quelle: Sammlung bau- und planungsrechtliche Erlasse des Kantons Bern, Ausgabe 2002, Teil 3: Bauverordnung, Seite 50).

1.2. Gemeinde

Im Baureglement 1994 ist die Parkierung in Art. 34 ff. geregelt. In Art. 36 wird der Erlass eines Reglementes über die Anlage von Abstellplätzen und die Ersatzabgabe verlangt.

Im Verlauf des Jahres 1996 hat die Verwaltung die Ausarbeitung des gemeindeeigenen Reglementes an die Hand genommen. Nach der internen Vernehmlassung und der kantonalen Vorprüfung entstand ein Entwurf des Reglementes zur Erstellung privater Parkplätze. Neben dem Baureglement stützte es sich insbesondere auf die Parkplatzverordnung. Der Entwurf wurde am 4. November 1998 dem Gemeinderat vorgelegt. Der Parkplatzbedarf zu Wohnungen war unabhängig von der Wohnungsgrösse bestimmt (1 PP pro Wohnung), mit freiwilliger Erhöhungsmöglichkeit bei EFH und MFH.

Die Möglichkeit der Befreiung von der Parkplatzerstellungspflicht zu Wohnungen war vorhanden.

Eine Ersatzabgabe war zwar vorgesehen, aber nur für Gewerbe/Industrie, nicht für Wohnungen.

Da der Gemeinderat auf eine dichte Regelung verzichten und insbesondere keine Ersatzabgabe einführen wollte, hat er auf die Weiterverfolgung des Projektes, d. h. auf die Vorlage des Reglementes an den Grossen Gemeinderat verzichtet.

Angeordnet wurde nur die Überarbeitung des Merkblattes des Bauinspektorates vom Februar 1995 zur Parkplatzerstellungspflicht zu Wohnbauten. Darauf konnte jedoch verzichtet werden, da mit der Regelung vom 22. Dezember 1999 die kantonale Bauverordnung die Parkplatzerstellungspflicht neu abschliessend regelte.

2. Rechtliche Lage

Grundsätzlich sind die Gemeinden berechtigt, über Anlage und Gestaltung von Parkplätzen besondere Bestimmungen zu erlassen (Kommentar Zaugg/Ludwig, Nota 23 zu Art. 18 Baugesetz). Die Möglichkeit der Reduktion muss im Baureglement oder in einer Überbauungsordnung verankert werden. Die Massnahme an sich hebt die grundsätzliche Parkplatzpflicht nicht auf,

die Bauherrschaft wird aber unter Bezugnahme auf Art. 55 BauV von der Parkplatzpflicht befreit. Art. 55 BauV sieht die Befreiungsmöglichkeit schon heute vor, allerdings ist der Wunsch nach autofreiem Wohnen kein darin erwähntes Kriterium.

3. Heutige Situation

3.1. Überbauungen

Die allenfalls reduzierte Parkplatzpflicht wird in den Überbauungsordnungen geregelt. Bei grösseren Überbauungen mit Einstellhallen – sei es mit einer UeO oder nach Regelbauweise – wird die Zuteilung der konkreten Parkplätze an die Mieter bzw. Stockwerkeigentümer durch die Verwaltung weder beeinflusst noch kontrolliert. Demnach ist in bestimmten Fällen ein autofreies Wohnen schon heute möglich, allerdings muss die Mindestzahl der zu erstellenden Parkplätze der BauV oder der UeO entsprechen.

3.2. Einzelbauvorhaben

Gesuche um Reduktion der Parkplatzpflicht kommen äusserst selten vor: Gemäss Statistik des Bauinspektorates über erteilte Ausnahmen wurden die letzten Gesuche im Jahr 1996 und 1997 gestellt. Es handelte sich insgesamt um 4 Gesuche, 3 davon zu Wohnungen, 1 zum Gewerbe. Ein Wunsch nach autofreiem Wohnen war in keinem der Gesuche als Begründung aufgeführt. Den Begehren wurde jeweils entsprochen.

4. Zum Begehren der Motionäre

Vorweg: Die Motionäre gehen in der Betitlung und in der Begründung ihrer Motion davon aus, die autofrei wohnenden Personen hätten die Kosten für das Erstellen von Fahrzeugabstellplätzen zu tragen. Es wird damit angenommen, sie seien ersatzabgabepflichtig. Dies entspricht nicht der Wirklichkeit: Bei Befreiungen wurde nie eine Ersatzabgabe erhoben. Es liegt dafür auch keine gesetzliche Grundlage vor, da wie in Ziff 1.2 beschrieben, das dazu notwendige Reglement gem. Art. 36 BauR nicht erlassen wurde.

Nach der bisherigen Praxis der Gemeinde mit Regelbauweise und mit der Möglichkeit, einen reduzierten Bedarf in den Überbauungsordnungen zu regeln besteht offenbar kein dringender Handlungsbedarf.

Abzuwägen gilt auch die Tatsache, dass im Rahmen von Handänderungen und Mieterwechsel der Parkierungsbedarf ändern kann. Insbesondere kann sich das Nichtvorhandensein eines Parkplatzes auch als Vermietsbarkeithemmnis herausstellen.

Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung: Die Verpflichtung durch eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung (z. B. Nutzungsplan) oder andere geeignete Weise (z. B. Grundbucheintrag) ist grundsätzlich möglich, in der Umsetzung jedoch nur schwierig anwendbar, resp. nicht überprüfbar.

Eine Ausnahme von der Erstellungspflicht sollte nur möglich sein, wenn die notwendige Fläche für eine allfällige spätere Erstellung der Autoabstellplätze *und* die (aus dem autofreien Wohnen begründete) gesteigerte Wohn- sowie Aussenraumqualität nachgewiesen wird.

Einem Gesuch um Befreiung von der Parkplatzpflicht kann demnach bereits heute (nach wie vor) entsprochen werden; dies ohne jegliche finanzielle Abgeltung. Da wie vorausgeführt das autofreie Wohnen kein gesetzliches Kriterium ist, ist dazu eine Ausnahmewilligung des Gemeinderates erforderlich.

5. Stellungnahme des Gemeinderates

5.1. Zu Überbauungsordnungen

Der Gemeinderat wird die Planungsabteilung und die Abteilung Verkehr und Unterhalt beauftragen, beim Erlass neuer Überbauungsordnungen den Sachverhalt "autofreies bzw. autoreduziertes Wohnen" jeweils konkret zu prüfen, in Abhängigkeit des Angebots des öV, der sonstigen Erreichbarkeit und anderen noch festzulegenden Kriterien.

5.2. Zum Baureglement

Da offenbar ein rechtlicher Raum für gemeindespezifische Lösungen besteht, ist der Gemeinderat bereit, eine neue Regelung im Baureglement zu prüfen. Dies kann nach umfassender rechtlicher Prüfung, welche den Rahmen dieser Antwort sprengt, anlässlich der angelaufenen Ortsplanungsrevision behandelt werden. Vor allem muss zuerst ein Parkraumkonzept ausgearbeitet werden. Somit wird die Regelung den politischen Willensbildungsweg beschreiten. Die Planungsabteilung wird in diesem Sinne angewiesen, die rechtlichen Möglichkeiten in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst und dem Bauinspektorat zu prüfen und eine neue Regelung anlässlich der Ortsplanungsrevision vorzuschlagen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird als Postulat erheblich erklärt.

Köniz, 3. Dezember 2008

Der Gemeinderat

Beilagen

- Art. 16 - 18 BauG
- Art. 49 - 51 BauV
- Art. 34 - 36 BauR
- Kommentar Zaugg/Ludwig zu Art. 16 - 18 BauG, Nota 23 - 25

3 Vorbehalten bleiben die Konstruktionsvorschriften dieses Gesetzes (Art. 21 ff.) und seiner Ausführungserlasse.

Art. 14 ¹Die Umgebung (Aussenräume) von Bauten und von Anlagen ist so zu gestalten, dass sich eine gute Einordnung in die Landschaft und Siedlung ergibt und dass sie den Bedürfnissen der Benutzer entspricht.

2 Die Gemeinden können nähere Vorschriften über die Umgebungsgestaltung aufstellen. Sie können insbesondere

- a einen angemessenen Anteil begrünter Flächen verlangen;
- b die Anpflanzung, Erhaltung und Pflege von Bäumen und Hecken vorschreiben oder im Interesse der zonengemässen Nutzung einschränken;
- c eine das herkömmliche Orts- oder Landschaftsbild verändernde Landschafts- und Umgebungsgestaltung untersagen.

Art. 15 ¹Beim Bau von Mehrfamilienhäusern hat der Bauherr Abstellräume und im Freien Aufenthaltsbereiche für die Bewohner, insbesondere Kinderspielflächen, zu schaffen.

2 In Wohnsiedlungen, die aufgrund eines einheitlichen Projektes oder einer Überbauungsordnung erstellt werden, ist zudem eine angemessene grössere Spielfläche vorzusehen; ihr Bestand und Unterhalt müssen gesichert sein.

3 Solange bei Mehrfamilienhäusern und Wohnsiedlungen genügende Aufenthaltsbereiche und Spielflächen fehlen, dürfen auf den betreffenden Grundstücken als solche dienende Flächen dieser Verwendung nicht durch Umgestaltung oder Überbauung entzogen werden.

4 Die Gemeinden können vorschreiben, dass beim Bau von Mehrfamilienhaussiedlungen ein angemessener Teil der Spiel- und Aufenthaltsbereiche wetterunabhängig zu gestalten ist.

Art. 16 ¹Wird durch die Erstellung, die Erweiterung, den Umbau oder die Zweckänderung von Bauten und Anlagen ein Parkplatzbedarf verursacht, so ist dafür auf dem Grundstück oder in seiner Nähe eine ausreichende Anzahl von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge, Fahrräder und Motorfahrräder zu errichten.

2 Die Eigentümer bestehender Bauten und Anlagen können verpflichtet werden, nachträglich eine ausreichende Zahl von Abstellplätzen zu schaffen, wenn es die Verhältnisse erfordern und erlauben und die Kosten zumutbar sind.

3 Wohnhygienisch oder für das Orts- oder Landschaftsbild wertvolle Bäume, Vorgärten, Innenhöfe und dergleichen dürfen nicht zur Anlage von Abstellplätzen beseitigt beziehungsweise beansprucht werden.

5. Umgebung
(Aussenräume)

6. Aufenthalts-
bereiche und
Spielflächen;
Abstellräume

7. Abstellplätze
für Motorfahr-
zeuge und
Fahrräder
7.1. Regeln

Art. 17 ¹Der Regierungsrat umschreibt die Bemessung der ausreichenden Parkfläche näher. Er sorgt dabei dafür, dass Abstellflächen nicht über ihren Zweck hinaus dimensioniert werden.

2 Für die Bemessung der Parkfläche sind namentlich zu berücksichtigen

- a die Möglichkeit der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel und deren Anteil am örtlichen Gesamtverkehr;
- b die Möglichkeit der Verwendung derselben Parkfläche für zeitlich auseinanderliegende Parkbedürfnisse verschiedener Betriebe oder Betriebszweige.

Art. 18 Die Gemeinden können in ihren Vorschriften bestimmen, dass

- a in Gebieten, die vom Fahrzeugverkehr zu entlasten oder freizuhalten sind, nur beschränkt oder keine privaten Parkierungsmöglichkeiten geschaffen werden dürfen oder dass diese ausserhalb des Gebietes angelegt werden können;
- b die Abstellplätze für ein bestimmtes Gebiet als Gemeinschaftsanlage zu erstellen sind, wenn Gründe der Ortsplanung oder der Verkehrssicherheit es erfordern; die Gemeinschaftsanlagen sind, wenn nötig, in Überbauungsordnungen (Art. 88 ff.) festzulegen;
- c die Bauherren, die ausreichende Abstellplätze nicht bereitstellen können oder dürfen, der Gemeinde eine angemessene, zweckgebundene Ersatzabgabe zu leisten haben. Die Abgabe ist nach dem Wert zu bemessen, den die Nichterfüllung der Parkplatzpflicht für den Bauherrn hat.

Art. 19 ¹Bauvorhaben, die wesentlich von der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinde (Art. 69 ff.) abweichen (Kurzbezeichnung «besondere Bauten und Anlagen»), dürfen nur aufgrund einer Überbauungsordnung (Art. 88 ff.) bewilligt werden.

2 Als besondere Bauten und Anlagen gelten im Rahmen der näheren Bestimmungen von Artikel 20 Hochhäuser, höhere Häuser, Einkaufszentren, Lager- und Abstellplätze, ferner die weiteren vom Regierungsrat aufgrund von Absatz 1 bezeichneten Bauvorhaben.

3 Der Grundeigentümer, der ein Bauvorhaben der vorgenannten Art ausführen will, kann verlangen, dass die für sein Vorhaben erforderliche Überbauungsordnung den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt wird; in Gemeinden mit Grosse Gemeinde oder Stadt- rat entscheidet dieser über die Vorlage an die Stimmberechtigten.

Art. 20 ¹Hochhäuser sind

- a Gebäude mit mehr als acht über der mittleren Höhe des fertigen Terrains liegenden Geschossen sowie
- b Gebäude, die höher sind als 30 m.

8.2. Nähere
Bestimmungen

7.2. Ausreichende
Parkfläche

7.3. Gemeinde-
vorschriften

8. Besondere
Bauten und
Anlagen
8.1. Allgemeines

VIII. Abstellplätze für Fahrzeuge

1. Allgemeines

Art. 49¹⁾ ¹Die Anzahl der Abstellplätze für Motorfahrzeuge und Fahrräder nach den Artikeln 16 und 17 des Baugesetzes²⁾ sind auf Grund der nachstehenden Bestimmungen zu ermitteln.

² Als Bruttogeschossfläche (BGF) gilt die anrechenbare Bruttogeschossfläche nach Artikel 93.

³ Abstellplätze auf fremden Boden sind grundbuchlich sicherzustellen. Die Gemeinden können die Sicherstellung abweichend regeln.

2. Motorfahrzeuge 2.1 Bandbreite

Art. 50¹⁾ ¹Die Anzahl der Abstellplätze wird durch eine Bandbreite begrenzt; innerhalb dieser Bandbreite legt die gesuchstellende Partei die Anzahl fest.

² Die Bandbreite umfasst insbesondere die Abstellplätze für die Motorfahrzeuge der Beschäftigten, der Besucher und der Behinderten.

³ In ihr nicht enthalten und zusätzlich bewilligt werden die Abstellplätze für

- a) betriebsnotwendige Motorfahrzeuge wie Taxis, Lieferwagen und Aussendienstfahrzeuge sowie
- b) Motorfahrzeuge mit über- oder unterdurchschnittlichem Platzbedarf wie Lastwagen, Cars und Motorräder.

2.2 Wohnnutzung

Art. 51¹⁾ ¹Für das Wohnen beträgt die Bandbreite bis fünf Wohnungen:

Anzahl Wohnungen	bis 120 m ² BGF	über 120 m ² BGF
1	1 bis 3 Abstellplätze	1 bis 4 Abstellplätze
2	2 bis 4 Abstellplätze	2 bis 5 Abstellplätze
3	3 bis 5 Abstellplätze	3 bis 7 Abstellplätze
4	4 bis 6 Abstellplätze	4 bis 8 Abstellplätze
5	5 bis 7 Abstellplätze	5 bis 10 Abstellplätze

² Ab sechs Wohnungen beträgt die Bandbreite:
je Wohnung bis 120 m² BGF 0,75 bis 1,25 Abstellplätze
je Wohnung über 120 m² BGF 1 bis 2 Abstellplätze

³ Die Abstellplätze für das Wohnen berechnen sich getrennt von denjenigen der übrigen Nutzungen nach den Artikeln 52 und 53.

2.3 Übrige Nutzungen

Art. 52¹⁾ ¹Für die übrigen Nutzungen berechnet sich die Bandbreite nach den folgenden Formeln:

¹⁾ Fassung vom 22. 12. 1999
²⁾ BSG 721.0

Art. 33

2 Massnahmen

- 1 Die Gemeinde erstellt Konzepte und Richtpläne für:
 - a) die Schaffung von verkehrsberuhigten Gebieten;
 - b) die Anlage von Fussgängerverbindungen und Wanderwegen;
 - c) Massnahmen zugunsten des Zweiradverkehrs (Anlage von Radwegen und -streifen, Sanierung gefährlicher Stellen, Bike & Ride Anlagen);
 - d) die Erstellung von Park & Ride-Anlagen.

- 2 Bei grösseren Bauvorhaben ist im Baubewilligungsverfahren zu prüfen, welche Verkehrsbewegungen sie auslösen. Nötigenfalls sind zu deren Verminderung geeignete Massnahmen vorzusehen.

Art. 343 Parkierung
a Grundsätze

- 1 Die Anlage von Abstellplätzen auf privatem Grund für das Parkieren von Fahrzeugen richtet sich nach den eidgenössischen und kantonalen Vorschriften.
- 2 Die Gebiete, in denen eine Reduktion oder Bewirtschaftung der Parkplätze vorzunehmen ist, werden in einem Richtplan bezeichnet.
- 3 In Überbauungsordnungen kann für das Plangebiet oder für Teile davon vorgeschrieben werden, dass
 - a) keine oder nur eine reduzierte Anzahl von Abstellplätzen für Fahrzeuge erstellt werden dürfen;
 - b) die Abstellplätze als Gemeinschaftsanlage zu erstellen sind.
- 4 Parkierungsanlagen mit über 20 Abstellplätzen für Autos sind in der Regel zu bewirtschaften.
- 5 Bei Mehrfamilienhäusern ist pro Zimmer ein Abstellplatz für Zweiräder zu erstellen.

Art. 35

b Ersatzabgabe

- 1 Bauherren haben der Gemeinde nach Massgabe des kantonalen Rechts eine angemessene, zweckgebundene Ersatzabgabe zu leisten.
- 2 Die Ersatzabgabe darf nicht höher sein als die Einsparung, welche die Nichterfüllung der Parkplatzpflicht dem Bauherrn einbringt. Nachteile, die dem Abgabepflichtigen erwachsen, weil ausreichende Abstellplätze fehlen, sind angemessen zu berücksichtigen.

**Art. 36**

c Parkplatzreglement

Das Parlament erlässt ein Reglement über die Anlage von Abstellplätzen und die Ersatzabgabe.

5. Energie**Art. 37**

Grundsätze

- 1 Bauten und Anlagen sind nach den Vorschriften der Energiegesetzgebung zu gestalten, zu betreiben und zu unterhalten²⁵.
- 2 In Überbauungsordnungen können die Errichtung eines gemeinsamen Heizwerks und die Verwendung oder der Ausschluss bestimmter Energiearten vorgeschrieben werden.
- 3 Die Gemeinde fördert die Verwendung von Alternativenenergien. Für Einrichtungen zur Gewinnung von Sonnenenergie, für Wärmepumpen, Biogasanlagen und dergleichen kann die Baupolizeibehörde Abweichungen von baupolizeilichen Vorschriften zulassen, soweit nicht überwiegende Interessen betroffen sind.

D. Nutzungsordnung**1. Allgemeines****Art. 38**1 Nutzungszonen;
Bauklassen

- 1 Der Nutzungsplan teilt das Gemeindegebiet in Nutzungszonen ein²⁶. Diese legen die im betreffenden Gebiet zulässige Art baulicher Nutzung und die hierfür geltenden weiteren Bestimmungen fest. Ergänzend gelten die Vorschriften über den Schutzplan (Art. 15 ff.).
- 2 Der Nutzungsplan und der Schutzplan können für bestimmt bezeichnete Gebietsteile die allgemeine Ordnung ergänzende oder von ihr abweichende Vorschriften aufstellen.
- 3 Den Nutzungszonen sind Bauklassen zugeordnet (Art. 93), welche die baupolizeilichen Masse bestimmen, die für das Bauen in der betreffenden Zone gelten. Die besondere Bauklasse E (Art. 94) bezweckt die Einhaltung schützenswerter Siedlungsstrukturen.

²⁵ Art. 25 BauG. Siehe im Übrigen das Verzeichnis der massgebenden Bestimmungen im Anhang II.

²⁶ Grundlegend dafür sind Art. 14 ff. RPG und Art. 71 ff. BauG.

Prof. Dr. Aldo Zaugg
n.a. a.o. Prof. em. der Universität Bern

Prof. Dr. Peter Ludwig
Prof. hon. em. der Universität Bern, ehemals Präsident
des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern und nebenamtlicher
Bundesrichter

Baugesetz des Kantons Bern

vom 9. Juni 1985

Kommentar

Band I
(Art. 1–52, öffentliches Baurecht)

Dritte, von Prof. Dr. P. Ludwig vollständig überarbeitete
und nachgeführte Auflage



Stämpfli Verlag AG Bern · 2007

BVR 1986 S. 405 E. 3). Falls die Wegstrecke besonders beschwerlich ist, z. B. bei starken Steigungen oder langen Treppen, ist die zulässige Distanz kürzer anzusetzen, da solche Hindernisse die Fahrzeugführenden erfahrungsgemäss häufig von der Benutzung der Abstellplätze abhalten (BVR 1987 S. 49 E. 3b, 1986 S. 406 f.).

Abstellplätze für *Fahrräder* und *Motorfahräder* sind so anzulegen, dass sie auf kurzem und sicherem Weg erreicht werden können. Wenigstens die Hälfte ist zu überdachen (Art. 54a Abs. 2 BauV). Mehrzweck- und Kellerräume sowie geschlossene Geräte-/Abstellräume werden nur bei Einfamilienhäusern als geeignete Zweirad-Abstellräume anerkannt (BVR 1988 S. 462).

22 Abstellplätze können an sich auf jedem Teil des Baugrundstücks angelegt werden. Es ist in der Regel weder ein Grenzabstand zum nachbarlichen Grund noch ein Mindestabstand zur Strasse verlangt (s. Art. 12 N. 8). Beschränkungen können sich aber aus Gründen der Verkehrssicherheit, des Schutzes von Ortsbild und Landschaft, der Immissionen und der Rücksichtnahme auf die Nachbarn ergeben. Dazu ist festzuhalten:

a Die *Verkehrssicherheit* verbietet die Anlage von Abstellplätzen an Stellen der Bauverbotszone (Art. 63 SBG [BSG 732.11]; s. Art. 12 N. 17), an denen die parkierten Fahrzeuge die Verkehrsübersicht beeinträchtigen würden, also anstossend an den Kreuzungsbereich von Strassen oder auf der Innenseite von Strassenbiegungen. Die Ausfahrt auf die Strasse muss den Vorschriften über den Strassenanschluss entsprechen und bedarf der Zustimmung der zuständigen Strassenaufsichtsbehörde (Art. 71 SBG).

b Die Bestimmungen über den *Ortsbild- und Landschaftsschutz* (Art. 9 ff. BauG) gelten auch für die Anlage von Abstellplätzen. Im Besondern dürfen für das Orts- oder Landschaftsbild wertvolle Bäume, Vorgärten, Innenhöfe und dgl. nicht der Anlage von Abstellplätzen (einschliesslich Garagen; BVR 1988 S. 11) geopfert werden (Art. 16 Abs. 3; BVR 1989 S. 289 E. 3, 1987 S. 465 f.). Zulässig ist aber ein vorübergehender Eingriff (z.B. infolge Erstellung einer unterirdischen Einstieghalle), sofern die Anlage anschliessend wiederhergestellt wird (BVR 1993 S. 314 E. 6).

Nicht jeder Vorgarten ist «*wertvoll*» im Sinne des Gesetzes (BVR 1988 S. 176). Ob ein Innenhof oder Vorgarten wertvoll ist, erschöpft sich indes nicht in der isolierten ästhetischen Betrachtung. Auch *wohnhygienische* Gründe können das Anlegen von Abstellplätzen verbieten. Wesentlich ist die Funktion im konkreten Fall (z.B. als verkehrsfreier Aufenthaltsbereich für Kinder und Erwachsene; BVR 1989 S. 289, VGE 21660 vom 25.8.2003, E. 4.4; s. auch Art. 15 Abs. 3 BauG).

c Parkierungsanlagen können gestützt auf Art. 11 und 12 USG an Orten beschränkt oder untersagt werden, wo sie lokal zu übermässigen *Immissionen* (Lärm, Luftverunreinigung) führen würden.

d Der Nachbar kann sich zwar der Anlage von Abstellplätzen oder von Ausfahrtrampen an der Grenze seiner Liegenschaft grundsätzlich nicht widersetzen, sofern die Umweltschutzvorschriften eingehalten werden (s. Bst. c hievor). Er muss aber nicht Einwirkungen dulden, die mit der *Zonenordnung* nicht vereinbar sind, z.B. weil Parkierungsbedürfnisse zonenfremder Betriebe berücksichtigt werden sollen (VGE 17924 vom 9.8.1990, E. 12b).

Regelungsbefugnisse der Gemeinden (Art. 18 Bst. a und b)

Die Gemeinden sind berechtigt, über *Anlage und Gestaltung* von Parkplätzen 23 besondere Bestimmungen zu erlassen (vorbehalten bleibt Art. 16 Abs. 3; s. N. 22 Bst. b).

Zu Bst. a

Die Gemeinden können namentlich vorschreiben, dass in Gebieten, die vom Motorfahrzeugverkehr zu entlasten oder freizuhalten sind, nur beschränkt oder keine privaten Parkierungsmöglichkeiten geschaffen werden dürfen oder dass diese ausserhalb dieser Gebiete angelegt werden können. Dazu ist zu bemerken (vgl. zum Ganzen auch BVR 2003 S. 457 E. 5c):

a Die Anwendung dieser Bestimmung setzt voraus, dass ihr Geltungsbereich in der baurechtlichen Grundordnung oder in Überbauungsordnungen festgelegt ist.

b Unter Gebieten, die vom Motorfahrzeugverkehr zu entlasten oder freizuhalten sind, sind Siedlungsteile verstanden, in denen der private Motorfahrzeugverkehr durch eine entsprechende Verkehrsregelung (allgemeines Fahrverbot, nur Anwohnerverkehr und dgl.) – allenfalls in Verbindung mit baulichen Massnahmen (s. dazu Art. 10 BauV) – beschränkt oder untersagt wird. Dafür fallen vor allem Wohnquartiere, Dorfzentren und Innenstädte in Betracht, dagegen – schon aus strassenrechtlichen Gründen – nicht Gebiete mit übergeordnetem Durchgangsverkehr oder ganze Ortschaften und Gemeinden. Die Beschränkung oder das Verbot der Neuanlage von Abstellplätzen auf privatem Grund ist somit eine komplementäre Massnahme, die das Bestehen einer entsprechenden verkehrsrechtlichen Ordnung voraussetzt. Entgegen BVR 2003 S. 463 ist

aber nicht entscheidend, ob das Gebiet schon verkehrsfrei ist oder es erst werden soll.

Die angestrebte Verkehrsreduktion muss im Gebiet erzielt werden, für welches die Beschränkung der Parkiermöglichkeiten gelten soll (BVR 2003 S. 457 E. 6b); die Beschränkung der Parkiermöglichkeit muss also das Verkehrsaufkommen im Plangebiet selber reduzieren (VGE 21996-21998 vom 20.12.2004, E. 9.4.6.2).

c Die Massnahme hebt die grundsätzliche Parkplatzpflicht nicht auf. Die Bauherrschaft wird aber von der Erfüllung ganz oder teilweise zu befreien sein (Art. 55 BauV), gegebenenfalls mit den entsprechenden finanziellen Folgen (Art. 18 Bst. c BauG, Art. 56 BauV; s. N. 25ff.). Die Gemeinde kann die Anlage von Parkplätzen ausserhalb des Gebietes zulassen, solches aber nicht verlangen.

d Die Bestimmung ist nicht anwendbar in Ortschaften, die nicht für den Motorfahrzeugverkehr erschlossen sind (z.B. Wengen, Mürren). Für solche Gebiete drängen sich den besondern Verhältnissen angepasste Regelungen auf. Diese können nach der Praxis vorsehen, dass die Abstellplätze für die Fahrzeuge der Bewohner, der Besucher und des Gewerbes ausserhalb der Ortschaft an Orten anzulegen sind, die für Motorfahrzeuge erreichbar sind.

Zu Bst. b

23a Die Gemeinden können ausserdem vorschreiben, dass die Abstellplätze für ein bestimmtes Gebiet als *Gemeinschaftsanlage* zu erstellen sind, wenn Gründe der Ortsplanung oder die Verkehrssicherheit es erfordern. Dazu ist zu bemerken:

a Gründe der Ortsplanung betreffen in der Regel entweder die Freihaltung der Innenstadt bzw. des Ortskerns vom Motorfahrzeugverkehr (Fussgängerzone), die Verkehrsberuhigung in Wohnquartieren oder Anliegen des Ortsbildschutzes (Altstadt/Ortskern, Umgebungsschutz für schützens- oder erhaltenswerte Bauten und dgl.).

b Der Verkehrssicherheit dient namentlich die Reduktion der Zahl der Ausfahrten von Parkplätzen auf die öffentliche Strasse.

c Die Gemeinschaftsanlage muss so gelegen sein, dass sie den Parkierungsbedürfnissen des betreffenden Gebietes zu dienen vermag. Eine Park-and-ride Anlage am Stadtrand kann kaum als Parkierungsanlage für die Innenstadt gelten.

d Die Gemeinschaftsanlage muss, wenn nötig, in Überbauungsordnungen festgelegt werden. Wenn die Gemeinde eine Pflicht zur Erstellung von Gemeinschaftsanlagen kennt, so ist sie auch verpflichtet, die entsprechende Überbauungsordnung zu erlassen. Eine solche ist nur dann nicht erforderlich und eine Baubewilligung genügt, wenn die Beteiligten sich über die Erstellung der Anlage verständigt haben und Ausführung, Betrieb und Unterhalt durch privatrechtliche Vereinbarungen geregelt und gewährleistet sind.

Sicherung der Parkplätze

Abstellplätze auf fremdem Boden sind in der Regel grundbuchlich sicherzustellen (Art. 49 Abs. 3 BauV). Dazu ist der Abschluss eines entsprechenden Dienstbarkeitsvertrages erforderlich; ein blosser Mietvertrag, der im Grundbuch vorgemerkt ist, genügt nicht (BVR 1987 S. 53), hingegen Miteigentum (VGE 18251 vom 27.4.1992, E. 2ba). Die Gemeinden können die Sicherstellung auch anders regeln. Diese Konzession machte der Regierungsrat mit Blick auf die ländlichen Gemeinden, weil dort Dienstbarkeiten in bäuerlichen Kreisen oft auf Widerstand stossen. Voraussetzung ist aber eine besondere Regelung im Bau- oder Parkplatzreglement.

Die Abstellplätze müssen für die mit einer Baute verbundenen Bedürfnisse grundsätzlich *dauernd* zur Verfügung stehen. Bei zeitlich beschränkter oder nur ausnahmsweiser Nutzung kann u.U. eine entsprechend gesicherte Benutzungsordnung genügen (z.B. bei nur sporadisch benötigten Abstellplätzen zur Benützung fremder Abstellgelegenheiten; BVR 1995 S. 72). Eine Markierung der Abstellplätze ist nicht verlangt (VGE 21305 vom 14.3.2002, E. 4b/bb). Die genügende Sicherstellung ist Voraussetzung der Baubewilligung.

Hindernisse in der Erfüllung der Parkplatzpflicht

Die Bauherrschaft ist nicht selten aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse nicht in der Lage, die für ihr Bauvorhaben verlangten Abstellplätze bereitzustellen. Die Erfüllung der Parkplatzpflicht ist unter Umständen mit unzumutbaren Kosten oder Nachteilen verbunden. Die Anlage von Abstellplätzen kann aber auch an rechtlichen Hindernissen scheitern (Gründe der Verkehrssicherheit, des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, der Verkehrsberuhigung, des Umweltschutzes usw.). In diesen Fällen ist die Bauherrschaft gemäss Art. 55 Abs. 1 BauV im erforderlichen Umfang von der Erfüllung der Park-

platzpflicht zu befreien. Eine Befreiung ist nicht möglich, wenn verkehrsgeschädliche Zustände drohen, denen weder mit Bedingungen und Auflagen noch mit Projektänderungen zu begegnen ist; in diesem Fall ist der Bauabschlag zu verfügen (Art. 55 Abs. 2 BauV; BVR 2005 S. 334 E. 2d).

Die «Befreiung» von der Parkplatzpflicht lässt sich, soweit sie keine implizite Grundlage in Art. 18 BauG findet, nur auf Art. 26 BauG stützen, ist also einer Ausnahmebewilligung ähnlich (sog. unechte Ausnahme; BVR 1986 S. 405 E. 4, 1987 S. 456 E.6b; VGE 18932 vom 16.5.1994, E. 4c; s. auch Vorbem. zu Art. 26-31 N. 1). Ihrem besonderem Charakter entsprechend ist aber Folgendes festzuhalten:

- a Die fehlende tatsächliche oder rechtliche Möglichkeit der Erfüllung der Parkplatzpflicht genügt als Rechtfertigungsgrund im Sinne von Art. 26 BauG für die Befreiung.
- b Das Einreichen und Bekanntmachen eines förmlichen Ausnahmegesuches ist nicht vorausgesetzt.
- c Die Befreiung kann nur verweigert werden, wenn das Fehlen ausreichender Parkplätze polizeiwidrige Verhältnisse zur Folge hätte. Das ist nur bei *erheblicher* Verkehrsfährdung anzunehmen. Insbesondere genügt die Wahrscheinlichkeit, dass die Befreiung zu einer vermehrten Beanspruchung öffentlichen Parkraums im Umfeld des Baugrundstücks führen wird, nicht als Ablehnungsgrund (vgl. BVR 1987 S. 463 f.).
- d Nachbarliche Interessen spielen im Rahmen der Verkehrsfährdung eine Rolle; ihnen ist insoweit Rechnung zu tragen.

25a Die Zahl der Abstellplätze, die der Bauherrschaft erlassen wird, ist im Dispositiv des Bauentscheids festzuhalten. Sie bildet die Grundlage für den Bezug einer allfälligen Ersatzabgabe (s. N. 26f.). Das Festhalten im Dispositiv bedeutet, dass gegen die festgesetzte Zahl Baubeschwerde erhoben werden kann und ein Infragestellen im Ersatzabgabeverfahren nicht mehr möglich ist. Ausgeschlossen ist dann auch – veränderte Verhältnisse vorbehalten – eine allfällige nachträgliche Parkplatzpflicht (s. N. 12).

Die Ersatzabgabe für fehlende Abstellplätze (Art. 18 Bst. c)

26 Die Gemeinden sind nach Art. 18 Bst. c BauG befugt, durch Gemeinde-reglement die Pflicht der Bauherrschaft zur Leistung einer Ersatzabgabe für fehlende Abstellplätze einzuführen. An Stelle der *nachträglichen* Parkplatzpflicht kann jedoch keine Ersatzabgabe erhoben werden.

Der Zweck der Ersatzabgabe besteht darin, die Rechtsgleichheit zwischen jenen herzustellen, die eine öffentliche Leistungspflicht (Parkplatzpflicht) erfüllen, und jenen, die davon befreit sind (BGE 97 I 806). Die Leistung der Ersatzabgabe verschafft dementsprechend keinen Anspruch auf Zuweisung eines öffentlichen Parkplatzes oder auf Gebührenbefreiung für das Dauerparkieren (BVR 1976 S. 362).

Auf die Befreiungsgründe kommt es nicht an (vgl. BGE 108 Ib 118/119). Es ist daher gleichgültig, ob die Bauherrschaft ihrer Parkplatzpflicht wegen ungünstiger Grundstücksverhältnisse nicht zu genügen vermag oder ob ihr das aus rechtlichen Gründen verwehrt ist. Auch wer zwar Abstellplätze anlegen könnte, das aber aus Rücksicht auf öffentliche Interessen nicht tun darf, schuldet die Ersatzabgabe. Denn auch in diesem Fall erspart sich die Bauherrschaft Anlagekosten einer Abstellfläche und kann die entsprechenden Grundstückteile anderweitig nutzen.

Die Ersatzabgabe ist nach dem Wert zu bemessen, den die Nichterfüllung der Parkplatzpflicht für die Bauherrschaft hat. Sie darf dabei nicht höher sein, als zur Herbeiführung des Ausgleichs mit jenen, welche ihrer Parkplatzpflicht nachkommen, notwendig ist (BGE 97 I 806; vgl. auch 102 Ia 15). Dazu ist neben den Anlagekosten auch der Nachteil zu berücksichtigen, den das Fehlen eigener Abstellplätze bedeuten kann. Das Bundesgericht hat in BGE 97 I 808 unter diesem Gesichtspunkt eine Abgabe in der Höhe eines Viertels der Anlagekosten als verhältnismässig bezeichnet und in einem neueren Entscheid eine Abgabe in der Höhe von 40 % der Anlagekosten eines unterirdischen Abstellplatzes geschützt (BGer 18.8.1999, in ZBl 2003 S. 551).

Die Pflicht zur Leistung einer Ersatzabgabe muss sich aus dem Gemeinde-reglement ergeben. Der Betrag ist durch die zuständige Gemeindebehörde festzusetzen und im Bestreitungsfall zu verfügen (Art. 49 VRPG¹). Diese Verfügung ist nicht Teil der Baubewilligung und folgt einem andern Rechtsmittelweg (Art. 63 VRPG; BVR 1985 S. 346 E. 2b; überholt ist E. 2a).

Die im Gesetz vorgesehene *Zweckbindung* ist kein Wesensmerkmal der Ersatzabgabe. Die Leistung einer verhältnismässigen Ersatzabgabe führt den angestrebten Ausgleich herbei, gleichgültig, ob der Abgabebetrag allgemein für Aufgaben des Gemeinwesens verwendet oder ob er einem bestimmten Zweck gewidmet wird.

Das Gesetz sagt nichts darüber aus, für welchen Zweck die Ersatzabgabe bestimmt sein soll. In der grossträtlichen Debatte bestanden darüber Mei-

¹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (BSG 155.21)

nungsverschiedenheiten. Der Regierungsrat ist bei dieser Sachlage davon ausgegangen, dass es Sache der Gemeinden sei, die Zweckbestimmung festzulegen, und dass der Ertrag der Abgabe beim Fehlen kommunaler Vorschriften wahlweise zur Finanzierung öffentlicher Parkierungsanlagen oder von Massnahmen, die den Parkplatzbedarf vermindern (Reduktion des Privatverkehrs; Förderung des öffentlichen Verkehrs), verwendet werden soll (Art. 56 BauV). Über die Verwendung dieser Erträge befindet im Einzelfall das finanzkompetente Gemeindeorgan.