

Bauwesen – KGE A1 11 157 vom 30. Mai 2012

Baubewilligungsgebühr und Äquivalenzprinzip

- Eine als Prozent- oder Promillegebühr ausgestaltete Baubewilligungsabgabe ist nicht notwendigerweise mit dem Äquivalenzprinzip unvereinbar (E. 4).

Ref. CH: -

Ref. VS: Art. 6 GemG, Art. 105 GemG, Art. 226 SteuerG, Art. 34 BauG, Art. 62 ff. BauV, Art. 47 VVRG, Art. 78 VVRG

Taxe d'autorisation de construire et principe de l'équivalence

- Une taxe d'autorisation de construire fixée en pour-cent ou en pour-mille n'est pas nécessairement incompatible avec le principe de l'équivalence (consid. 4).

Réf. CH : -

Réf. VS : art. 6 LCo, art. 105 LCo, art. 226 LF, art. 34 LC, art. 62 ss OC, art. 47 LPJA, art. 78 LPJA

Erwägungen

(...)

4. Streitig ist vorliegend die Bemessung der seitens der Gemeinde von der Beschwerdeführerin erhobenen Gebühr für die Behandlung ihres Baugesuches vom 23. Februar 2010. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Baubewilligungsgebühr von Fr. 9 428.10 stehe angesichts der bereits bezahlten Gebühren in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zum Verwaltungsaufwand und verletze das Äquivalenzprinzip.

4.1 Bei Gebühren handelt es sich um Abgaben als Entgelt für eine bestimmte, von der pflichtigen Person veranlasste Tätigkeit des Gemeinwesens oder für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung. Baupolizeigebühren zählen zu den Verwaltungsgebühren, welche geschuldet sind, wenn jemand durch sein Verhalten eine Amtshandlung veranlasst oder verursacht (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 57 Rz. 20 ff.).

4.1.1 Im Bereich des Abgaberechts ist das Legalitätsprinzip besonders wichtig. Einerseits muss die Ordnung mit genügender Bestimmtheit in rechtsatzmässiger Form festgelegt sein (BGE 123 I 248 E. 2). Andererseits dürfen öffentliche Abgaben - mit Ausnahme von Kanzleigebühren - nur gestützt auf ein Gesetz im formellen Sinn erhoben werden (BGE 125 I 173 E. 9a und b). Das Gesetz muss dabei mindes-

tens den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe, deren Bemessung sowie die Ausnahmen von der Abgabepflicht umschreiben (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, a.a.O., § 59 Rz. 3). Diese Anforderungen hat die Rechtsprechung für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert. Die Bemessung der Abgabe darf auf Verordnungsstufe geregelt werden, wenn die Abgabehöhe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien wie das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt wird. Diese beiden Prinzipien übernehmen dann die Schutzfunktion, welche dem formellen Gesetz zukommen würde (BGE 130 I 113 E. 2.2 mit Hinweisen).

4.1.2 Das Recht der Gemeinden, für die Baubewilligungen Gebühren zu verlangen, ergibt sich aus Art. 6 lit. c und Art. 105 des Gemeindegesetzes vom 5. Februar 2004 (GemG; SGS VS 175.1), aus Art. 226 des Steuergesetzes vom 10. März 1976 (SteuerG; SGS VS 642.1), welcher die Gemeinden nebst den Steuern zur Erhebung von Gebühren ermächtigt, und aus Art. 34 Abs. 2 lit. g des Baugesetzes vom 8. Februar 1996 (BauG; SGS VS 705.1) sowie Art. 62 ff. der Bauverordnung vom 2. Oktober 1996 (BauV; SGS VS 705.100). Haben Gemeinden aufgrund des kantonalen Rechts in einem Gebiet die Kompetenz zu legiferieren oder tun sie dies in ihrem autonomen Bereich, sind ihre von der kommunalen Legislative beschlossenen Erlasse einem formellen Gesetz gleichgestellt (BGE 127 I 60 E. 2e). Das Bestehen einer gesetzlichen Grundlage wird vorliegend zu Recht nicht bestritten, denn die fragliche Gebühr basiert auf der Gebührenordnung für das Baubewilligungsverfahren und die Baupolizei der Gemeinde vom 30. Januar 2002 (Gebührenordnung), homologiert durch den Staatsrat am 6. März 2002. Diese hält den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgaben fest, so dass dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage entsprochen wird (BGE 123 I 248 E. 2). Weil Baupolizeigebühren zu den Kausalabgaben zählen, darf deren Bemessung auf Verordnungsstufe geregelt werden. Somit ergibt sich, dass für die Auferlegung der Verfahrenskosten für die Baubewilligung im Umfang vom Fr. 9 428.10 (3 ‰ der Bausumme von Fr. 3 142 700.-- gemäss Baugesuch) eine genügende gesetzliche Grundlage vorhanden ist (Ziff. 2.1 [recte: 2.2] der Gebührenordnung).

4.2 Es bleibt zu prüfen, ob die angefochtene, auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhende Gebühr auch vor den übrigen, im

öffentlichen Abgaberecht zu beachtenden Grundsätzen des Äquivalenz- und des Kostendeckungsprinzips stand hält.

4.2.1 Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der erhobenen Abgaben die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden Verwaltungszweig oder die betreffende Einrichtung nicht oder höchstens geringfügig übersteigen darf (BGE 132 II 47 E. 4.1, 131 II 735 E. 3.2). Dabei sind zum Gesamtaufwand nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 126 I 180 E. 3a/aa).

4.2.2 Das Äquivalenzprinzip bestimmt, dass eine Gebühr zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Es stellt die "gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes" dar (BGE 126 I 180 E. 3a/bb). Der Wert der staatlichen Leistung bemisst sich entweder nach dem Nutzen, den sie der pflichtigen Person bringt oder nach dem Kostenaufwand für die konkrete Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Einzelfall exakt dem Verwaltungsaufwand entsprechen. Deshalb widersprechen schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe dem Äquivalenzprinzip grundsätzlich nicht. Solche Schematisierungen sollen indessen nicht zu sachlich unhaltbaren oder rechtsungleichen Ergebnissen führen (BGE 130 III 225 E. 2.3). Eine als Prozent- oder Promillegebühr ausgestaltete Baubewilligungsabgabe ist nicht notwendigerweise mit dem Äquivalenzprinzip unvereinbar. Bei der Bemessung von Verwaltungsgebühren darf innerhalb eines gewissen Rahmens auch dem wirtschaftlichen Interesse des Pflichtigen Rechnung getragen werden. Das Äquivalenzprinzip kann jedoch unabhängig vom Vorliegen eines kantonrechtlichen Herabsetzungstatbestands bei hohen Bausummen eine Korrektur der Berechnungsweise gebieten (Urteil des Bundesgerichts 2C_517/2007 vom 15. August 2008 E. 2.4).

4.2.3 Der Staatsrat hält im Entscheid fest, dass die Baubewilligung vom 22. Dezember 2004 nach einer Verlängerung am 22. Dezember 2008 erloschen und das entsprechende Recht zum Bauen verwirkt war. Der Bauwillige habe ein neues Baugesuch einreichen müssen, für welches die Gemeinde das Baubewilligungsverfahren gemäss den

Vorgaben des kantonalen Rechts neu durchzuführen und das Baugesuch entsprechend der gesetzlichen Pflichten zu überprüfen habe. Eine Anrechnung der in einem vorangegangenen anderen Baubewilligungsverfahren bezahlten Gebühren sei nicht möglich. Der Verwaltungsaufwand falle auch an, wenn nicht gebaut oder das Bauvorhaben verweigert werde. Die Gemeinde ihrerseits hatte geltend gemacht, dass es durch die Vergrößerung des Projektes um ein Geschoss notwendig gewesen sei, die bereits im Baugesuch vom 18. Februar 2004 überprüften Punkte wie Gebäudehöhe, Gebäudelänge, Grenzabstände, Ausnützungsziffer und Brandschutzbericht neu zu kontrollieren, da sich diese Vorgaben verändert hätten. Der Aufwand der Prüfung sei somit genau gleich gewesen wie bei einem vollständig neuen Dossier. Diese Rechtfertigung ist überzeugend: Durch die Änderung der Geschosshöhe entstand ein neues Bauprojekt und das Gesuch musste von der Gemeinde nahezu vollständig neu überprüft werden. Es lag kein gleiches Projekt vor und die Beschwerdeführerin konnte nicht substantiiert darlegen, welche Prüfungen die Gemeinde vom alten Baugesuch übernehmen konnte und wie sich der Aufwand reduziert hätte. Zudem wurden die raumplanungs- und baurechtlichen Bestimmungen auf kommunaler Ebene geändert. In Ziff. 2.1 der Gebührenordnung sind alle Leistungen aufgeführt, welche durch die ordentliche Baubewilligungsgebühr abgedeckt sind: die Entgegennahme und Erfassung des Baugesuchs oder des Gesuchs um Vorentscheid, die Vollständigkeitsprüfung (Art. 39 BauV), die Prüfung auf offenkundige materielle Mängel (Art. 40 BauV), die Publikation im Amtsblatt und im Anschlagkasten der Gemeinde (Art. 36 ff. BauG), die Einsprachebehandlung (Art. 39 ff. BauG), die Prüfung und Antragstellung durch das Bauamt und die Baukommission (Art. 41 BauV), den Erlass des Bauentscheids durch den Gemeinderat (Art. 44 BauV), die Eröffnung des Bauentscheids (Art. 45 BauV), die Verlängerung der Baubewilligung und die Übermittlung der Bauakten an die kantonalen Behörden. Diese Leistungen musste die Gemeinde für das neue Baugesuch erbringen und konnte sie nicht vom alten Dossier übernehmen. Im Rahmen ihres Ermessens hat die Gemeinde deshalb, gestützt auf Ziff. 2.2 ihrer Gebührenordnung, aufgrund der Angabe der Bausumme von Fr. 3 142 700.-- im Baugesuch der Beschwerdeführerin die Pauschalgebühr von Fr. 9 428.10 in Rechnung gestellt (entsprechend 3 ‰). Dass mit der Berechnung dieser Bewilligungsgebühr das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip eingehalten sei, hat der Staatsrat bestätigt, da es sich um ein

vollständig neues Baugesuch handle. Auf die diesbezüglichen Ausführungen des Staatsrats kann verwiesen werden. Die Beschwerdeführerin konnte nicht aufzeigen, welche Handlungen und Aufwendungen die Baubehörde von der alten Baubewilligung übernehmen konnte.

4.2.4 Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann insbesondere einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen Rechts betreffen (BGE 136 I 395 E. 4.3.5; 119 Ia 214 E. 3b; Urteile des Bundesgerichts 1C_346/2007 vom 16. Mai 2008 E. 3.3.2; 1P.678/2004 vom 21. Juni 2005 E. 3.2 und E. 4, in: ZBI 107/2006 S. 430). Bei der Baubewilligung kommt der Gemeindebehörde nach ständiger Rechtsprechung erheblicher Beurteilungsspielraum zu. Entsprechend verfügt die Gemeinde insoweit über Autonomie (Urteil des Bundesgerichts 1P.280/2002 vom 28. Oktober 2002 E. 2 und 3.4, mit Hinweisen). Anders als das Verwaltungsgericht ist der Staatsrat zwar gemäss Art. 47 VVRG grundsätzlich zur Ermessenskontrolle befugt, weshalb er neben der Rechtmässigkeit auch die Zweckmässigkeit eines kommunalen Entscheids überprüfen kann. Soweit es jedoch um die Überprüfung einer kommunalen Gebührenfestsetzung geht, darf der Staatsrat nicht seine eigene Beurteilung an die Stelle derjenigen der kommunalen Baubehörde setzen, wenn deren Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände beruht (Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 9 und 15 zu Art. 80, N 5 zu Art. 103). Das Verwaltungsgericht ist seinerseits neben der Überprüfung des Sachverhalts auf eine Rechtskontrolle (einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und -unterschreitung) beschränkt (Art. 78 VVRG).

Vorliegend ist aufgrund des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips sowie aufgrund der präzisen kommunalen Regelung die Festlegung der Bemessungsgrundlagen als genügend zu betrachten. Nach der Gebührenordnung der Gemeinde ist die Bearbeitungsgebühr grundsätzlich anhand der Bausumme zu berechnen. Das Bundesgericht geht davon aus, dass pauschalisierte Baubewilligungs-

gebühren, welche die Baukosten berücksichtigen, in aller Regel oder zumindest in einer grossen Anzahl der Fälle zu Gebühren führen, die ungefähr dem tatsächlichen Aufwand der Bewilligungsbehörden entsprechen, und dass die Beachtung des Äquivalenzprinzips im Einzelfall wirksame Schranken zu setzen vermag (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.286/2006 vom 27. Februar 2007 E. 4.4): Die vorinstanzliche Beurteilung der Bewilligungsgebühr vermag daher solange vor der Rechtsordnung standzuhalten, als sich die von der Gemeinde vorgenommene und vom Staatsrat geschützte Würdigung als offensichtlich vertretbar erweist, nicht rechtsverletzend ist und keine Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens darstellt. Die Vorinstanz hat von dem ihr zustehenden Ermessen pflichtgemäss Gebrauch gemacht und es liegen weder Ermessensüberschreitung noch andere Rechtsverletzungen vor. Aufgrund des Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.