

III. Abgaben

32 Baubewilligungsgebühr.

- **Externe Bauverwaltung (Erw. 1/c).**
- **Kostendeckungsprinzip. Prüfung bei externer Bauverwaltung. Anforderungen an die Beschwerdebegründung (Erw. 3).**
- **Äquivalenzprinzip. Die notwendigen Aufwendungen (und nur diese) der externen Bauverwaltung, ohne MWSt, dürfen verrechnet werden (Erw. 4).**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 30. September 2003 in Sachen R.B. und Mitb. gegen Entscheid des Baudepartements.

Sachverhalt

Ziff. 1 - 4 des Gebührenreglements zur Bauordnung der Gemeinde D. (GebR) vom 25. November 1994 lauten wie folgt:

- "1. Für die Behandlung von Baugesuchen und Gesuchen um Vorentscheide sind folgende einmalige Gebühren zu entrichten:
 - a) (...)
 - b) für bewilligte Baugesuche:

2.5 % der errechneten Bausumme, für Gebäude auf Grund der nach SIA-Normen berechneten Baukosten, mindestens aber Fr. 100.--. Dazu kommen die effektiven Inseratekosten für die Publikation.

Die promillemässig ermittelte Baubewilligungsgebühr wird ermässigt um die nach Ziff. 3 hienach sep. erhobenen effektiven Kosten einer externen Bauverwaltung.

Durch diese Ermässigung darf der für die Erfüllung allg. Bauverwaltungsaufgaben der Gemeinde verbleibende Betrag den

Satz von 1.25 % der errechneten Bausumme nicht unterschreiten.

(...)

Bei Bauten oder Bauteilen, für welche nach Bauvollendung das Aarg. Versicherungsamt (AVA) einen Brandversicherungswert festlegt, wird die Gebühr auf Grund dieses Wertes neu berechnet. Bei einer Abweichung zu der nach lit. b) berechneten Gebühr von mehr als Fr. 100.-- wird die Differenz in Rechnung gestellt bzw. erstattet.

c) (...)

2. Entstehen wegen Einreichung mangelhafter Baugesuche Mehrarbeiten oder werden durch Nichtbefolgung der Bauordnung oder von erteilten Baubewilligungen zusätzliche Aufwendungen, Besichtigungen, Kontrollen etc. notwendig, so sind diese in jedem Fall zu ersetzen.
3. Die effektiven Kosten einer externen Bauverwaltung für Profilkontrolle, die baupolizeiliche Prüfung und Bearbeitung des Baugesuches einschliesslich Brand-, Lärm, Wärme- und Zivilschutz und die gesetzlich vorgeschriebenen Baukontrollen sind von der Bauherrschaft zusätzlich zu ersetzen.
4. Die Kosten für Gutachten, spezielle Beaufsichtigungen, Messungen und Kontrollen sind durch den Verursacher zu entrichten."

Streitig wurde eine Gebühr von Fr. 3'056.90 (Fr. 50.-- gemäss Ziff. 1/b; Fr. 2'918.60 Kosten externe Bauverwaltung gemäss Ziff. 3; Fr. 88.30 Inseratekosten).

Aus den Erwägungen

1. a) Für Entscheide über Baugesuche können - in Abweichung von der in § 33 Abs. 1 VRPG enthaltenen allgemeinen Regel - auch im erstinstanzlichen Verfahren Gebühren und Kosten auferlegt werden (§ 5 Abs. 2 BauG). Es handelt sich dabei um Verwaltungsgebühren, deren Höhe durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip begrenzt wird (AGVE 1992, S. 311; Ulrich Häfelin/Georg

Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 2627 f., 2637 f., 2641 f.; Erich Zimmerlin, Kommentar zum [alten] Baugesetz, 2. Auflage, Aarau 1985, § 3 N 10a).

b) Das GebR wurde von der Gemeindeversammlung am 25. November 1994 beschlossen und vom Grossen Rat am 25. April 1995 genehmigt. (...) Dass es als gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung genügt (vgl. dazu: Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2695), bestreiten die Beschwerdeführer zu Recht nicht.

c) Baubewilligungsbehörde ist im Kanton Aargau der Gemeinderat (§ 59 ff. BauG). Die Bauverwaltung als klassisches Tätigkeitsgebiet der Gemeinde wird häufig durch den Gemeinderat selber, durch eine von ihm eingesetzte Kommission oder durch einen Zweig der Gemeindeverwaltung ausgeübt (Zimmerlin, a.a.O., § 152 N 3). Es ist aber unbestritten, dass auch sonst Hilfsorgane eingesetzt werden können (vgl. § 3 Abs. 2 GG; AGVE 2000, S. 572; Zimmerlin, a.a.O.). Wenn die Beschwerdeführer dies nur für schwierige Baubewilligungsverfahren konzедieren, so geht es ihnen offenbar weniger darum, die Zulässigkeit des Beizugs von Hilfsorganen in leichten Fällen, sondern vielmehr die Zulässigkeit der Überwälzung der dabei entstehenden Kosten zu bestreiten.

Die Gemeinde D. verfügt über keine eigene Bauverwaltung. Die Arbeiten der Bauverwaltung werden gestützt auf § 38 der Bau- und Nutzungsordnung durch ein Ingenieurbüro erledigt, das der Gemeinde dafür nach Zeitaufwand Rechnung stellt. Streitig ist die Verlegung der dadurch entstehenden Kosten und damit insbesondere die Anwendung von Ziff. 3 GebR.

3. a) Die Beschwerdeführer vertreten die Ansicht, dass mit der ordentlichen Baubewilligungsgebühr gemäss Ziff. 1 lit. b GebR die durch ein normales Baugesuch verursachten Grundkosten abgedeckt seien. Wenn alle Baubewilligungsverfahren durch die externe Bauverwaltung behandelt und deren gesamte Kosten undifferenziert überwälzt würden, komme es zu einer kostenmässigen Doppelbelastung der Baugesuchsteller, weil diese zusätzlich die ordentliche Baubewilligungsgebühr zu tragen hätten. Damit wird letztlich, wenn

auch nicht sehr deutlich, geltend gemacht, die Anwendung des GebR führe zwingend zu einer Verletzung des Kostendeckungsprinzips.

b) Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren und Beiträge die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder höchstens geringfügig überschreiten darf (Bundesgericht, in: ZBl 97/1996, S. 329; AGVE 2001, S. 177; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2637, 2653), wobei zum Gesamtaufwand nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen sind (BGE 126 I 188).

c) Gemäss Ziff. 1 lit. b Abs. 1 GebR beträgt die Baubewilligungsgebühr 2,5 ‰ der Bausumme. Dazu kommen die effektiven Kosten der externen Bauverwaltung (Ziff. 3 GebR). Diese externen Kosten werden von der Promille-Gebühr abgezogen, wobei indessen - zwecks Deckung der "allgemeinen Bauverwaltungsaufgaben der Gemeinde" - mindestens die Hälfte der Promille-Gebühr bestehen bleibt (Ziff. 1 lit. b Abs. 2 und 3 GebR). Wenn nun sämtliche Aufwendungen der Bauverwaltung ausgelagert würden und der Gemeinde danach keine allgemeinen Bauverwaltungsaufgaben verblieben, führte die Erhebung von Gebühren, die über die externen Kosten hinausgehen, zur Verletzung des Kostendeckungsprinzips. So verhält es sich indessen nicht. Auch wenn die Beurteilungsgrundlagen von der externen Bauverwaltung geliefert werden, verbleiben dem Gemeinderat, dem Gemeindeschreiber und der Gemeindkanzlei Aufgaben (mit entsprechenden Kosten), die nicht delegiert werden können. Zu denken ist namentlich an die formelle Behandlung der Baugesuche und weiteren Eingaben (weiter auch die Gebührenerhebung, die Aufbewahrung der vollständigen Baugesuchsakten); der Gemeinderat, der die Verantwortung trägt, kann sich nicht ausschliesslich auf die Vorbereitung durch die (interne oder externe) Bauverwaltung stützen, sondern ist rechtlich und politisch gehalten, sich auch selber kundig zu machen. Im vorliegenden Verfahren enthalten die Akten mehr als ein Dutzend Protokolle des Gemeinderats D., Korrespondenz, auch gab es mindestens eine Augenscheinsverhandlung und eine weitere Verhandlung. Dies mag überdurchschnittlich sein, zeigt aber deutlich auf, dass der Aufwand, welcher der

Gemeinde zusätzlich zur externen Bauverwaltung entsteht, keineswegs gering sein muss.

d) aa) Gemäss § 39 Abs. 2 VRPG hat die Beschwerdeschrift neben dem Antrag eine Begründung zu enthalten. Es ist darzulegen, in welchen Punkten und aus welchen Gründen der angefochtene Entscheid nach Auffassung des Beschwerdeführers Mängel aufweist. Damit wird dem Beschwerdeführer eine Substanziierungslast auferlegt. Wohl steht dem der Untersuchungsgrundsatz von § 20 VRPG gegenüber, welcher der Behörde die Verpflichtung auferlegt, den Sachverhalt unter Beachtung der Vorbringen der Beteiligten von Amtes wegen zu prüfen und die notwendigen Ermittlungen anzustellen. Dieser statuiert jedoch keine unbeschränkte Verpflichtung, einen Sachverhalt unter jedem nur erdenklichen Gesichtspunkt zu prüfen. Insbesondere gebietet er nicht, vagen Behauptungen, die ohne irgendwelche Hinweise vorgebracht werden, nachzugehen (AGVE 1997, S. 375 ff.; VGE I/92 vom 22. Mai 1997 [BE.1994.00006] in Sachen Erbgemeinschaft M.D., S. 9 f. mit Hinweis; Rhinow/ Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M., 1996, Rz. 1349 ff.; Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 60 N 1 ff.).

bb) Gerade im Bereich des Kostendeckungsprinzips wird verlangt, dass sich ein Beschwerdeführer nicht damit begnügt, dessen Einhaltung bloss in allgemeiner Form zu bestreiten und zu verlangen, dass die notwendigen, oft sehr aufwendigen Abklärungen durch die Behörde getätigt werden; vielmehr sind die Einwendungen, jedenfalls soweit dies auf Grund allgemein zugänglicher Unterlagen (dazu gehört insbesondere die Gemeinderechnung) möglich ist, konkret vorzubringen und zu belegen (BGE 126 I 188 f.; 124 I 296; VGE II/71 vom 24. Oktober 2001 [BE.1999.00282/283] in Sachen M. AG und Einwohnergemeinde Z., S. 25; VGE II/47 vom 20. Juni 2001 [BE.2000.00286] in Sachen M.K. und A. AG, S. 11).

cc) Diesen Anforderungen genügt die Beschwerde nicht. Es wird weder ausgeführt, wie hoch in den letzten Jahren (das Kostendeckungsprinzip verlangt eine längerfristige Betrachtungsweise; vgl. AGVE 2001, S. 179 f.) die behaupteten Überschüsse in den Gemein-

derechnungen waren, noch dass diese Überschüsse die auf Gemeinderat, Gemeindeschreiber und Gemeindkanzlei entfallenden, nicht separat ausgewiesenen Kosten im Zusammenhang mit der Verwaltung der privaten Bautätigkeit klar und nachhaltig überstiegen.

Angesichts der sich aus logischen Überlegungen ergebenden Möglichkeit von Überschüssen hat das Verwaltungsgericht trotzdem die entsprechenden Zahlen aus den Gemeinderechnungen von 1995 bis 2002 erhoben. Die Mehreinnahmen aus Baubewilligungsgebühren - über die aufgewendeten Bauverwaltungs-Honorare hinaus - beliefen sich durchschnittlich auf knapp Fr. 20'000.-- pro Jahr. Die Entschädigungen des Gemeinderats betrugen zwischen Fr. 50'000.-- und Fr. 75'000.-- und der Personalaufwand für Gemeindeschreiber und -personal über Fr. 200'000.--; in Berücksichtigung der diesen verbleibenden Aufgaben (vorne, Erw. c) ist insbesondere angesichts des Fehlens jeglicher entsprechender Behauptungen und Belege der Beschwerdeführer nicht davon auszugehen, dass die Mehreinnahmen von Fr. 20'000.-- pro Jahr die verbleibenden internen Kosten der Bauverwaltung nachgewiesenermassen überstiegen.

e) Eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips ist demgemäss nicht ausgewiesen.

4. a) Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Abgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen, sie muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen (BGE 128 I 52 = Pra 91/2002, S. 171; Bundesgericht, in: ZBl 99/1998, S. 243, je mit Hinweisen). Hier geht es um die Höhe der Gebühr im Einzelfall, die in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen muss, den die staatliche Leistung für den Abgabepflichtigen hat (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2641). Der Wert der staatlichen Leistung bemisst sich dabei entweder nach dem Nutzen, den diese dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme der Verwaltung (BGE 128 I 52 mit Hinweisen).

b) Massgeblich für die Frage der zulässigen Belastung der Beschwerdeführer ist selbstverständlich die gesamte ihnen auferlegte Gebühr und nicht, wie das Baudepartement annimmt, lediglich die auf den Minimalbetrag von Fr. 100.-- festgesetzte Promille-Gebühr.

c) Die Beschwerdeführer unterstellen, indem sie einzig Ziff. 1 lit. b Abs. 1 und Ziff. 2 GebR beachten, dass sich die Angemessenheit der Baubewilligungsgebühr grundsätzlich - mit Ausnahme der zulässigen Auferlegung von Mehrkosten gemäss Ziff. 2 - allein nach der Bausumme richte. Dem kann nicht gefolgt werden. Vielmehr ist die Regelung des GebR als Ganzes zu betrachten, wonach es zulässig ist, der Gebührenbemessung den ganzen notwendigen Aufwand, also auch wenn er keinen ausserordentlichen Charakter aufweist, zu Grunde zu legen (Ziff. 3 GebR). Dies hat zur Folge, dass die Gebühr für geringfügige Baugesuche, weil auch diese "ordentlichen" Aufwand verursachen, im Verhältnis zur Bausumme hoch ausfällt und die Minimalgebühr von Fr. 100.--, aber auch Promille-Gebühren im tieferen Bereich regelmässig übersteigen wird. Die Baubewilligungsgebühr richtet sich somit nur bei einer höheren Bausumme nach dieser, bei tiefer Bausumme nach dem Aufwand.

d) aa) Es ist grundsätzlich zulässig, dass die Gemeinde den ihr im Zusammenhang mit einem bestimmten, gebührenpflichtigen Geschäft erwachsenden Aufwand vollumfänglich berücksichtigt und (eine gesetzliche Grundlage vorausgesetzt) die Gebühr entsprechend festlegt. Es ist nicht ersichtlich, dass eine staatliche Leistung weniger Wert sein soll, als die dafür notwendigen Aufwendungen ausmachen (vgl. BGE vom 18. April 2002 [2P.1/2002] in Sachen X., Erw. 2).

bb) "Notwendige Aufwendungen" bedeutet, dass die Auslagerung der Bauverwaltung als solche nicht zu einer Erhöhung der Kosten führen darf. Bei der Auferlegung von Kosten für die externe Bauverwaltung darf die Gemeinde deshalb keinen höheren Stundenansatz verrechnen, als es für einen Bauverwalter der Gemeinde angemessen wäre (VGE II/52 vom 26. Juni 2001 [BE.2000.00143] in Sachen T.T., S. 12 ff. mit Hinweisen). Im vorgenannten Entscheid vom 26. Juni 2001 erachtete das Verwaltungsgericht Fr. 85.-- als Stundenlohn für einen Bauverwalter, zuzüglich eines Anteils an allgemeinen Infrastrukturkosten, als angemessen. Im Lichte dieser Rechtsprechung erkannte die Vorinstanz zu Recht (und von den Beschwerdeführern unwidersprochen), dass die in Rechnung gestellten Stundenansätze von Fr. 87.-- für den externen Bauverwalter und von

Fr. 59.-- für das Sekretariat keine übersetzten Ansätze darstellen. Dass die externe Bauverwaltung zu viele Stunden aufgewendet hätte, wird nicht geltend gemacht und ist nicht ersichtlich.

Hingegen darf den Beschwerdeführern die vom externen Bauverwalter verlangte Mehrwertsteuer nicht in Rechnung gestellt werden, weil dies bei eigenen Leistungen der Gemeinde, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden (anders als bei gewerblichen Tätigkeiten der Gemeinde), auch nicht zulässig wäre (Art. 23 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer [MWSTG; SR 641.20] vom 2. September 1999; erwähnter VGE vom 26. Juni 2001, S. 14).

33 Kanalisationsanschlussgebühr.

- **Rechtsnatur der Kanalisationsanschlussgebühr (Erw. 3.3).**
- **Die Gebühr bei Ersatzbauten muss (weitgehend) gleich geregelt werden wie bei Um- und Erweiterungsbauten (Erw. 3.6).**

BGE vom 1. September 2003 (2P.78/2003) in Sachen Stadt Baden/A. AG

Sachverhalt

Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 28. November 2002 (s. AGVE 2002, S. 163 ff.) erhob die Stadt Baden staatsrechtliche Beschwerde.

Aus den Erwägungen

3.3 Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts handelt es sich bei der "Kanalisationsanschlussgebühr des aargauischen Rechts" nicht um eine Gebühr im rechtstechnischen Sinne, welche das Entgelt für die Inanspruchnahme der Verwaltung bzw. für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung darstellt, sondern um eine Vorzugslast, welche den besonderen wirtschaftlichen Vorteil, der dem Eigentümer aus der Entwässerung seines Grundstückes (als eine der Vorausset-