

LU_GERICHTE V 10 2 vom 21. Juni 2010

LU Gerichte, 2010-06-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_10_2

FR: LU_GERICHTE V 10 2 du 21 juin 2010

IT: LU_GERICHTE V 10 2 del 21 giugno 2010

Regeste

Grenzen der Kognition des Verwaltungsgerichts mit Bezug auf Kostenbeschwerden im Zusammenhang mit der Verlegung von amtlichen Kosten im Rahmen eines Baubewilligungs- bzw. Wiederherstellungsverfahrens nach dem Planungs- und Baugesetz. Keine Überwälzung von Gebühren im Zusammenhang mit üblichen Vorbereitungshandlungen im Hinblick auf den Entscheid des Gemeinderates. Keine gesonderte Überwälzung von Gebühren für den Aufwand, den eine Antrag stellende Baukommission in diesem Kontext üblicherweise zu leisten hat. Voraussetzungen für eine Überwälzung von Kosten, die der Gemeinde zufolge des Beizugs eines externen Rechtsberaters erwächst. | Kostenbeschwerde

Erwägungen

E. 1

a/aa) Der angefochtene Entscheid basiert auf dem PBG. Gemäss § 206 PBG können alle in Anwendung des Bundesgesetzes über Raumplanung und des PBG erlassenen Entscheide und Beschlüsse innert 20 Tagen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden, soweit das PBG nichts anderes bestimmt (§ 148 lit. d des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3.7.1972 [VRG; SRL Nr. 40]). Die Beschwerdeführerin beanstandet einzig die Höhe der ihr im Entscheid des Gemeinderates vom 3. Juni 2009 auferlegten Gebühr. Nach der Rechtslage kann gegen die Gebührenerhebung im Kontext der Beurteilung eines (nachträglichen) Baubewilligungsverfahrens innert 20 Tagen direkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (Urteil V 09 67 vom 21.01.2010, E. 1a). Soweit der Gemeinderat im Entscheid vom 3. Juni 2009 mit Bezug auf die Baubewilligungsgebühr als Rechtsmittel die "Einsprache" beim Gemeinderat belehrte, folgt die Rechtsmittelbelehrung der Rechtsmittelordnung nicht. Die Bezeichnung des unrichtigen Rechtsmittels stellt einen Eröffnungsmangel dar (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, N 20 zu § 29). Aus einer mangelhaften Eröffnung darf einer Partei indes kein Nachteil erwachsen (§ 114 VRG; LGVE 2007 II Nr. 2 E. 5a). Immerhin wird ein Rechtskundiger in der Praxis mit Blick auf Treu und Glauben härter angefasst als ein nicht anwaltlich vertretener Beschwerdeführer (Tschannen/ Zimmerli/ Müller, a.a.O., N 23 zu § 29). bb) Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass die Beschwerdeführerin ihre als "Einsprache" überschriebene Rechtsschrift am 9. Juli 2009 - also innert Frist - getreu der Rechtsmittelbelehrung beim Gemeinderat und damit bei der unzuständigen Behörde eingereicht hat. Es wäre Sache des Gemeinderates gewesen, die Rechtsvorkehr der zuständigen Rechtsmittelinstanz - also dem Verwaltungsgericht - zur Behandlung zu überweisen (§ 12 Abs. 2 VRG; Tschannen/Zimmerlin/Müller, a.a.O., N 24 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, N 1637; Flückiger, in; Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum

VwVG, N 3 ff. zu Art. 8). Dieser Pflicht ist der Gemeinderat nicht nachgekommen. Stattdessen erliess er am 7. Dezember 2009 über die Gebühren einen "Einspracheentscheid". Dabei bestätigte er in der Sache die im Entscheid vom 3. Juni 2009 verfügte Gebühr. Dem Gehalt nach stellt der "Einspracheentscheid" vom 7. Dezember 2009 eine Wiederholung der Gebührenerhebung gemäss Entscheid vom 3. Juni 2009 dar. Zuzufolge der fehlenden Zuständigkeit des Gemeinderats, als Einspracheinstanz über die Gebührenfrage zu entscheiden, erweist sich das Anfechtungsobjekt - der "Einspracheentscheid" vom 7. Dezember 2009 - als bloss reiner Anknüpfungspunkt für die Behandlung der Rügen im Zusammenhang mit dem Kostenpunkt, wie dieser im Entscheid vom 3. Juni 2009 geregelt wurde. Mit Blick auf die Rechtssicherheit ist im Dispositiv die Nichtigkeit des Entscheids vom 7. Dezember 2009 festzustellen. b) Ein Sachentscheid setzt die Befugnis zur Rechtsvorkehr (Legitimation) voraus (§ 107 Abs. 2 lit. d VRG). Gemäss der spezialgesetzlichen Regelung in § 207 PBG sind zur Erhebung von Einsprachen und Beschwerden Personen befugt, welche an der Aufhebung oder Änderung eines Entscheids ein schutzwürdiges Interesse haben. Als schutzwürdig gelten nebst den rechtlich geschützten auch die wirtschaftlichen, ideellen und die rein tatsächlichen Interessen. Die Beschwerdeführerin ist Adressatin des angefochtenen Entscheids und wurde mit Gebühren belegt. Daher ist sie zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Auf die Beschwerde ist einzutreten. c) Als einzige kantonale Rechtsmittelinstanz verfügt das Verwaltungsgericht über uneingeschränkte Kognition, womit es das Ermessen überprüfen darf (§ 161a VRG). Es gelten daher die §§ 144-147 VRG (§ 156 Abs. 2 VRG). Trotz unbeschränkter Überprüfungsbefugnis hält sich das Verwaltungsgericht zurück, wenn es um die Auslegung und Anwendung autonomen kommunalen Rechts geht oder wenn die Beurteilung von einer Würdigung der lokalen Gegebenheiten abhängt, welche die Gemeindebehörden besser kennen (vgl. LGVE 2000 II Nr. 18 E. 3a, mit Hinweisen). d) Das Verfahren ist vom Untersuchungsgrundsatz und von der Rechtsanwendung von Amtes wegen beherrscht (§§ 37 und 53 VRG). Diese Grundsätze gelten allerdings nicht uneingeschränkt. Sie werden ergänzt durch die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG; vgl. LGVE 1982 II Nr. 36 E. 3), namentlich der Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG). Zu beachten ist ferner das Rügeprinzip, wonach die Beschwerdeinstanz nur die vorgebrachten Beanstandungen untersucht und nicht prüft, ob sich der angefochtene Entscheid unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist (vgl. zum Ganzen: LGVE 1998 II Nr. 57, 1994 II Nr. 10 E. 1c, 1992 II Nr. 47 E. 3). Im Rahmen der Mitwirkungspflicht hat die beschwerdeführende Partei in der Beschwerdebegründung darzutun, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (§ 133 Abs. 1 VRG). Dabei muss sie sich mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen (BGE 118 Ib 136 E. 2, 113 Ib 288). Allgemeine Beanstandungen sind daher nicht näher zu behandeln (vgl. LGVE 1998 II Nr. 57). Ebenso wenig ist auf Überlegungen oder Fragen einzugehen, die nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids bilden (BGE 123 II 369, 119 Ib 36). e) Die Beschwerdeführerin beanstandet die ihr auferlegten Gebühren im Verfahren vor dem Gemeinderat. Der Streitwert liegt unter Fr. 20'000.--, sodass die Behandlung der Rechtsvorkehr in die Zuständigkeit des Einzelrichters fällt (§ 8a Abs. 2 der Geschäftsordnung für das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern vom 16.5.1973 [GO; SRL Nr. 43]).

E. 2

Die Streitsache handelt von amtlichen Kosten, ausgelöst durch ein Verfahren vor dem Gemeinderat betreffend die nachträgliche Überprüfung formell rechtswidriger Bauarbeiten

für Weganlagen im Bereiche der Sportanlage. Nach Massgabe von § 198 Abs. 1 lit. a VRG hat jene Partei die amtlichen Kosten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens zu tragen, wenn sie den in Frage stehenden Entscheid in ihrem eigenen Interesse oder, was hier interessiert, durch ihr Verhalten veranlasst hat. Damit ist klargestellt, dass die zur Diskussion stehenden amtlichen Kosten als Kausalabgabe zu qualifizieren und dem "Verursacher" zu überbinden sind (Häfelin/Müller/ Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, N 2626; ferner: Reich, Steuerrecht, Zürich 2009, N 14 zu § 14, S. 19). Dem Grundsatz nach stellt die Beschwerdeführerin diesen Ansatz nicht in Frage. Fest steht, dass die Beschwerdeführerin ohne Baubewilligung befestigte Wege und Plätze anlegte und Beleuchtungskörper aufstellte. Deswegen sah sich der Gemeinderat gestützt auf § 209 PBG veranlasst, für die Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes zu sorgen. Dass die Beschwerdeführerin durch ihr Verhalten das nachträgliche Baubewilligungsverfahren in Gang setzte, hat das Verwaltungsgericht im Urteil V 09 183 vom 25. Januar 2010 ausgeführt und das Bundesgericht ist ihm im Urteil 1C_136/ 2010 vom 17. Mai 2010 gefolgt. Darauf kann verwiesen werden. Bei dieser Ausgangslage lässt sich die Pflicht der Beschwerdeführerin zur Tragung der amtlicher Kosten für dieses Verfahren nicht in Abrede stellen. Umstritten ist die Höhe der amtlichen Kosten. Wie es sich damit verhält, ist nachfolgend zu überprüfen.

E. 3

a) Am 14. Juli 2009 stellte der Gemeinderat dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin eine Gebührenspezifikation und weitere Unterlagen zu. Es geht dabei im Wesentlichen um die folgenden Gebührenpositionen: Baubewilligungsgebühr (3 Promille der Bausumme) .. Kanzleigeühren und Auslagen .. Prüfungsgebühr / Baukommission / Gemeindetechniker .. Total .. Den Unterlagen ist zu entnehmen, dass ein Betrag den Aufwand der Baukommission sowie jenen für den extern beigezogenen Gemeindetechniker umfasst. Weiter findet sich unter der Rubrik "Auslagen und Kanzleigeühren" der Aufwandposten für den Rechtsbeistand der Gemeinde. Der Gemeinderat steht auf dem Standpunkt, die Beschwerdeführerin habe durch ihr gesetzwidriges Verhalten beträchtlichen Aufwand verursacht. Sämtliche aufgelaufenen Kosten habe sie der Gemeinde zu entrichten. b) Die Beschwerdeführerin opponiert und verweist auf § 212 PBG und auf die einschlägige Bestimmung des BZR. Wohl gestatte letztere die Überwälzung von zusätzlichen Auslagen. Gemeint sei diesbezüglich bloss die Abgeltung für Aufwand, welcher den üblichen Rahmen sprengt. Der übliche Aufwand sei mit der Bewilligungsgebühr - drei Promille der (mutmasslichen) Bausumme - abgegolten. Der Gemeinderat sei Bewilligungsbehörde und nicht etwa die Baukommission. Letztere bereite die Geschäfte für den kommunalen Entscheidträger lediglich vor. Falls ein Geschäft der Baukommission zu unterbreiten sei, erledige diese also die Aufgabe des Gemeinderates. Eine derartige Verrichtung werde mit der Spruchgebühr gedeckt. Falls dem Gemeinderat die Fachkompetenz für die Beurteilung der Streitsache abgehe, gehe derlei nicht auf Kosten der Bauherrschaft. Die Gebühr enthalte zudem den finanziellen Aufwand für den beigezogenen Gemeindetechniker sowie für die Mitglieder der Baukommission. Der Stundenansatz für den Gemeindetechniker betrage Fr. 130.-- und liege um Fr. 30.-- über jenem der übrigen Kommissionsmitglieder. Weder der Stundenansatz von Fr. 130.-- noch jener von Fr. 100.-- finde im Recht eine Stütze. Auch das Mass der in Rechnung gestellten Arbeitsstunden für den beigezogenen Gemeindetechniker sowie weitere Stunden für die Mitglieder der Baukommission, übersteige den Aufwand für die Beurteilung des Baugesuches. Abgesehen davon sei dieser Aufwand in der Grundgebühr enthalten. Das Baugesuch habe keine besonderen Fragen aufgeworfen, sodass

der Beizug von Fachleuten nicht notwendig gewesen wäre. Dies gelte auch mit Bezug auf den Rechtsberater. Auch dessen Aufwand habe die Beschwerdeführerin nicht zu tragen. Formulierung und Redaktion von Entscheiden falle in die Zuständigkeit des Gemeinderates und seien mit der Spruchgebühr abgegolten.

E. 4

a) Im vorinstanzlichen Verfahren war die Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes zu überprüfen. Im Rahmen des Ermittlungsverfahrens werden durch Behörden und beigezogene Fachkräfte jene relevanten Tatsachen zusammengetragen, welche die Grundlage für den Entscheid bilden. Die anfallenden Kosten sind "Verfahrenskosten" (Krauskopf/Emmenegger, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, Zürich 2009, N 60 zu Art. 12 VwVG). Nach § 193 Abs. 2 VRG bestehen die amtlichen Kosten aus den Gebühren für die behördliche Tätigkeit, den Beweiskosten und andern Barauslagen der Behörde. Für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden regelt der Regierungsrat das Nähere durch Verordnung (§ 194 Abs. 1 VRG). Eine weitere Kostenregelung auf Gesetzesstufe für planungs- und baurechtliche Verfahren enthält § 212 PBG. Danach erheben die Gemeinden für die Erfüllung ihrer baurechtlichen Aufgaben Gebühren (Abs. 1; vgl. Berner, Die Baubewilligung und das Baubewilligungsverfahren, Zofingen 2009, S. 148). Gemäss § 212 Abs. 4 PBG erlassen die Gemeinden eine Gebührenordnung für die Bemessung der Gebühren, die für die Erfüllung ihrer planungs- und baurechtlichen Aufgaben zu erheben sind. Dieser Gesetzgebungskompetenz ist die Gemeinde nachgekommen. Die massgebliche BZR-Bestimmung hat folgenden Wortlaut: "Der Gemeinderat erhebt von den Gesuchstellern eine Gebühr von 3 Promille der mutmasslichen Baukosten, mindestens aber von Fr. 200.--. Für alle notwendigen administrativen und technischen Abklärungen, Aufwendungen, Bewilligungen und Kontrollen erhöht sich die Gebühr entsprechend dem zusätzlichen Zeitaufwand." Zudem hat die Gemeinde Anspruch auf Ersatz von weiteren Auslagen, wie für Gutachten, die Feuerschau, die Erstellung von Kanalisationskatastern usw. b) Der Gesetzestext der zitierten BZR-Bestimmung ist nicht zum vornherein klar. Bei dieser Ausgangslage muss nach der wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich des Textes, des Zwecks, des Sinnes und der dem Zweck zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Bestimmung im Kontext zukommt (vgl. LGVE 1998 II Nr. 7 E. 4b; ferner: Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 21 B IV). Weiter ist daran zu erinnern, dass sich das Verwaltungsgericht bei der Überprüfung der Anwendung kommunalen Rechts Zurückhaltung auferlegt, namentlich dann, wenn verschiedene Auslegungen möglich sind und die kommunale Behörde ihren Auslegungsansatz mit sachlicher Argumentation untermauert und dementsprechend in der Praxis handhabt. In besonderer Weise ist zu beachten, dass die Auslegung von kommunalen Bestimmungen über Gebühren in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde fällt, weshalb das Verwaltungsgericht diesbezüglich überprüft, ob die Vorinstanz ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat (vgl. Urteil V 09 67 vom 21.1.2010, E. 2a). c) Die amtlichen Kosten setzen sich aus den Gebühren für die behördliche Tätigkeit, den Beweiskosten und anderen Barauslagen der Behörde zusammen (Kneubühler, Die Kostenverlegung im Beschwerdeverfahren, in: ZBl 2005 S. 450). Zu den Gebühren für die behördliche Tätigkeit gehören die Spruch- und Schreibgebühren usw. (§ 193 Abs. 2 VRG). Mit Bezug auf diesen Gebührenraster sind die Vorbereitungshandlungen im Hinblick auf die Entscheidungsfindung des Gemeinderates Vorkehren, die - ausserordentliche Umstände vorbehalten - mit der

Spruchgebühr (drei Promille der mutmasslichen Baukosten) abgegolten sind. Im Einklang mit der Darstellung der Beschwerdeführerin gilt dies für den in Rechnung gestellten Aufwand der Baukommission. Dieser Betrag kann der Beschwerdeführerin nicht zusätzlich zur Grundgebühr auferlegt werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich in diesem Punkt als begründet, ohne dass es Überlegungen zum Stundenansatz der Kommissionsmitglieder bedarf. Insbesondere braucht nicht erörtert zu werden, ob und inwiefern Aufwand für das damalige Mitglied des Gemeinderates hätte in Rechnung gestellt werden dürfen, zumal dieser, wie im Entscheid des Gemeinderates angemerkt, in den Ausstand getreten war. d) Anders liegen die Verhältnisse hinsichtlich des externen Gemeindetechnikers. Diesbezüglich ist von "technischen Abklärungen" gemäss BZR-Bestimmung die Rede. Der abweichenden Auffassung der Beschwerdeführerin, wonach mit Blick auf diese Kostenstelle bloss ausserordentlicher Mehraufwand in Rechnung gestellt werden darf, kann so nicht gefolgt werden. Auszugehen ist von der Feststellung, dass die Gemeinde ihre Aufgaben unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen nicht bloss allein, sondern gegebenenfalls gemeinsam mit andern Gemeinden erfüllen kann. Weiter ist es ihr nach Massgabe der Rechtslage anheim gestellt, die Aufgabenerfüllung einem externen Leistungserbringer zu übertragen. Es kann dazu auf § 44 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150) hingewiesen werden. Die Gemeinde hat von dieser Befugnis Gebrauch gemacht. So erbringt der beigezogene Gemeindetechniker diese Aufgabe hier als externer Leistungserbringer, und zwar stellvertretend für die Gemeindeverwaltung. Im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben geht er bau- und planungsrechtlichen Fragen nach. - Im vorliegenden Fall hat ihn der Gemeinderat damit beauftragt, die Angelegenheit zu bearbeiten. Dieses Vorgehen findet in § 44 Abs. 1 GG eine gesetzliche Grundlage und ist nicht zu beanstanden. Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass der Aufwand des beigezogenen externen Bausachverständigen gestützt auf das BZR zusätzlich zur Grundgebühr in Rechnung gestellt werden darf. In den Akten wird dessen Aufwand mit Z Stunden angegeben, was angesichts des dokumentierten, beträchtlichen Aufwandes, welchen die Behandlung des heiklen Wiederherstellungsverfahrens auslöste, in masslicher Hinsicht nicht in Frage gestellt werden kann, dies umso weniger, als das Verwaltungsgericht das Ermessen der Gemeinde zu respektieren hat (vgl. E. 1c/4b). Mit analoger Begründung sieht sich das Gericht nicht veranlasst, den Stundenansatz zu beanstanden, zumal dieser mit Blick auf Vergleichbares im Planungs- und Baurecht massvoll erscheint. Damit ist rechtsgenügend erstellt, dass die Beschwerdeführerin gestützt auf das BZR den in Rechnung gestellten Aufwand des Gemeindetechnikers zu tragen hat. e) Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin überdies den Aufwand tragen muss, den der beigezogene Rechtsvertreter im vorinstanzlichen Verfahren geltend machte. Dass sich die Vorinstanz von einem Rechtsanwalt beraten liess, kann ihr mit Blick auf die Komplexität der Streitsache nicht vorgeworfen werden. Die gesamte Prozessgeschichte bis und mit Beurteilung der Streitsache durch das Bundesgericht macht deutlich, dass es sich nicht um einen einfachen Standardfall handelte. Zu erinnern ist aber an den Grundsatz, wonach die Überwälzung von Honorarkosten externer Fachleute nur zurückhaltend erfolgen darf und sich in jedem Fall auf Verrichtungen beschränken muss, für die der Beizug einer Fachperson unabdingbar ist (vgl. LGVE 2000 II Nr. 8 E. 4e, Urteil V 04 312 vom 5.8.2005, E. 4a). Die Kosten eines externen Juristen müssen zudem in einem vernünftigen Verhältnis zur Bedeutung der Streitsache stehen und finden ihre Schranke in dem objektiven Wert der Gesamtleistung, die der jeweilige Verwaltungsträger erbringt. Im vorliegenden Fall findet

die Beratung durch den Rechtsanwalt in § 44 Abs. 1 GG in Verbindung mit der massgeblichen BZR-Bestimmung eine ausreichende gesetzliche Basis. Was die Höhe der Kosten betrifft, ist vom Prinzip auszugehen, dass die üblichen rechtlichen Abklärungen und die auf den Erlass des Entscheids hin nötigen Verfahrensschritte Aufgabe des für die Anwendung und den Vollzug des PBG zuständigen Gemeinderates sind. Insbesondere die Redaktion des Entscheids - auch wenn es sich nicht um ein Routinegeschäft handelt - obliegt dem Gemeinderat bzw. der Gemeindeverwaltung. Deren Aufwendungen können kostenmässig den Verfahrensbeteiligten grundsätzlich nicht überbunden werden. (...)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.