

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00272 vom 3. September 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-09-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00272

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00272 du 3 septembre 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00272 del 3 settembre 2008

Regeste

Baubewilligungsgebühr | Neubau von 24 Reiheneinfamilienhäusern: Gesetzliche Grundlage und Berechnung der Baubewilligungsgebühr. Für die Gebührenauflage an Personen, die mit einem Bewilligungsgesuch ein erstinstanzliches Verfügungsverfahren ausgelöst haben, stellt § 13 VRG trotz der weiten Umschreibung von Abgabeobjekt und -subjekt eine genügende gesetzliche Grundlage dar. Vorliegend ist zudem aufgrund des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips sowie aufgrund der präzisen kommunalen Regelung die Festlegung der Bemessungsgrundlagen als genügend zu betrachten (E. 3.5). Nach der Interpretation der Gemeinde wäre die Bearbeitungsgebühr grundsätzlich anhand der Bausumme zu berechnen, bei einem Nachbezug der Gebühren jedoch anhand der Versicherungssumme. Damit würden für dieselbe Gebühr verschiedene Bemessungsgrundlagen verwendet, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund ersichtlich ist. Die von der Gemeinde vertretene Auslegung verletzt die Rechtsgleichheit und ist infolgedessen ungeachtet des weiten Beurteilungsspielraums der Gemeinde bei der Interpretation ihres kommunalen Rechts nicht haltbar (E. 4.2). Teilweise Gutheissung und Rückweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Aufgrund des Streitwerts von Fr. 5'791.20 fielen diese in den einzelrichterlichen Kompetenzbereich, doch wird der vorliegende Entscheid wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung von der Kammer gefällt (§ 38 Abs. 2 und 3 VRG). Da die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Der Beschwerdeführer bestreitet das Vorliegen einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die Erhebung der fraglichen Baubewilligungsgebühr. Es handelt sich dabei um eine Verwaltungsgebühr, die den Aufwand für die Prüfung von Baubewilligungsgesuchen abgelten soll.

E. 2.1

Gemäss dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht bedürfen öffentliche Abgaben – abgesehen von Kanzleigebühren – einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessungsgrundlage selber festlegen. Nach konstanter Rechtsprechung des

Bundesgerichts handelt es sich bei diesem Prinzip um ein verfassungsmässiges Recht des Bundes; es wird für die öffentlichen Abgaben des Bundes in Art. 164 Abs. 1 lit. d der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) festgehalten (vgl. Pierre Tschannen in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, [St. Galler] Kommentar, 2. A., Zürich 2008, Art. 164 N. 23). Sodann ist es in Art. 126 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV) mit Bezug auf die – nicht unter die Steuern im Sinn von Art. 125 KV fallenden – "weiteren Abgaben", d.h. die Kausal- und Lenkungsabgaben des kantonalen und kommunalen Rechts, verankert. Allerdings bleiben nach Art. 137 KV "Erlasse und Anordnungen, die in einem nach der früheren Verfassung gültigen Verfahren beschlossen worden sind, [...] in Kraft". Darunter fallen jene Erlasse, die aufgrund der verschärften Anforderungen der neuen Kantonsverfassung an die Gesetzesform neu nicht mehr über eine genügende gesetzliche Grundlage verfügen würden (vgl. Madeleine Camprubi in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 137 N. 4 und 7 ff.). Älteren Verordnungen kann daher die Verbindlichkeit nicht aufgrund von Art. 126 KV abgesprochen werden. Demnach ist im vorliegenden Fall allein das bundesverfassungsrechtliche Prinzip massgebend.

E. 2.2

Für gewisse Arten von Kausalabgaben können die Anforderungen an die formellgesetzlichen Vorgaben gelockert werden, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und somit nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Auch in diesen Fällen können allerdings die Anforderungen an die formellgesetzliche Grundlage nur in Bezug auf die Vorgaben zur Bemessung herabgesetzt werden, nicht aber in Bezug auf die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstands der Abgabe. Die Tragweite des Legalitätsprinzips hängt demnach auch von der Art der Abgabe ab. Das Prinzip darf weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 130 I 113 E. 2.2; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht,

E. 2.3

Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen die Gesamteingänge den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten, was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst. Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und des Willkürverbots insbesondere, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung steht und sich in vernünftigen Grenzen bewegt (BGE 132 II 371 E. 2.1 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2637 ff., 2704; Hungerbühler, S. 520 ff.).

E. 2.4

Neben den soeben skizzierten Anforderungen an die Grundlage im formellen Gesetz (Erfordernis der Gesetzesform) ist zu beachten, dass die Abgabe in genügender Bestimmtheit in einer generell-abstrakten Rechtsnorm festgelegt sein muss (Erfordernis des Rechtssatzes; vgl. etwa Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2694; Hungerbühler, S. 519). Der Spielraum der Behörden darf nicht zu gross sein, und die möglichen Abgabepflichten

müssen voraussehbar und rechtsgleich sein (BGE 132 II 47 E. 4.1). 3. 3.1 Die Beschwerdegegnerin stützt die fragliche Baubewilligungsgebühr auf § 63 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG; LS 131.1), § 13 VRG und die Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden vom 8. Dezember 1966 (GemeindegebührenV; LS 681), die auf diesen beiden Bestimmungen beruht, sowie auf Art. 19 lit. a der früheren Gemeindeordnung der Stadt Uster vom 23. September 2001 (aGO Uster; ausser Kraft getreten auf den 1. Mai 2008; vgl. Art. 56 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Uster vom 25. November 2007 [GO Uster]), Art. 42 und Anhang Ziff. 4 der früheren Geschäftsordnung des Gemeinderates Uster vom 5. November 2001 (aGOGR Uster; ausser Kraft getreten auf den 29. April 2008; vgl. Art. 72 der Geschäftsordnung des Gemeinderates Uster vom 17. März 2008) in Verbindung mit der städtischen Baugebührenverordnung vom 22. Januar/1. Februar 2002 (BGV Uster). Die kommunalen Bestimmungen beruhen auf der Ermächtigung in § 63 Abs. 1 GemeindeG und § 3 GemeindegebührenV. 3.2 Das Fehlen einer für die Gebührenerhebung genügenden Grundlage auf der Stufe des formellen Gesetzes kann grundsätzlich nicht durch eine Delegation an die Exekutive geheilt werden, wie sie § 63 Abs. 1 GemeindeG, § 13 Abs. 1 Satz 2 VRG, Art. 19 lit. a aGO Uster sowie Art. 42 in Verbindung mit Anhang Ziff. 4 aGOGR Uster ausdrücklich vorsehen: Die Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation an die Exekutive setzt nach der Praxis des Bundesgerichts unter anderem voraus, dass die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, in einem Gesetz umschrieben sein müssen. Insoweit stellt jedoch das Legalitätsprinzip im Abgaberecht besondere Voraussetzungen auf; es konkretisiert die allgemeinen Grundsätze, indem es definiert, welche Regelungen im Bereich des Abgaberechts als wichtig zu gelten haben und deshalb im formellen Gesetz enthalten sein müssen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 407). Immerhin sind bei der Prüfung der Frage, ob eine genügend präzise gesetzliche Grundlage vorliegt, die verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen im systematischen Zusammenhang zu betrachten. Zu berücksichtigen ist auch, ob und inwieweit das formelle Gesetz durch Verordnungsbestimmungen konkretisiert wird (vgl. BGE 123 I 248 E. 3f S. 253; vgl. auch BGE 125 I 173 E. 9d). 3.3 § 63 Abs. 1 GemeindeG bestimmt, dass die "Gemeindebehörden für ihre Amtstätigkeit Gebühren nach einer vom Regierungsrat zu erlassenden Verordnung" beziehen. Diese Norm gilt heute nach wohl überwiegender Lehrmeinung als zu unbestimmt und damit als ungenügende gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung (Michael Beusch in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 126 N. 15 Fn. 39; Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2005, Rz. 2712; a.M. – wenn auch mit Vorbehalten – Hans Rudolf Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 63 N. 2.1.2). In diese Richtung weist auch die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGr, 26. Juni 2007, 2P.7/2007, E. 3, www.bger.ch; vgl. auch BGr, 9. August 2007, 2C_150/2007, E. 3–5, www.bger.ch, wonach § 63 Abs. 1 GemeindeG in Verbindung mit § 9 GemeindegebührenV und den weiteren einschlägigen Bestimmungen als gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Kanalisations- und Wasseranschlussgebühren nicht ausreicht). § 63 Abs. 1 GemeindeG umschreibt den Gegenstand der Abgabe mit "Amtstätigkeit" sehr allgemein und enthält keinerlei Angaben zum Kreis der Abgabepflichtigen und zu den Bemessungsgrundlagen. Angesichts dessen ist fraglich, ob an der bisherigen Praxis, wonach die Bestimmung eine zureichende gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung darstellt (vgl. etwa VGr, 8. März 2007, VB.2006.00515, E. 3.1.2, www.vgrzh.ch; RB 1990 Nr. 109), festgehalten werden kann. Diese Frage muss jedoch nicht entschieden werden. Jedenfalls muss, solange

keine präzisere gesetzliche Grundlage geschaffen wird, jeweils mit Bezug auf die konkret in Frage stehende Gebühr aufgrund von deren Art und Höhe sowie unter Einbezug der Gemeindegebührenverordnung und allfälliger weiterer kantonaler und kommunaler Normierungen bestimmt werden, ob das Legalitätsprinzip gewahrt ist. 3.4 Aus den genannten Gründen dürften auch die Delegationsnormen des hier anwendbaren früheren kommunalen Rechts nicht als zureichende gesetzliche Grundlage gelten: Art. 19 lit. a aGO Uster gestattete dem Gemeinderat – der Legislative –, "den Erlass von Verordnungen mit Vollzugscharakter in seiner Geschäftsordnung an die Exekutive [zu] delegieren"; der darauf abgestützte Art. 42 aGOGR Uster bestimmte nur, dass "das Erlassen von Gebühren[...]verordnungen ... an den Stadtrat delegiert" werde, wobei Anhang Ziff. 4 aGOGR Uster unter anderem die "Verordnung über die Gebühren im Bauwesen" als vom Stadtrat zu regelnden Gegenstand nannte (vgl. nun auch Art. 20 lit. c GO Uster, wonach der Gemeinderat die Grundsätze für die Gebührenerhebung regelt). 3.5 Die Gemeindegebührenverordnung stützt sich gemäss ihrem Ingress nicht nur auf § 63 GemeindeG, sondern auch auf § 13 VRG. Es ist zu prüfen, ob diese Bestimmung eine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung der streitigen Gebühr darstellt. 3.5.1 Nach § 4 VRG gelten die Bestimmungen des zweiten Abschnitts des Verwaltungsrechtspflegegesetzes – und damit auch § 13 VRG – für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden der Gemeinden, der Bezirke und des Kantons, soweit nicht abweichende Vorschriften bestehen. Die Regelung bezieht sich auch auf das nichtstreitige Verwaltungsverfahren, wobei nur jene Verfahren erfasst werden, die auf den Erlass einer Anordnung zielen, also nicht Realakte, vertragliches Handeln von Verwaltungsbehörden oder die Festlegung des Planinhalts im Plangenehmigungsverfahren (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 4 N. 3). Im vorliegenden Fall ist § 13 VRG anwendbar. Insbesondere enthält die Regelung des baurechtlichen Verfahrens in §§ 309 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 keine hier interessierenden abweichenden Vorschriften, da sie die Verfahrenskosten nicht erwähnt. 3.5.2 Was den Gegenstand der Abgabe betrifft, hat das Bundesgericht mit Bezug auf eine vergleichbare Regelung in einem anderen Kanton den Begriff der "Amtshandlungen", den § 13 Abs. 1 VRG verwendet, als "ausserordentlich weit" bezeichnet (BGE 123 I 248 E. 3b). Immerhin kann eine derartige Umschreibung als Grundlage der Gebührenerhebung für die Verwaltungstätigkeit im Rahmen des Verfügungsverfahrens genügen (vgl. BGE 123 I 248 E. 3f). 3.5.3 Als Abgabepflichtige bezeichnet § 13 Abs. 2 VRG die "am Verfahren Beteiligte[n]". Darüber hinaus hält die Bestimmung das Unterlieger- und das Verursacherprinzip fest, womit jedoch nicht die Abgabesubjekte, sondern die Grundsätze der Kostentragung bezeichnet werden. Obwohl § 13 Abs. 2 VRG insoweit als tendenziell auf das Anfechtungsverfahren zugeschnitten erscheint, ist deswegen die Anwendbarkeit der Norm im erstinstanzlichen Verfügungsverfahren, die in § 4 VRG unzweifelhaft vorgesehen ist, nicht in Frage zu stellen. Allerdings ist die Regelung, unter welchen Umständen den Verfahrensbeteiligten Verfahrenskosten auferlegt werden können, in Bezug auf das erstinstanzliche Verfügungsverfahren unvollständig. Dies ist jedoch im vorliegenden Zusammenhang nicht ausschlaggebend, da auf die ausdrückliche Erwähnung selbst des Abgabeobjekts und subjekts im formellen Gesetz verzichtet werden kann, wenn diese sich "von selbst ergeben" (Beusch, Art. 126 N. 15 Fn. 38 mit Bezug auf Gerichtsgebühren infolge "Inanspruchnahme des Gerichts durch den Rechtsuchenden"). Demnach könnte die Gebührenaufgabe an diejenige Person, welche durch Gesuch ein Verfügungsverfahren auslöst und dadurch die Behörden in Anspruch nimmt, allenfalls sogar dann bejaht werden,

wenn das formelle Gesetz das Abgabesubjekt überhaupt nicht nennen würde. Doch definiert § 13 Abs. 2 VRG immerhin auch in Bezug auf das erstinstanzliche Verfügungsverfahren die Verfahrensbeteiligten als Abgabepflichtige. Die gesuchstellende Person im Baubewilligungsverfahren ist demnach Abgabepflichtige im Sinn von § 13 Abs. 2 VRG; sie kann als solche mit Gebühren belastet werden, auch wenn sie nicht gemäss Satz 1 der Bestimmung unterlegen ist oder durch unsorgfältige Prozessführung im Sinn von Satz 2 Kosten verursacht hat. In diesem Sinn hat denn auch das Bundesgericht eine vergleichbare gesetzliche Grundlage nur in Bezug auf Amtshandlungen ausserhalb von Verfügungsverfahren für ungenügend erklärt (BGE 123 I 248 E. 3f).

3.5.4 Zur Bemessungsgrundlage und zur Gebührenhöhe äussert sich § 13 VRG ebenso wenig wie § 63 Abs. 1 GemeindeG. § 1 lit. E Ziff. 1a GemeindegebührenV setzt für die "Prüfung von Baugesuchen und [den] Entscheid über das Vorhaben" einen Kostenrahmen zwischen Fr. 100.- und 20'000.- fest; sind mehrere Gebäude Gegenstand des Baugesuchs, kann die Gebühr für jedes einzelne Gebäude erhoben werden. § 3 GemeindegebührenV ermächtigt die Gemeinden zum Erlass näherer Bestimmungen im Rahmen der Verordnung. Nach Art. 2 BGV Uster wird für die Prüfung und Beurteilung von Baugesuchen im Allgemeinen eine pauschalisierte Gebühr erhoben (Abs. 1), die sich aus der Grundgebühr, der Bearbeitungsgebühr und allfälligen Zusätzen zusammensetzt (Abs. 2). Die hier interessierende Bearbeitungsgebühr ist nach Art. 4 BGV Uster vom Schwierigkeitsgrad der Bearbeitung, vom Leistungsanteil der Verwaltung und von der Bausumme abhängig; Art. 5 BGV Uster enthält die Formel, nach der die Bearbeitungsgebühr errechnet wird. Dem Erfordernis der genügend bestimmten Festlegung in einem Gesetz im materiellen Sinn (Erfordernis des Rechtssatzes) ist damit jedenfalls Genüge getan. Es ist zulässig, die nähere Ausgestaltung von Gerichts- und Verfahrensgebühren erst auf Verordnungsstufe zu regeln, weil die Angemessenheit der im Einzelfall auferlegten Gebühren anhand des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips überprüfbar ist (BGr, 13. September 2005, 1P.317/2005, E. 3.1, www.bger.ch; BGE 123 I 248 E. 3d; 120 Ia 171 E. 5; Hungerbühler, S. 517 f.; vgl. auch Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 4 f.). Das Bundesgericht geht davon aus, dass pauschalisierte Baubewilligungsgebühren, die den Gebäudeversicherungswert bzw. die Baukosten mitberücksichtigen, 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. BGr, 27. Februar 2007, 2P.286/2006, E. 4.4, www.bger.ch). Angesichts dessen und weil das formelle Gesetz hier durch eine detaillierte Regelung in der kommunalen Baugebührenverordnung ergänzt wird, erweist sich vorliegend die Regelung der Bemessungsgrundlage und der Gebührenhöhe insgesamt als noch genügend.

3.5.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass § 13 VRG trotz der weiten Umschreibung von Abgabeobjekt und -subjekt sowie dem Fehlen von Angaben zur Bemessungsgrundlage und zur Gebührenhöhe eine genügende gesetzliche Grundlage für die Gebührenaufgabe an Personen, die mit einem Bewilligungsgesuch ein erstinstanzliches Verfügungsverfahren ausgelöst haben, darstellt. Im vorliegenden Fall ist zudem aufgrund des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips sowie aufgrund der präzisen kommunalen Regelung die Festlegung der Bemessungsgrundlagen als genügend zu betrachten.

3.6 Anzumerken ist, dass die Regelung der Baugebührenverordnung materiell den verfassungsmässigen Anforderungen standhält. Die Bearbeitungsgebühr beruht nicht nur auf der Bausumme, sondern auch direkt auf dem Verwaltungsaufwand; die Berechnungsformel führt im Ergebnis zu einem degressiven Tarif, sodass auch bei hohen

Bausummen eine übermässige Gebührenhöhe, die mit dem tatsächlichen Aufwand der Behörden in keinem Verhältnis mehr stünde, ausgeschlossen erscheint (Art. 4 ff. und Anhang BGV Uster). Der Hauptantrag der Beschwerde ist somit abzuweisen. 4. Im Eventualantrag macht der Beschwerdeführer geltend, die Baubewilligungsgebühr sei nicht aufgrund der Gebäudeversicherungssumme, sondern aufgrund der effektiven Baukosten zu berechnen. 4.1 Art. 45 BGV Uster regelt den Nachbezug von Gebühren. Abs. 1 und 2 der Bestimmung lauten: "Bei Erhöhung der Bausumme gemäss Schätzungsergebnis der Gebäudeversicherung wird die Bearbeitungsgebühr nach Art. 4 bis 13 neu überprüft und die Differenz in Rechnung gestellt, sofern sie 10 %, mindestens aber Fr. 200.00 beträgt. Massgebend ist die neue Versicherungssumme, bezogen auf den Teuerungsfaktor im Zeitpunkt der Rechnungsstellung." Gemäss Art. 4 Abs. 2 BGV Uster liegt der Bearbeitungsgebühr unter anderem die "Bausumme" zugrunde, die nach Art. 8 Abs. 2 BGV die Gebäudekosten (nach Baukostenplan [BKP] 2) umfasst. Der Beschwerdeführer bringt vor, dass laut Art. 45 BGV Uster entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz die Versicherungssumme nicht als Grundlage der Gebührenberechnung, sondern nur als Anlass für eine neue Berechnung der Bausumme massgeblich sei. Die Beschwerdegegnerin macht dagegen geltend, es entspreche ihrer konstanten Praxis, beim Nachbezug gemäss Art. 45 BGV Uster auf die Versicherungssumme und nicht mehr, wie bei der ursprünglichen Gebührenberechnung, auf die Bausumme abzustellen. 4.2 Bei der Auslegung von kompetenzgemäss erlassenen kommunalem Recht steht den Gemeindebehörden ein Beurteilungsspielraum zur Verfügung, der von den kantonalen Rechtsmittelinstanzen zu beachten ist. Die durch die örtliche Behörde getroffene Auslegung des kommunalen Rechts ist zu schützen, sofern sie sich auf rechtlich vertretbare Gründe stützen kann. Die Rechtsmittelinstanzen dürfen dann ihre allenfalls abweichende Sinnggebung nicht an die Stelle derjenigen der kommunalen Behörden setzen (VGr, 21. November 2007, VB.2007.00180, E. 2.5 mit zahlreichen Hinweisen, www.vgrzh.ch).

4.2.1 Zunächst ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen eines Widerrufs im Sinn von Art. 45 BGV Uster grundsätzlich gegeben sind. Was das konkrete Vorgehen betrifft, so lassen der Wortlaut von Art. 45 Abs. 1 BGV Uster und die Systematik der Baugebührenverordnung grundsätzlich beide vertretenen Auslegungen zu, wobei diejenige des Beschwerdeführers jedenfalls plausibler erscheint: Wenn Art. 45 Abs. 1 BGV Uster festlegt, dass "die Bearbeitungsgebühr nach Art. 4 bis 13 neu überprüft" werde, so kann sich "nach Art. 4 bis 13" sowohl nur auf "Bearbeitungsgebühr" als auch (zusätzlich) auf "neu überprüft" beziehen; Ersteres entspricht der Auslegung der Beschwerdegegnerin, Letzteres derjenigen des Beschwerdeführers. Der Rest des Normtexts schliesst ebenfalls keine der beiden Auslegungen aus. Zugunsten der Ansicht des Beschwerdeführers spricht immerhin, dass der Wortlaut von Art. 45 BGV Uster zwischen Baukosten und Gebäudeversicherungswert klar unterscheidet, da in Abs. 1 von der "Bausumme gemäss Schätzungsergebnis der Gebäudeversicherung" die Rede ist und nur in Abs. 2 der Begriff "Versicherungssumme" verwendet wird, der in der Verordnung sonst nirgends vorkommt. Die systematische Betrachtung spricht ebenfalls für die Interpretation des Beschwerdeführers, da für die Berechnung der Bearbeitungsgebühr die Art. 4–13 BGV Uster einschlägig sind und deswegen davon auszugehen ist, dass der im abschliessenden Abschnitt E der Verordnung ("Gemeinsame Bestimmungen") enthaltene Art. 45 BGV Uster nicht die Bemessungsgrundlage der Bearbeitungsgebühr festlegt, sondern die Voraussetzungen ihres Widerrufs. 4.2.2 Ausschlaggebend ist jedoch, dass die Auslegung der Beschwerdegegnerin aus folgendem Grund unzulässig erscheint: Die

Bearbeitungsgebühr wäre nach dieser Interpretation grundsätzlich gemäss Art. 4 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 BGV Uster anhand der Bausumme zu berechnen, bei Anwendung von Art. 45 BGV Uster jedoch anhand der Versicherungssumme. Damit würden für dieselbe Gebühr verschiedene Bemessungsgrundlagen verwendet, wobei einerseits vom Grad der Übereinstimmung zwischen den effektiven und den im Baugesuch veranschlagten Baukosten und andererseits von den konkreten Differenzen zwischen Baukosten und Gebäudeversicherungswert abhinge, welcher Wert der Berechnung zugrunde gelegt würde. Ein sachlicher Grund hierfür ist nicht ersichtlich; die Beschwerdegegnerin führt für ihre Ansicht ausser der grammatikalischen und der systematischen Auslegungsmethode nur (sinngemäss) die Prozessökonomie und die Zulässigkeit einer gewissen Pauschalisierung von Gebühren an. Damit kann jedoch ihr Vorgehen nicht gerechtfertigt werden. Dies gilt unabhängig davon, dass sich der Gebäudeversicherungswert im Wesentlichen nach den Baukosten richtet und die Unterschiede zwischen Versicherungs- und Bausumme in der Regel nicht gross sein dürften.

4.2.3 Die Vorinstanz rechtfertigt das Abstellen auf die Gebäudeversicherungssumme, weil es gewährleiste, "dass jener, der im Rahmen einer Gesamtüberbauung relativ kostengünstig bauen kann, hinsichtlich der Gebühren gleich (und nicht etwa besser) behandelt [werde] wie der Ersteller eines Einzelobjektes, welcher keine Möglichkeit der Kosteneinsparung hat" (Entscheid der Vorinstanz, E. 4.3). Dieses Argument überzeugt nicht: Zum einen wäre nach der Praxis der Beschwerdegegnerin nicht nur bei Gesamtüberbauungen gegebenenfalls die Versicherungssumme anstatt der Bausumme als Bemessungsgrundlage einzusetzen. Zum andern ist hier nicht die Berücksichtigung des Gebäudeversicherungswerts an sich, sondern die Verwendung verschiedener Bemessungsgrundlagen problematisch. Es ist daher im vorliegenden Zusammenhang nicht entscheidend, dass sich die Baubewilligungsgebühren grundsätzlich wohl ebenso wie die Wasseranschlussgebühren bei entsprechender gesetzlicher Grundlage auf den Gebäudeversicherungswert – der bei Gesamtüberbauungen einen Einzelobjektzuschlag enthält – abstützen dürfen (BGr, 27. Februar 2007, 2P.286/2006, E. 4.4; 2. März 2005, 2P.281/2004, E. 3.2 [beide unter www.bger.ch]; VGr, 19. August 2004, VB.2004.00086, E. 2.3, www.vgrzh.ch). Im Übrigen dürfte eine solche Lösung für die Baubewilligungsgebühren jedenfalls weniger sachgerecht sein als für die Wasseranschlussgebühren: Wird im Baubewilligungsverfahren ein Gesamtprojekt überprüft, das mehrere gleichartige Bauten umfasst, dürfte sich der Verwaltungsaufwand pro Baute reduzieren. Bei den Wasseranschlussgebühren kann dagegen der Nutzen der staatlichen Leistung für die Pflichtigen – der nicht davon abhängt, ob die betreffende Baute einzeln oder im Rahmen einer Gesamtüberbauung erstellt wurde – zulässigerweise eine grössere Rolle spielen.

4.2.4 Die von der Beschwerdegegnerin vertretene Auslegung von Art. 45 BGV Uster verletzt demnach die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und ist infolgedessen ungeachtet des weiten Beurteilungsspielraums der Gemeinde bei der Interpretation ihres kommunalen Rechts nicht haltbar. Laut einer verfassungskonformen Auslegung besagt Art. 45 BGV Uster, dass die Bearbeitungsgebühr neu zu überprüfen ist, wenn sich aus dem Schätzungsergebnis der Gebäudeversicherung eine höhere Bausumme ergibt; diese Bausumme ist nach Art. 4 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 BGV Uster der neuen Berechnung zugrunde zu legen. Soweit Art. 45 Abs. 2 BGV Uster – wonach die neue Versicherungssumme, bezogen auf den Teuerungsfaktor im Zeitpunkt der Rechnungsstellung, massgebend ist – etwas anderes aussagen soll, könnte darauf nicht abgestellt werden; doch soll diese Bestimmung wohl nur den bei der Anwendung von Art. 45 Abs. 1 BGV Uster zu beachtenden Gebäudeversicherungswert genau bezeichnen.

4.3 Der Beschwerdeführer hat zur Bestimmung der Bausumme eine Baukostenabrechnung eingereicht und macht zugleich geltend, es seien die nicht von der Gebäudeversicherung zu tragenden Kosten im Sinn von Ziff. 3.1.3 der Abgrenzungsrichtlinie Gebäude-/Fahrhabeversicherung der Gebäudeversicherung Kanton Zürich vom 1. November 2005 abzuziehen. Die Berechnung der Bausumme im Sinn von Art. 4 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 BGV Uster ist Sache der Beschwerdegegnerin, und die hier angesprochene Frage allfälliger Abzüge fällt als Auslegung kommunalen Rechts in deren Beurteilungsspielraum. Dem Verwaltungsgericht ist daher ein reformatorischer Entscheid verwehrt, und die Sache ist zur Neuurteilung im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen (vgl. § 64 Abs. 1 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 64 N. 6). Bei der neuerlichen Festlegung der Bearbeitungsgebühr nach Art. 4 ff. BGV Uster und damit der Baubewilligungsgebühr nach Art. 2 ff. BGV Uster ist nur die Bausumme neu zu bestimmen; die übrigen Parameter der Bearbeitungsgebühr im Sinn von Art. 4 Abs. 2 BGV Uster sowie die weiteren Komponenten der Baubewilligungsgebühr nach Art. 2 f. BGV Uster können unverändert bleiben. 4.4 Anzumerken ist Folgendes: Zwar darf laut Bundesgericht bei der Bestimmung der Baubewilligungsgebühr der Gebäudeversicherungswert "wohl mitberücksichtigt" werden, wenn der Umfang der Baute massgebend ist (BGr, 27. Februar 2007, 2P.286/2006, E. 4.4, www.bger.ch). Doch dürfte auf das Ergebnis des Schätzungsverfahrens jedenfalls nicht unbesehen abgestellt werden, weil der Beschwerdeführer in jenes Verfahren nicht einbezogen wurde, ohne dass ihm ein Versäumnis vorzuwerfen wäre. Der Beschwerdeführer hätte sich nach der Praxis des Verwaltungsgerichts gar nicht am Schätzungsverfahren beteiligen dürfen; so hat das Gericht die Legitimation eines Generalunternehmers, der auf den Gebäudeversicherungswert abgestützte Wasser- und Kanalisationsanschlussgebühren zu begleichen hatte, zur Anfechtung der Schätzungsverfügungen verneint. Laut der Begründung jenes Entscheids können Gebührenpflichtige, die nicht mit den Versicherten identisch sind, ihre schutzwürdigen Interessen dadurch wahren, dass sie im Verfahren betreffend die Gebühren vorbringen können, die Versicherungssumme dürfe nicht als Bemessungsgrundlage verwendet werden (VGr, 29. August 2001, VB.2001.00050, E. 4 f., www.vgrzh.ch). Hierauf ist jedenfalls an dieser Stelle nicht zurückzukommen, wobei immerhin Folgendes zu ergänzen ist: Wird die Legitimation Gebührenpflichtiger im Schätzungsverfahren verneint, so muss ihnen bei der Anfechtung der Gebühr nicht nur die Rüge zustehen, dass die Versicherungssumme nicht als Bemessungsgrundlage herangezogen werden darf, sondern auch die Rüge, dass die Versicherungssumme, soweit sie eine zulässige Bemessungsgrundlage darstellt, unzutreffend berechnet wurde. Der Beschwerdeführer hat allerdings die Schätzung des Gebäudeversicherungswerts im vorliegenden Verfahren nicht substantiiert in Frage gestellt.

E. 5

Der Beschwerdeführer unterliegt mit seinem Hauptantrag, während er mit dem Eventualantrag weitgehend obsiegt. Dass er in einem (Sub-)Eventualantrag die Rückweisung an die Vorinstanz beantragt hat, ist dagegen nicht erheblich. Angesichts des Verfahrensausgangs sind die Gerichtskosten zu zwei Dritteln dem Beschwerdeführer und zu einem Drittel der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die Kosten des Rekursverfahrens, in dem – abgesehen vom Subeventualantrag im Verfahren vor Verwaltungsgericht – dieselben materiellen Anträge gestellt wurden, sind gleich zu verteilen. Während die Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung beantragt, ist dem Beschwerdeführer eine Entschädigung mangels überwiegenden Obsiegens zu verweigern (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die

Kammer :

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