

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00537 vom 11. Februar 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-02-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00537

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00537 du 11 février 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00537 del 11 febbraio 2010

Regeste

Quartierplan/Schlussabrechnung | Quartierplanrechnung: Gesetzliche Grundlage für die Festsetzung von Verfahrenskosten des Amts für Städtebau in der Höhe von Fr. 130'524.- Die Verfahrenskosten stellen Verwaltungsgebühren dar. Sie bedürfen einer Grundlage in einem formellen Gesetz (E. 4.1). § 177 Abs. 1 PBG regelt den Kreis der Abgabepflichtigen und den Gegenstand der Abgabe, äussert sich aber weder zur Gebührenhöhe noch detailliert zur Gebührenbemessung. Der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand der Abgabe kann aber auch aus § 63 GemeindeG abgeleitet werden, welcher auf die Gemeindegebührenverordnung verweist. Es ist fraglich, ob die Gemeindegebührenverordnung eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Festsetzung der Verfahrenskosten bildet (E. 4.2). Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip vermögen die Anforderungen an die gesetzliche Festlegung der Bemessung von Abgaben zu lockern (E. 4.3.1). Die Leistungen des Amts für Städtebau weisen einen Marktwert auf. Da die angewandten Ansätze unter dem Marktwert liegen, ist das Äquivalenzprinzip von vornherein gewahrt (E. 4.3.3). Die Ansätze des Amts für Städtebau dürften kaum oder gerade noch kostendeckend sein, weshalb sich die Prüfung, ob das Gesamtkostendeckungsprinzip eingehalten worden ist, erübrigen würde. Selbst wenn sie über dem für die Deckung der Kosten Notwendigen liegen würden, wäre das Gesamtkostendeckungsprinzip nicht verletzt, da dieses einen mässigen Einnahmeüberschuss zulässt (E. 4.3.4). Die strittigen Kosten werden durch das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip ausreichend begrenzt (E. 4.4). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

H, alle vertreten durch RA I, Beschwerdeführende, gegen Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Quartierplan/Schlussabrechnung, hat sich ergeben: I. Der Stadtrat von Zürich setzte am 25. März 2009 die Schlussabrechnung für die Verfahrens- und Vollzugskosten des Quartierplans Nr. 01 L-Strasse fest. II. Dagegen erhoben die Erbgemeinschaft A, bestehend aus B, C, D, E und F, die G AG, J, H sowie K am 11. Mai 2009 Rekurs an die Baurekurskommission I. Sie beantragten, dass der Stadtratsbeschluss aufzuheben und die Sache zur Neufestsetzung und Neuverlegung der Verfahrenskosten an den Stadtrat zurückzuweisen sei. In der Begründung des Rekurses beschränkten sie die Anfechtung des Stadtratsbeschlusses auf die vom Amt für Städtebau unter der Rubrik "Verwaltungskosten" aufgeführten eigenen Aufwendungen im Gesamtbetrag von Fr. 130'524.-. Die Baurekurskommission I wies den Rekurs am 21. August 2009 ab. III. Dagegen gelangten die Erbgemeinschaft A, bestehend aus B, C, D, E und F, die G AG sowie H mit Beschwerde vom 23. September 2009 ans Verwaltungsgericht. Sie

beantragten, dass der Entscheid der Baurekurskommission I aufzuheben sei. Die Sache sei zur Neufestsetzung und Neuverlegung der Verfahrenskosten an die Quartierplanbehörde zurückzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zugunsten der Beschwerdeführenden. Die Baurekurskommission I beantragte am 13. Oktober 2009 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Der Stadtrat von Zürich beantragte am 1. Dezember 2009 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführenden. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der gegen einen Entscheid der Baurekurskommission I erhobenen Beschwerde zuständig. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Angefochten ist vorliegend nur ein Teil der Quartierplanrechnung. Strittig sind einzig die Verwaltungskosten des Amtes für Städtebau in der Höhe von Fr. 130'524.-. 2. Gemäss § 177 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) sind die Kosten der Gemeinde für die Aufstellung des Quartierplans von den beteiligten Grundeigentümern samt Zins im Verhältnis der Flächen ihrer neuen Grundstücke zu bezahlen. Besondere Verhältnisse sind zu berücksichtigen. Gemäss § 15 der Quartierplanverordnung vom 18. Januar 1978 (QPV) gelten als Verfahrenskosten im Sinn von § 177 PBG alle mit der Aufstellung und dem Vollzug des Quartierplans anfallenden Kosten, wie diejenigen für die administrative Begleitung, die Bearbeitung der Pläne mit Einschluss von Architektur und Ingenieurarbeiten, die Festlegung des Geldausgleichs und des Verlegers der Erstellungskosten, die Vermessung und Vermarkung, den grundbuchlichen Vollzug sowie im Falle von Gebietssanierungen zusätzlich diejenigen für den Sozialbericht und die spätere Beurteilung einer Gesamterneuerung, den Schutz der Quartiersversorgung und den Schutz der Mieter.

E. 3.1

Die Baurekurskommission I führte in ihrem Rekursentscheid aus, im Kanton Zürich gelte der Grundsatz, dass die Kosten der Quartierserschliessung vollumfänglich von den an der Erschliessung beteiligten Grundeigentümern zu tragen seien. Das Gemeinwesen werde nur insoweit selber kostenpflichtig, als es selber Eigentümer von zu erschliessenden Grundstücken im Quartierplanperimeter sei. Unter dem Titel Verfahrenskosten dürften sämtliche im Zusammenhang mit der Aufstellung und dem Vollzug des Quartierplans tatsächlich entstandenen und belegbaren Kosten überbunden werden. Ein Quartierplanverfahren liege primär im Interesse der Quartierplanbeteiligten und komme in erster Linie diesen zugute, weshalb sich die Anwendung von § 1 A.6 Abs. 2 und damit von § 5 der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden vom 8. Dezember 1966 (Gemeindegebührenverordnung, GemeindegebührenV) rechtfertige.

E. 3.2

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die Verfahrens- und Vollzugskosten des Quartierplans einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn bedürften. Aus § 177 Abs. 1 PBG liessen sich nur der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand der Abgabe, nicht aber die Gebührenhöhe und -bemessung entnehmen. Die Gemeindegebührenverordnung sehe für Amtshandlungen eine maximale Gebühr von Fr. 3'750.- vor. Auch wenn die Gebühr in besonderen Fällen erhöht werden könne, bilde die Gemeindegebührenverordnung keine genügende gesetzliche Grundlage für die Festsetzung einer Gebühr von mehr als Fr. 130'000.-. Vorliegend erfüllten zudem das Kosten- und das

Äquivalenzprinzip ihre Funktion als Surrogat für die gesetzliche Grundlage nicht.

E. 3.3

Der Beschwerdegegner hält dafür, dass ausführlich begründet worden sei, weshalb trotz des Bezugs eines spezialisierten Ingenieurbüros ein hoher Verwaltungsaufwand entstanden sei. Durch das Amt für Städtebau und die zuständige Juristin des Hochbaudepartements seien Aufgaben wahrgenommen worden, die in kleineren Gemeinden grösstenteils vom beauftragten Ingenieurbüro und allenfalls von einem externen Rechtsanwaltsbüro zu den entsprechenden in der Privatwirtschaft geltenden Tarifen übernommen würden.

E. 4.1

Bei den vorliegend im Streit stehenden Aufwendungen des Amts für Städtebau handelt es sich um Verfahrenskosten im Sinn von § 177 PBG. Sie stellen Verwaltungsgebühren dar (BEZ 1998 Nr. 16 = RB 1998 Nr. 103). Verwaltungsgebühren bedürfen gemäss dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung der Gebühr an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessungsgrundlage selber festlegen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich bei diesem Prinzip um ein verfassungsmässiges Recht des Bundes; es wird für öffentliche Abgaben des Bundes in Art. 164 Abs. 1 lit. d der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) festgehalten (vgl. Pierre Tschannen in: St. Galler Kommentar, 2. A., Zürich etc. 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.

E. 4.2

Unbestritten ist, dass § 177 Abs. 1 PBG den Kreis der Abgabepflichtigen und den Gegenstand der Abgabe regelt, indem er die beteiligten Grundeigentümer verpflichtet, die Kosten der Gemeinde für die Aufstellung und den Vollzug des Quartierplans zu bezahlen. § 15 QPV führt dabei näher aus, welche Kosten zu den Verfahrenskosten im Sinn von § 177 Abs. 1 PBG zu zählen sind. Wie die Beschwerdeführenden zu Recht geltend machen, äussert sich § 177 PBG hingegen weder zur Gebührenhöhe noch detailliert zur Gebührenbemessung. Der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand der Abgabe kann jedoch auch aus § 63 GemeindeG abgeleitet werden, wonach die Gemeindebehörden für ihre Amtstätigkeit Gebühren nach einer vom Regierungsrat zu erlassenden Verordnung beziehen. Wie § 177 PBG äussert sich § 63 GemeindeG nicht zur Höhe und Bemessung der Gebühren. Immerhin verweist er aber auf die Gemeindegebührenverordnung, auf welche der Beschwerdegegner und die Baurekurskommission denn auch die strittigen Verfahrenskosten stützen. Gemäss § 1 A.6. GemeindegebührenV können für alle Anordnungen von Gemeindebehörden und Amtsstellen in Verwaltungssachen Gebühren in der Höhe von Fr. 10.- bis Fr. 3'750.- festgesetzt werden, wobei gemäss § 5 GemeindegebührenV in besonderen Fällen die Gebühren über die in dieser Verordnung festgesetzten Höchstbeträge hinaus angemessen erhöht werden können. Ob die Gemeindegebührenverordnung eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Festsetzung der Verfahrenskosten bildet, ist fraglich. Einerseits ist zu beachten, dass auf formeller Gesetzesstufe die Bemessung und die Höhe der Verwaltungsgebühr nicht einmal in den Grundzügen geregelt sind. Zum andern übersteigen die festgesetzten Verfahrenskosten von

Fr. 130'524.- den gesetzlich vorgesehenen Rahmen derart, dass sie kaum mehr durch diesen gedeckt werden, selbst wenn man von einer ausreichenden Begründung für das Überschreiten des Fr. 3'750.- betragenden Maximalansatzes ausginge. Indessen kann, wie nachfolgend zu zeigen ist (vgl. E. 4.3), vorliegend offen bleiben, ob die Gemeindegebührenverordnung eine hinreichende gesetzliche Grundlage hinsichtlich der Bemessung und der Höhe der Verfahrenskosten im Sinn von § 177 PBG bildet und ob Gebühren in der Höhe von über Fr. 130'000.- sich auf § 5 Abs. 2 in Verbindung mit § 1 GemeindegebührenV stützen lassen.

E. 4.3.1

Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage können bei Verwaltungsgebühren herabgesetzt werden, wenn den Privaten die Überprüfung der Abgabe auf ihre Rechtmässigkeit anhand anderer verfassungsrechtlicher Prinzipien ohne Weiteres offen steht. Das Legalitätsprinzip darf dabei weder seines Gehalts entleert noch auf der anderen Seite in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit in einen unlösbaren Widerspruch gerät. Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip vermögen dabei die Anforderungen an die gesetzliche Festlegung der Bemessung von Abgaben zu lockern, nicht aber eine gesetzliche Grundlage völlig zu ersetzen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 2703, mit Hinweisen; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 104/2003, S. 505 ff., 516; Lukas Widmer, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Zürich 1988, S. 166 f.).

E. 4.3.2

Die strittige Gebühr entstand durch den Einsatz von Mitarbeitenden des Amts für Städtebau und einer Juristin des Hochbaudepartements im Rahmen des Quartierplanverfahrens. Dabei verrechnete der Beschwerdegegner folgende Stundenansätze: Juristin Fr. 145.- bis Fr. 149.-; Leiter Liegenschaftenbewertung Fr. 140.- bis Fr. 143.-; Sekretariat Fr. 90.- bis Fr. 93.-; Leiter Planungsinstrumente Fr. 140.- bis Fr. 146.-; Projektleiterin Fr. 121.- bis Fr. 128.30; Planungsassistentin Fr. 104.- (act. 7/9a S. 4). Diese Ansätze beruhen auf den Stadtratsprotokollen über die Stundenansätze der Stadt Zürich für gelegentliche Dienstleistungen an Dritte vom 12. Dezember 2003, 5. Oktober 2005, 25. Oktober 2006 und 7. Mai 2008 (act. 7/10.5–10.8). Zu prüfen ist nachfolgend, ob das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip dazu geeignet sind, das Mass bzw. die Höhe der verrechneten Leistungen zu begrenzen. Sollte dies zu bejahen sei, ist weiter zu prüfen, ob die beiden Prinzipien vorliegend eingehalten wurden.

E. 4.3.3

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben. Es verlangt, dass eine Kausalabgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung oder des abgegoltenen Vorteils stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Wo es sich auch um privatwirtschaftlich angebotene Güter oder Dienstleistungen handelt, kann als Massstab der Marktwert herangezogen werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2641 ff.; Hungerbühler, S. 522; Widmer, S. 59 f.). Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, es lasse sich vorliegend nicht überprüfen, ob das Äquivalenzprinzip eingehalten worden sei. Dieser Auffassung ist nicht beizutreten. Dem Amt für Städtebau oblag im Quartierplanverfahren die Projektleitung. Es war zuständig für

die Termin- und Kostenkontrolle, die Administration und das Sekretariat sowie für die stadtinterne Koordination (act. 7/10/1). Die Beurteilung rechtlicher Fragen oblag der zuständigen Juristin des Hochbaudepartements. Wie der Beschwerdegegner zu Recht geltend macht, werden derartige Aufgaben in kleineren Gemeinden regelmässig dem beauftragten Ingenieurbüro bzw. einem Rechtsanwalt übertragen. Daraus wird ersichtlich, dass die strittigen Leistungen auch in der Privatwirtschaft angeboten werden und demnach einen Marktwert aufweisen. Der Beschwerdegegner führt aus, zu welchen Stundenansätzen er seine Leistungen verrechnet hat (vgl. E. 4.3.2). Dass die angewandten Ansätze für die Leistungen der Mitarbeitenden des Amtes für Städtebau und die Juristin des Hochbaudepartements deutlich unter denjenigen von privaten Dienstleistungserbringern liegen, ist offensichtlich. Demnach wurde weniger als der Marktwert verrechnet, weshalb das Äquivalenzprinzip von vornherein gewahrt ist.

E. 4.3.4

Das Kostendeckungsprinzip verstanden als Einzelkostendeckungsprinzip weist eine gewisse Nähe zum Äquivalenzprinzip auf. Es besagt, dass die einzelne Gebühr die Kosten für die die Gebühr auslösende staatliche Handlung nicht oder nur geringfügig überschreiten darf. Wird das Einzelkostendeckungsprinzip überschritten, heisst dies jedoch nicht zwingend, dass die Gebühr unzulässig wäre. In einem solchen Fall ist die strittige Gebühr nämlich am Gesamtkostendeckungsprinzip zu messen. Dies bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren in der Regel die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen darf (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 569; Hungerbühler, S. 520 ff.; Widmer, S. 57; BGE 132 II 47 E. 4.1). Im Rahmen dieser Kosten sind dabei nicht nur die allgemeinen Unkosten des betreffenden Verwaltungszweigs mit einzubeziehen, sondern kann auch ein Anteil am Aufwand der leitenden Behörden berücksichtigt werden. Ebenso sind bei der Gebührenbemessung im Interesse der Praktikabilität Schematisierungen erlaubt (BGE 103 Ia 85 E. 5b). Die Relativierung des Kostendeckungsprinzips hat zur Folge, dass eine ihm unterliegende Gebühr im Einzelfall höher sein kann als die ihr gegenüberstehende staatliche Aufwendung. Dementsprechend ist es auch zulässig, einen mässigen – mithin nicht nur geringfügigen – Gebührenüberschuss zu erzielen, insbesondere wenn sich die einzelne Gebührenforderung auf einen runden, an sich mässigen Betrag beschränkt (Hungerbühler, S. 520; Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, 6. A., Basel/Frankfurt a.M. 1986, Nr. 110 B IV). Erst erhebliche Mehreinnahmen verletzen das Gesamtkostendeckungsprinzip (Klaus A. Vallender, Grundzüge des Kausalabgaberechts, Bern/Stuttgart, 1976, S. 72 f; vgl. zum Ganzen auch VGr, 13. April 2000, VB.2000.00048, E. 6 a, www.vgrzh.ch). Berücksichtigt man die benötigte Infrastruktur und die Lohnkosten für die Mitarbeitenden, dürften die durch die Beschwerdegegnerin verrechneten Stundenansätze für die Leistungen des Amtes für Städtebau und die Juristin des Hochbaudepartements kaum oder gerade noch kostendeckend sein. Damit würden sie dem Einzelkostendeckungsprinzip genügen, weshalb sich die Prüfung, ob das Gesamtdeckungsprinzip eingehalten worden ist, erübrigen würde (VGr, 28. Februar 2008, VB.2008.00024, E. 3.2, www.vgrzh.ch). Selbst wenn es sich wider Erwarten erweisen würde, dass die verrechneten Stundenansätze leicht über dem für die Deckung der Kosten Notwendigen liegen, wäre das Gesamtkostendeckungsprinzip nicht verletzt. Denn dieses lässt wie dargelegt einen mässigen Einnahmeüberschuss zu. Nicht entscheidend ist schliesslich, dass der Verfahrensaufwand pro belasteter Quartierplanfläche Fr. 8.91/m² beträgt (vgl. act. 7/5.1). Immerhin vermag dies aber ein Indiz für die Rechtmässigkeit der

Gebühren bilden, wird doch ein Ansatz von Fr. 3.-/ m² bis Fr. 12.-/ m² als nicht unüblich bezeichnet (BEZ 2003 Nr. 16 E. 4e).

E. 4.4

Zusammenfassend ergibt sich, dass es zwar fraglich ist, ob eine genügende gesetzliche Grundlage für die Bemessung bzw. Höhe der durch das Amt für Städtebau verrechneten Verfahrenskosten besteht, das Mass der strittigen Kosten jedoch durch das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip ausreichend begrenzt wird. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 5

Die Gerichtskosten sind ausgangsgemäss den Beschwerdeführenden 1.1–1.5 zu je 1/15 und den Beschwerdeführenden 2 und 3 zu je 1/3 aufzuerlegen, unter solidarischer Haftung eines jeden für den Gesamtbetrag (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Dem obsiegenden Gemeinwesen wird in Quartierplanstreitigkeiten praxisgemäss eine Parteientschädigung zugunsten der Quartierplanrechnung zugesprochen, wenn es als Vertreter der Quartierplanbeteiligten und nicht als Vertreter des öffentlichen Interesses auftritt (vgl. etwa VGr, 30. September 2004, VB.2004.00175, E. 3, www.vgrzh.ch). Dies ist vorliegend nicht der Fall, da die eigenen Aufwendungen des Beschwerdegegners im Streit liegen. Demnach ist der allgemeine Grundsatz heranzuziehen, wonach die Beantwortung von Rechtsmitteln zum angestammten Aufgabenbereich eines Gemeinwesens gehört, was eine Parteientschädigung zu dessen Gunsten zwar nicht von vornherein ausschliesst, jedoch nur als gerechtfertigt erscheinen lässt, wenn die Beschwerdeantwort mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden war (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 17 N. 19, mit Hinweisen). Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt. Demgemäss entscheidet die Kammer:

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