



G.-Nr. R1L.2015.00014
BRGE I Nr. 0150/2015

Entscheid des Einzelrichters vom 6. November 2015

Mitwirkende Abteilungspräsident Bruno Grossmann und Gerichtsschreiber Daniel Schweikert

in Sachen **Rekurrent**
R. D., [....]

gegen **Rekursgegner**
Bauamt der Gemeinde X, [....]

betreffend Bauamtsverfügung vom 12. Mai 2015; Schlussabrechnung für Mehrfamilienhaus, Kat.-Nr. 2557, X

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 12. Mai 2015 stellte das Bauamt R. D. eine Schlussabrechnung über das Bauvorhaben "Abbruch Nebengebäude, Neubau Mehrfamilienhaus", auf dem Grundstück Kat.-Nr. 2557 in X zu.

B.

Mit Eingabe vom 9. Juni 2015 gelangte R. D. fristgerecht an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte im Wesentlichen eine Reduktion der Schlussabrechnung um mindestens Fr. 4'419.05 und allenfalls gar um Fr. 15'859.--, unter den entsprechenden Kosten- und Entschädigungsfolgen.

C.

Mit Verfügung vom 11. Juni 2015 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingabe vom 12. August 2015 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses, soweit auf diesen einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Rekurrenten.

E.

In den Replik- und Dupliktschriften vom 2. September 2015 und vom 21. September 2015 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Der Rekurrent ist als Adressat der Schlussabrechnung unstreitig rekurslegitimiert (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt. Auf den Rekurs ist daher einzutreten. Da im vorliegenden Fall der Streitwert Fr. 20'000.-- nicht übersteigt, befindet der Einzelrichter über den Rekurs (§ 335 Abs. 2 lit. b PBG).

2.1.

Das Bauvorhaben beinhaltet den Abbruch eines Nebengebäudes und die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit 16 Wohnungen und einer Tiefgarage. Es beansprucht den Status einer Arealüberbauung. Die Baubewilligung datiert vom 5. Dezember 2011. Mit der Baubewilligung wurde beschlossen, dass die Gebühr für die Prüfung und Bewilligung des Baugesuches ca. Fr. 15'000.-- betrage; der definitive Betrag werde nach der Schlussabnahme der Baute festgestellt und abgerechnet. Sodann existiert ein Vorentscheid vom 24. Januar 2011. Mit diesem Vorentscheid wurde beschlossen, dass die Gebühr für den Vorentscheid ca. Fr. 5'000.-- betrage; eine Abrechnung erfolge nach Rechtskrafterlangung des Beschlusses.

2.2.

In der hier angefochtenen Schlussabrechnung vom 12. Mai 2015 findet sich eine "Abrechnung nach Aufwand" wie folgt:

Abrechnung nach Aufwand: Vorentscheid

Externer Aufwand:

3 Abrechnungen der Firma W. AG
von Juli 2010 bis Januar 2011;
Totalaufwand W. AG:

Fr. 3'404.00

Ausschreibung:

Fr. 175.95

Total Aufwand:

Fr. 3'579.95

Verwaltungszuschlag 10 %:

Fr. 358.00

Total:

Fr. 3'937.95

Abrechnung nach Aufwand: Entscheid

Externer Aufwand:

35 Abrechnungen der Firma W. AG vom Juni 2011 bis und mit August 2014; Totalaufwand W. AG:	Fr. 41'391.05
Ausschreibung:	Fr. 159.50
Aufwand S. Ingenieur AG:	Fr. 1'898.80
Aufwand N. N.:	Fr. 2'977.45
Aufwand U. Haustechnik:	Fr. 311.05
Aufwendungen Politische Gemeinde X 2010-2014:	Fr. 2'323.50
Total Aufwand:	Fr. 49'061.35
Verwaltungszuschlag 10 % auf Fr. 49'061.35:	Fr. 4'906.15
Zwischentotal:	Fr. 53'967.50
Bedeutungszuschlag 25 % auf Fr. 53'967.50:	Fr. 13'491.85
Total:	Fr. 67'459.35
Total Vorentscheid und Entscheid:	Fr. 71'397.30

2.3.

Vom so berechneten und als "Aufwendungen effektiv" bezeichneten Gesamtaufwand von insgesamt Fr. 71'397.30 (Vorentscheid: Fr. 3'937.95; Entscheid: Fr. 67'459.35) wurden hernach die "Gebühren/Kosten" abgezogen. Unter diesem Begriff wurden einerseits die zwei ursprünglich veranschlagten Beträge für den Entscheid (Fr. 15'000.--) und den Vorentscheid (Fr. 5'000.--) sowie zwei Zwischenabrechnungen in der Höhe von Fr. 21'000.-- und Fr. 5'000.--, wobei es sich offenbar um zusätzliche Zahlungen zu den veranschlagten Gebühren handelt, subsumiert. Das ergibt dann Folgendes:

Total nach Aufwand:	Fr. 71'397.30
abzüglich Gebühr Vorentscheid	Fr. 5'000.00
abzüglich Gebühr Entscheid	Fr. 15'000.00
abzüglich 1. Akonto-Zwischenabrechnung	Fr. 21'000.00
abzüglich 2. Akonto-Zwischenabrechnung	Fr. 5'000.00
Offener Saldo	Fr.-25'397.30

2.4.

Zusammengefasst ist die Vorinstanz bei der Erstellung der Schlussabrechnung folglich wie folgt vorgegangen:

Zunächst merkte sie beim Vorentscheid wie beim Entscheid Beträge in der Höhe von Fr. 5'000.-- und Fr. 15'000.-- vor. Diese wurden vom Rekurrenten bezahlt. Danebst bezahlte der Rekurrent weitere Beträge in der Höhe von Fr. 21'000.-- und Fr. 5'000.--. Insgesamt bezahlte der Rekurrent damit total Fr. 46'000.-- an die Vorinstanz.

Nach Abschluss des Bauprojekts, im Rahmen der nunmehr angefochtenen Schlussabrechnung, stellte die Vorinstanz den vom Rekurrenten bezahlten Fr. 46'000.-- sämtliche Rechnungen diverser beigezogener Firmen, die Kosten für Ausschreibungen sowie eine Position "Aufwendungen Politische Gemeinde X 2010-2014" gegenüber, wobei sie das Total dieser Beträge beim Vorentscheid und beim Entscheid noch mit Verwaltungszuschlägen von 10 % und – dies nur beim Entscheid – mit einem zusätzlichen Bedeutungszuschlag von 25 % multiplizierte. So gelangte die Vorinstanz zum Ergebnis, dass die Gesamtkosten effektiv Fr. 71'397.30 betragen. Da der Rekurrent bis anhin Fr. 46'000.-- bezahlt habe, sei ihm nunmehr noch der offene Saldo von Fr. 25'397.30 in Rechnung zu stellen.

3.1.

Zusammengefasst hält der Rekurrent das von der Vorinstanz angewandte System der Gebührenberechnung für unrechtmässig. Das Baubewilligungsverfahren werde praktisch vollständig an die Firma W. AG ausgelagert. Die Vorinstanz sei dabei Auftraggeberin und die Firma W. AG Auftragnehmerin. Auf dieses Vertragsverhältnis und sämtliche zwischen den Vertragsparteien vereinbarten Modalitäten habe ein Baugesuchsteller keinerlei Einfluss, sondern sei ein "gefangener Kunde". Als solchem seien ihm die weitgehend intransparenten Arbeitszeitrapporte und sämtliche kaum rechtsgenügend substantiierten Teilrechnungen der W. AG sowie weiterer beauftragter Unternehmungen einfach in voller Höhe weitergereicht worden. Für einen Baugesuchsteller sei es praktisch unmöglich zu überprüfen, ob für die unzähligen verrechneten Positionen ein üblicher und tatsächlich notwendiger Zeitaufwand fakturiert worden sei. Es bestehe auf Seiten der Vorinstanz keinerlei Motivation, dafür zu sorgen, dass die beauftragten Unternehmen nur den tatsächlich notwendigen Zeitaufwand betrieben. Die Auslagerung

des Baubewilligungsverfahrens führe so zu einem kostentreibenden Automatismus. Dieser sei bereits in der kommunalen Gebührenordnung (nachfolgend: GebührenO) festgehalten, welche ausdrücklich vorschreibe, dass die Gemeinde den durch das Bauvorhaben entstandenen Aufwand der externen Fachleute "in der der Gemeinde anfallenden Höhe" verrechne (Ziff. III.B.1 GebührenO). Damit sei schlicht keine Stelle vorhanden, die beauftragt und befugt wäre, eine wirksame Kosten- und Aufwandkontrolle auszuüben. Exorbitant sei insbesondere der von der W. AG verrechnete Zeitaufwand für die Baubegleitung – ohne Rohbau- und Bezugsabnahme – von allein Fr. 22'722.25. Dieser Betrag sprengt gar den Rahmen der vom kantonalen Recht vorgesehenen Maximalhöhe dieser Position (höchstens die für die Baubewilligung festgesetzte Gebühr). In Frage zu stellen seien insbesondere auch die hohen Stundenansätze von zwischen Fr. 96.-- bis Fr. 180.--, welche die W. AG selbst für allerlei einfache Büroarbeiten wie Archivieren, Versände machen, Akten zusammenstellen usw. angewandt habe.

Insgesamt kommt der Rekurrent zunächst zum Schluss, dass zwar die Gesamtkosten für den Vorentscheid vom 24. Januar 2011 in der Höhe von Fr. 3'937.95 vertretbar seien. In Bezug auf die Kosten für den Entscheid vom 5. Dezember 2011 sei er aufgrund – soweit möglich – eigener Berechnungen, näherungsweise Annahmen und Plausibilitätsüberprüfungen indes nur bereit, für das Mitwirken der W. AG einen Betrag von pauschal und maximal Fr. 30'000.-- anzuerkennen. Hingegen anerkenne er die Rechnungen der drei weiteren externen Unternehmungen in der Höhe von Fr. 1'898.80 (S. Ingenieur AG), Fr. 2'977.45 (N. N.) und Fr. 311.05 (U. Haustechnik) vollumfänglich. So ergäbe sich ein anerkanntes Total an extern angefallenen Kosten für den Entscheid vom 5. Dezember 2011 von Fr. 35'187.30. Nur auf dieses Total könne sodann ein Verwaltungszuschlag von 10 % (Fr. 3'518.75) und ein – nur auf den externen Aufwand zu erhebender – Bedeutungszuschlag von 25 % (Fr. 8'796.85) hinzu geschlagen werden, was Fr. 47'502.90 ergebe. Hinzu kämen anerkannte Ausschreibungskosten von Fr. 159.50; die Ausschreibungskosten dürften hingegen nicht, wie dies die Vorinstanz tue, mit einem Verwaltungs- und einem Bedeutungszuschlag multipliziert werden. Nicht anerkannt sei hingegen die Position "Aufwendungen Politische Gemeinde X 2010-2014". Dies deshalb, weil für den verwaltungseigenen Aufwand in Anwendung von Ziff. III.B.2 GebührenO ja bereits ein pauschaler Verwaltungszuschlag von 10 % auf die externen Aufwendungen erhoben werde. Es gehe nicht an, zusätzlich

zu diesem pauschalen Zuschlag auch noch angeblich weitere verwaltungsinterne Aufwendungen der Vorinstanz aus den Jahren 2010-2014 hinzuzugaddieren und diese gar auch noch mit einem Verwaltungs- und einem Bedeutungszuschlag zu multiplizieren. Die für den Entscheid anerkannten Fr. 47'662.40 plus die für den Vorentscheid (gesamthaft) anerkannten Fr. 3'937.95 ergäben ein anerkanntes Gesamttotal von Fr. 51'600.35, also Fr. 15'859.-- weniger als die von der Vorinstanz berechneten Fr. 67'459.35 (hierin liegt – was bereits an dieser Stelle festzuhalten ist – ein Rechnungsfehler zu Ungunsten des Rekurrenten, da die Vorinstanz ein Total von Fr. 71'397.30 veranschlagte; siehe sogleich unter Erwägungsziffer 3.3., zweiter Absatz).

3.2.

Der Klarheit halber rechtfertigt es sich, die soeben in Textform wiedergegebenen Berechnungen des Rekurrenten noch einmal in Tabellenform darzustellen, woraus die Unterschiede zur diesbezüglichen Berechnungsweise der Vorinstanz (vgl. vorstehende Erwägungsziffer 2.2.) deutlich werden:

Kosten Vorentscheid (unbestritten):	Fr. 3'937.95
Kosten Entscheid:	
Externer Aufwand:	
Pauschal anerkannter Aufwand der Firma W. AG:	Fr. 30'000.00
Aufwand S. Ingenieur AG (unbestritten):	Fr. 1'898.80
Aufwand N. N. (unbestritten):	Fr. 2'977.45
Aufwand U. Haustechnik (unbestritten):	Fr. 311.05
Total externer Aufwand:	Fr. 35'187.30
Verwaltungszuschlag 10 % auf Fr. 35'187.30:	Fr. 3'518.75
Bedeutungszuschlag 25 % auf Fr. 35'187.30 (und <i>nicht</i> etwa auf Fr. 38'706.05):	Fr. 8'796.85
Ausschreibungskosten:	Fr. 159.50
Anerkannte Kosten Entscheid Total:	Fr. 47'662.40
Total Vorentscheid und Entscheid:	Fr. 51'600.35

3.3.

Bereits an dieser Stelle ist festzuhalten, dass es sich bei den soeben zusammengefassten Berechnungen des Rekurrenten, wonach die Gebühr um Fr. 15'859.-- zu reduzieren sei, offenkundig um den Hauptantrag handelt bzw. dieser Antrag als Hauptantrag zu behandeln ist. Hieran ändert nichts, dass der – nicht durch einen Rechtsbeistand vertretene – Rekurrent diesen Antrag als Eventualantrag bezeichnete (Rekursschrift, Seite 15). Ohnehin ist das Baurekursgericht an die Anträge der Parteien nicht gebunden (§ 27 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]).

Weiter ist festzuhalten, dass sich in den Berechnungen des Rekurrenten ein offensichtlicher Rechnungsfehler zu seinen Ungunsten findet, indem er in seiner Schlussberechnung auf Seite 14 der Rekursschrift die von ihm für den Vorentscheid anerkannten Kosten (Fr. 3'937.95) zweimal auflistet (einmal als "Total Vorentscheid", was zusammen mit den anerkannten Kosten für den Entscheid [Fr. 47'662.40] Fr. 51'600.35 ergibt; hernach – in der zweiten Tabelle auf Seite 14 der Rekursschrift – noch einmal und zusätzlich zum Betrag "Baubewilligungsgebühren anerkannt" von Fr. 51'600.35, obwohl die Fr. 3'937.95 für den Vorentscheid bereits im Betrag von Fr. 51'600.35 enthalten sind). Dieser offensichtliche Rechnungsfehler ist zu berichtigen. Demnach beträgt das Total der vom Rekurrenten anerkannten Gebühren für den Vorentscheid und den Entscheid Fr. 51'600.35 (und nicht etwa Fr. 55'538.30). Angesichts der von der Vorinstanz gesamthaft berechneten Fr. 71'397.30 beläuft sich der rekurrentische Hauptantrag damit auch nicht nur auf eine Reduktion um Fr. 15'859.--, sondern auf eine Reduktion um Fr. 19'796.95 (unter Berücksichtigung der bereits bezahlten Fr. 46'000.-- beträgt der offene Saldo zugunsten der Vorinstanz nach berichtigter Auffassung des Rekurrenten damit Fr. 5'600.35 [anstatt Fr. 9'538.30]).

3.4.

Als – richtigerweise – Eventualantrag verlangt der Rekurrent eine Reduktion um wenigstens Fr. 4'419.05 (Rekursschrift, Seite 15 [Tippfehler] in Verbindung mit Seite 4 [ohne Tippfehler]). Dieser Betrag berechnet sich zusammengefasst dergestalt, dass der Rekurrent zwar eventualiter auch die externen Kosten der W. AG vollumfänglich und damit in der Höhe von Fr. 41'391.05 anerkennen will, jedoch daran festhält, dass der Berechnungsweise der Vorinstanz mehrere Berechnungsfehler zugrunde liegen, welche er bereits im Rahmen des Hauptantrages moniert (namentlich: kei-

ne zusätzliche Verrechnung einer Position "Aufwendungen der Politischen Gemeinde X 2010-2014" und gar zusätzliche Multiplikation auch dieser Position mit einem Verwaltungs- und Bedeutungszuschlag, wenn doch schon ein die Aufwendungen der Vorinstanz pauschal abdeckender Verwaltungszuschlag von 10 % verrechnet wird).

4.1.

Von den kommunalen Behörden auferlegte Gebühren und Kostenvorschüsse haben ihre Rechtsgrundlage in §§ 13 ff. VRG sowie in der gestützt hierauf erlassenen Verordnung des Regierungsrates über die Gebühren der Gemeindebehörden (VOGG). Diese bestimmt in § 1 lit. A den für allgemeine Amtshandlungen zulässigen Gebührenrahmen; in § 1 lit. B bis I sind die jeweils zulässigen Minima und Maxima der Gebühren für die spezifischen Amtstätigkeiten verschiedener Behörden festgesetzt. Bei der Anwendung dieser Gebührenrahmen wird die Gebühr nach folgenden Kriterien festgelegt: Gesamter Aufwand der Verwaltung für die korrekte Verrichtung, objektive Bedeutung des Geschäftes sowie Nutzen und Interesse der gebührenpflichtigen Person an der gebührenpflichtigen Verrichtung (§ 5 Abs. 1 VOGG). In besonderen Fällen können die Gebühren über die in der Verordnung festgesetzten Höchstbeträge hinaus angemessen erhöht werden; der Entscheid hierüber ist zu begründen (§ 5 Abs. 2 VOGG). Die Bestimmung von § 3 VOGG verschafft den Gemeinden die Kompetenz, im Rahmen der Verordnung "nähere Bestimmungen oder die Gebührenansätze" zu erlassen. Die Gemeinden können somit eigene, eine unmittelbar anwendbare Grundlage für die Gebührenerhebung bildende Gebührenordnungen erlassen.

Gebühren unterliegen neben dem Gesetzmässigkeitsprinzip auch dem Kostendeckungsprinzip und dem Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass die Gebührenerträge für einen bestimmten Verwaltungszweig den Gesamtaufwand nicht oder jedenfalls nicht wesentlich überschreiten dürfen. Hieraus lässt sich indes nicht etwa ableiten, dass für jedes einzelne Geschäft des betreffenden Verwaltungszweiges eine kostendeckende Gebühr erhoben werden kann oder muss. Aus dem Äquivalenzprinzip, welches namentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV]) konkretisiert, ergibt sich, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung stehen muss. Dieser Wert bestimmt

sich nach dem (nicht notwendigerweise wirtschaftlichen) Nutzen, welchen die Leistung dem Pflichtigen bringt, oder aber nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme der Verwaltung im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 2641 ff.).

Gemäss § 1 lit. E Ziff. 1 lit. a VOGG beträgt die Gebühr für die Prüfung von Baugesuchen und den Entscheid über das Vorhaben (ohne Insertionskosten) zwischen Fr. 100.-- und maximal Fr. 20'000.--. Vorliegend liegt keiner der Tatbestände (mehrere Gebäude, Gebäude mit Rauminhalt von mehr als 20'000 m²) vor, welche gemäss § 1 lit. E Ziff. 1 lit. a VOGG eine höhere Grundgebühr für die Prüfung des Baugesuches und den Entscheid über das Vorhaben erlaubte. Für die Rohbauabnahme kann maximal die Hälfte des gemäss § 1 lit. E Ziff. 1 lit. a VOGG veranschlagten Betrages berechnet werden (§ 1 lit. E Ziff. 1 lit. b VOGG), selbiges gilt für die Schlussabnahme, einschliesslich Bezugsabnahmen (§ 1 lit. E Ziff. 1 lit. c VOGG). Schliesslich kann für alle übrigen Baukontrollen – welche Position von den Parteien vorliegend übereinstimmend als "Baubegleitung" bezeichnet wird – noch einmal höchstens die gemäss § 1 lit. E Ziff. 1 lit. a VOGG für das Baugesuch und den Entscheid über das Vorhaben berechnete Gebühr veranschlagt werden.

4.2.

Gestützt auf § 3 VOGG hat die Gemeindeversammlung X am 23. September 2005 die Verordnung über die Gebühren und Kosten im Bauwesen (nachfolgend: VGKB) erlassen. Gestützt auf Art. 8 und 9 VGKB konkretisierte der Gemeinderat X die Gebührenbemessung und den Gebührenbezug in der bereits erwähnten GebührenO. In der VGKB und der GebührenO finden sich – soweit vorliegend relevant – folgende Bestimmungen:

VGKB

Art. 5:

Kosten sind die von der Gemeinde im Interesse Dritter direkt erbrachten Auslagen für Nebenleistungen wie Publikationskosten [...]. Diese Kosten werden nach dem tatsächlichen Aufwand berechnet.

Art. 6 (Auslagerung von Aufgaben der Bauverwaltung):

Der Gemeinderat ist befugt, baupolizeiliche und technische Aufgaben insbesondere die Prüfung von Baugesuchen und die Durchführung von Kontrollen an sachverständige Dritte zu übertragen.

Art. 8 lit. d (Gebührenbemessung):

Bei Auslagerung von Aufgaben kann der Eigenaufwand der Gemeindeverwaltung über einen pauschalen Zuschlag verrechnet werden.

GebührenO

III.A. Zusammensetzung der Baugebühr

1. Die Baugebühr wird nach Aufwand bemessen (Abschnitt B) oder als Pauschale erhoben (Abschnitt C).
2. Bei Bemessung nach Aufwand setzt sich die Baugebühr zusammen aus
 - den Aufwendungen der externen Fachleute für das betreffende Bauvorhaben gemäss den mit diesen vereinbarten Tarifen (B/Ziff. 1);
 - dem Zuschlag für den eigenen Aufwand der Gemeinde (B/Ziff. 2);
 - allfälligen aus der Gewichtung des Bauvorhabens folgenden Zuschlägen oder Abzügen (B/Ziff. 3).
3. Zusätzlich zur Baugebühr werden dem Pflichtigen die Kosten im Sinne von Art. 5 der kommunalen Verordnung nach dem tatsächlichen Aufwand belastet.

III.B. Nach Aufwand

1. Externer Aufwand

Der durch das Bauvorhaben entstandene Aufwand der externen Fachleute wird, soweit nicht Pauschalen zur Anwendung kommen, in der der Gemeinde anfallenden Höhe verrechnet. Vorbehalten bleiben Zuschläge, Abzüge und Reduktionen gemäss Ziff. 3 - 4.

2. Aufwand der Gemeinde

Für den verwaltungseigenen Aufwand der Gemeinde wird ein pauschaler Zuschlag von 10 % der Aufwendungen gemäss Ziff. 1 erhoben.

3. Bedeutung des Geschäfts

Die Bedeutung des Geschäfts wird nach der Höhe der Bausumme ermittelt und bei der Festsetzung der Gebühr durch Zuschläge oder Abzüge gemäss nachstehender Tabelle berücksichtigt:

(Es folgt eine abgestufte Auflistung. Bei einer Bausumme von – wie vorliegend – über Fr. 700'001.-- ist gemäss dieser Auflistung ein Zuschlag von 25 % zu veranschlagen).

Sodann existiert ein Ingenieurvertrag, welchen der Gemeinderat X mit dem Ingenieur- und Vermessungsbüro W. AG am 22. April 2002 abgeschlossen hat. Mit diesem Ingenieurvertrag hat der Gemeinderat X der W. AG die Erledigung praktisch aller Tätigkeiten der Baubehörde und namentlich die Prüfung der Baugesuche übertragen (vgl. Art. 1 des Vertrages: "Aufstellung von Projekten, Voranschläge, Aufsicht über auszuführende Arbeiten, Prüfung von Baugesuchen in Bezug auf die Einhaltung der planungs- und baurechtlichen Vorschriften sowie des Brandschutzes, Schnurgerüst- und Baukontrollen etc.") und dem Ingenieurbüro im Wesentlichen die Fakturierung gemäss Honoraransätzen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) zugestanden (Art. 4).

4.3.

Zusammengefasst funktioniert das System zur Erhebung von Baugebühren in der Gemeinde X – nach Massgabe der vorstehend dargelegten Rechtsgrundlagen sowie unter Veranschaulichung im Sinne des hier zu behandelnden konkreten Rechtsstreites (vgl. auch vorstehende Erwägungsziffer 2.4.) – wie folgt:

Die Vorinstanz notiert auf Vorentscheiden und Bauentscheiden einen Betrag, vorliegend Fr. 5'000.-- sowie Fr. 15'000.--. Diese Beträge werden aber nicht nur nicht unmittelbar eingefordert, sondern offenbar auch in ihrer Höhe als in keiner Weise verbindlich verstanden. Entscheidend ist letztlich einzig der tatsächliche Aufwand. Dieser wiederum besteht zufolge der praktisch vollständigen Delegation des Baubewilligungsverfahrens an eine private Unternehmung im Wesentlichen aus den Rechnungen, welche diese private Unternehmung der Vorinstanz ausstellt und von dieser in identischer Höhe an den jeweiligen Baugesuchsteller weiterverrechnet werden. Die Vorinstanz ergänzt die externen Rechnungen mit den Auslagen für amtsinterne Nebenleistungen, wie vorliegend die Ausschreibungskosten. Das so entstandene Zwischentotal wäre nun gemäss Ziff. III.B.2 GebührenO an sich pauschal mit dem Faktor 1,1 zu multiplizieren, um dem verwaltungseigenen Aufwand der Gemeinde von pauschal 10 % der externen Kosten gerecht zu werden. Stellt die Vorinstanz hierbei indes fest, dass der Betrag, welcher einem Zehntel der externen Kosten entspricht, den tatsächlichen Aufwand der Gemeinde im zu beurteilenden Einzelfall doch nicht deckt, rechnet sie gleichwohl weitere Kosten ein (vorliegend die umstrittene Position "Aufwendungen Politische Gemeinde X 2010-2014"), und multipliziert auch diese Position noch einmal mit dem Faktor 1,1. Das so entstan-

dene Zwischentotal – bestehend aus externen Kosten, Kosten für Nebenleistungen, zusätzliche Aufwendungen der Gemeinde, alles zusammen multipliziert mit dem Faktor 1,1 – wird gesamthaft noch einmal um einen die Bedeutung des Geschäfts repräsentierenden Faktor, vorliegend 1,25, multipliziert. Vom so berechneten Schlussbetrag werden nun die anfänglich notierten Beträge sowie weitere zwischenzeitlich offenbar einverlangte Akontozahlungen subtrahiert und einem Baugesuchsteller hernach der gesamte so berechnete offene Saldo – vorliegend Fr. 25'397.30 – in Rechnung gestellt.

Dieses System ist in den kommunalen Rechtsgrundlagen zumindest insoweit ausdrücklich begründet, als diese die praktisch vollständige Auslagerung des Baubewilligungsverfahrens an eine externe Unternehmung, die Weitergabe der Fakturen dieser (und weiterer) externer Unternehmungen in voller Höhe an den Baugesuchsteller und grundsätzlich die Erhebung eines Verwaltungszuschlages von 10 % sowie eines Bedeutungszuschlages abhängig von der Höhe der Bausumme zulassen.

5.

Das in den kommunalen Rechtsgrundlagen festgehaltene System der Vorinstanz steht in fundamentalem Widerspruch zum übergeordneten kantonalen Recht.

Aus § 1 lit. E Ziff. 1 VOGG ergibt sich, dass für die Prüfung von Baugesuchen eine pauschale Gebühr zu erheben ist (BRKE III Nr. 65/1995 in BEZ 1995 Nr. 18). Diese pauschale Gebühr ist nach Sinn und Zweck der Vorschrift im Zeitpunkt des jeweiligen Entscheides festzusetzen (§ 4 VOGG), wobei "festsetzen" nur heissen kann, dass der diesbezügliche Entscheid vorbehältlich des Vorliegens von Widerrufsgründen abschliessende Geltung beansprucht.

Vorliegend wurden jedoch im Ergebnis weder pauschale Gebühren erhoben noch überhaupt im Zeitpunkt der jeweiligen Entscheide ein Betrag in verbindlicher Höhe festgesetzt. Den vorgemerkten Beträgen von Fr. 5'000.-- für den Vorentscheid und Fr. 15'000.-- für den Entscheid kommt gemäss dem hier angewandten System nämlich gar keine Bedeutung zu. Es hätten ebenso gut beliebige andere Beträge wie beispielsweise Fr. 1.-- oder Fr. 50'000.-- notiert werden können; ebenso hätten beliebige andere (oder gar keine) Akontozahlungen geleistet werden können. All dies hätte

nur zur Folge gehabt, dass der letztlich einzig massgebliche Schlussaldo anders gezogen worden wäre. Der Sinn einer pauschalen Gebührenerhebung liegt nebst anderem aber auch darin, dass ein Baugesuchsteller im Zeitpunkt des jeweiligen Entscheides weiss, was ihn dieser kostet, unbesehen der Tatsache, dass die Fakturierung in der festgesetzten Höhe auf später verschoben werden darf, indem die Gebühr auf dem Entscheid erst einmal nur vorgemerkt wird (was zweifellos zulässig ist, vgl. BRGE I Nr. 0091/2015 vom 15. Juni 2012, dieselben Parteien betreffend). Ein System, bei dem wie vorliegend ein Baugesuchsteller mitunter über Jahre und bis zum Erhalt einer Schlussabrechnung über alle Kosten im Unklaren ist, verträgt sich damit nicht. Speziell im vom kantonalen Recht als eine Art Kaskade ausgestalteten System der Gebührenerhebung im Bauwesen kommt hinzu, dass für den Baugesuchsteller mit der Höhe der Gebühr für die Prüfung des Baugesuches und den Entscheid über das Vorhaben (§ 1 lit. E Ziff. 1 lit. a VOGG) auch der weitere maximale Kostenrahmen erkennbar abgesteckt sein soll. Dieser Gebühr kommt gemäss den kantonalen Vorgaben die Funktion einer gebührenmässigen Grundlage zu, welche den Rahmen der weiteren zu erwartenden Gebühren des Bauvorhabens verbindlich eingrenzt. In diesem Sinne hätte ein Baugesuchsteller im Zeitpunkt des Erhalts der Baubewilligung vorliegend darauf vertrauen müssen dürfen, dass ihn die gesamten Gebühren nicht mehr als Fr. 45'000.-- kosten werden (Fr. 15'000.-- für die Baubewilligung, maximal Fr. 7'500.-- für die Rohbauabnahme, maximal Fr. 7'500.-- für die Schlussabnahmen einschliesslich Bezugsabnahmen und schliesslich maximal Fr. 15'000.-- für die "sonstigen" Baukontrollen, vorliegend von den Parteien übereinstimmend als Baubegleitung bezeichnet). Dem hätten die bereits bezahlten Beträge von insgesamt Fr. 46'000.-- ziemlich genau entsprochen. Mit einem Gesamtaufwand von letztlich Fr. 67'459.35 (bzw. Fr. 71'397.30) und damit einer weiteren Rechnung von über Fr. 25'000.-- im Rahmen der Schlussabrechnung musste der Rekurrent jedoch nicht rechnen.

6.1.

Weiter ist es unzulässig, die von Hilfspersonen präsentierten Rechnungen unmittelbar, isoliert und rein nach tatsächlichem Aufwand weiter zu verrechnen, ohne dass geprüft wird, ob dieser Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum kantonalen Rahmen steht und ob er im Einzelfall der Bedeutung des Geschäfts angemessen ist (VB 93/0078 und 93/0123 in BEZ 1995 Nr. 22). Es geht nicht an, einem Baugesuchsteller über die Baubewil-

ligungsgebühr hinaus Kosten für Aufwendungen in Rechnung zu stellen, die lediglich dadurch entstanden sind, dass die Behörde die Prüfung des Baugesuches nicht selber vorgenommen, sondern einer externen Hilfsperson übertragen hat. Der Gesamtaufwand wäre vielmehr – unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips – bei der Bemessung der Baubewilligungsgebühr zu berücksichtigen (BRKE III Nr. 65/1995 in BEZ 1995 Nr. 18).

Gerade bei der vorliegend besonders umstrittenen "Gebühr" für die sonstigen Baukontrollen – hier als Baubegleitung bezeichnet – gälte es im Besonderen zu prüfen, ob diese nicht über jener für die Bewilligung liegt. Diese Prüfung war vorliegend indes gar nicht vornehmbar, weil nach Ansicht der Vorinstanz für die Baubewilligung kein verbindlicher Betrag (in der vermeintlichen Höhe von Fr. 15'000.--) und für die sonstigen Baukontrollen überhaupt nie etwas festgesetzt, sondern auch diesbezüglich einfach die Aufwendungen der W. AG in der Höhe von Fr. 22'722.25 in vollem Umfang an den Rekurrenten weitergereicht und erst im Rahmen der Schlussabrechnung geltend gemacht worden sind. An sich wären hier maximal Fr. 15'000.-- gerechtfertigt, was zu einer Reduktion der Schlussrechnung um Fr. 7'722.25 führen müsste. Der Betrag von Fr. 22'722.25 lässt sich ohnehin nur chronologisch – nicht aber inhaltlich – und nur insoweit nachvollziehen, als es sich dabei offenbar einfach um das Total der von der W. AG im Zeitraum zwischen dem 12. Dezember 2011 (Journal zur Rechnung Nr. 100 24 132) und dem 30. April 2013 (Journal zur Rechnung Nr. 100 30 182) fakturierten Leistungen handeln soll. Eine solche, rein chronologische Auflistung der von einer Hilfsperson erbrachten Leistungen ist zudem in hohem Masse intransparent. Die Höhe einer Baubewilligungsgebühr in der Gemeinde X steht so letztlich nur noch indirekt und zweitrangig in einem nachvollziehbaren Zusammenhang mit dem jeweiligen Bauvorhaben. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz in diesem System in der Tat kaum je ein Interesse an einer wirksamen Aufwand- und Kostenkontrolle haben wird, weil sie von den von den Hilfspersonen fakturierten Kosten ja gar nie betroffen ist, sondern diese einfach in voller Höhe zur Bezahlung an den jeweiligen Baugesuchsteller weiterreicht. Weiter werden auch die Mehrwertsteuern auf den Leistungen der W. AG einfach in voller Höhe weiterverrechnet. Das Baubewilligungsverfahren wird so aus der Sicht eines Baugesuchstellers praktisch über weite Teile zu einem mehrwertsteuerpflichtigen Tatbestand, obschon staatliche Gebühren mehrwertsteuerbefreit sind. Allein bei der W. AG beläuft sich die Höhe der weiterverrechneten Mehrwertsteuern (ab 1. Januar 2011: 8 %) auf über Fr. 3'000.--, wobei sogar die Mehrwertsteu-

ern mit den Zuschlagsfaktoren 1,1 und 1,25 multipliziert worden sind, so dass sich allein dies letztlich in einer Höhe von über Fr. 4'000.-- auf die dem Baugesuchsteller präsentierte Schlussabrechnung auswirkt. Unhaltbar ist es weiter auch – wie der Rekurrent mit Recht bemerkt – dass ihm so sämtliche einfachen Bürotätigkeiten wie beispielsweise das Versenden von Akten oder das Ablegen von E-Mails stets und vollumfänglich mit Stundensätzen weiterverrechnet worden sind, welche denjenigen von Fachkräften entsprechen. Ins Auge stechen in den zahlreichen Rechnungsbelegen der W. AG schliesslich mehrere Positionen, welche ausserordentlich hoch erscheinen. Es betrifft dies etwa Positionen betreffend die Überprüfung der Arealüberbauungswürdigkeit (wobei hier noch dazu kommt, dass es sich bei der Prüfung der Arealüberbauungswürdigkeit eines Projekts – wie im Übrigen auch bei zahlreichen weiteren Positionen – um klassische Bauamtstätigkeit handelt, bei der ein Beizug von externen Experten keinesfalls zwingend erscheint und nie einfach in voller Höhe weiterverrechnet werden darf), betreffend Mail- und Telefonverkehr mit der Vorinstanz, mit dem Architekten und mit weiteren Hilfspersonen; ferner etwa betreffend das Protokoll der Schlussabnahme oder die Erstellung der hier angefochtenen Schlussabrechnung. Insgesamt wird das Adäquanzprinzip aufgrund der Vorgehensweise der Vorinstanz so regelrecht ausgeschaltet. Es ist nachvollziehbar, wenn der Rekurrent sich in diesem System als eine Art "gefangener Kunde" betrachtet.

6.2.

Der Vollständigkeit halber sei festgehalten, dass das vorstehend Ausgeführte *nicht* bedeutet, dass der gesamte Aufwand nicht im Vertragsverhältnis zwischen der Vorinstanz und den beigezogenen Hilfspersonen vergütungspflichtig sein kann, beurteilt sich diese Frage doch allein nach dem zwischen den Vertragsparteien abgeschlossenen Auftragsverhältnis. Auch ist es durchaus zulässig, der Bedeutung eines Bauvorhabens grundsätzlich mit einem pauschalisierten Zuschlag abhängig von der Höhe der Bausumme gerecht zu werden.

7.

Unabhängig von der grundsätzlichen Unzulässigkeit eines Gebührensystems, gemäss welchem auf die Festsetzung von Pauschalgebühren verzichtet und externe Kosten vollumfänglich weiterverrechnet werden, wurde

von diesem unzulässigen System im vorliegenden Fall auch noch in unzulässiger Weise abgewichen. Wie der Rekurrent mit Recht ausführt, wäre gemäss Ziff. III.B.2 der GebührenO der verwaltungsinterne Aufwand mit einem pauschalen Zuschlagsfaktor von 10 % zu berücksichtigen. Es geht selbstredend nicht an, nebst dieser Pauschale im Einzelfall dennoch konkrete Kostenpositionen (vorliegend als Position "Aufwendungen der Politischen Gemeinde X 2010-2014") einzuberechnen und diese gar auch noch mit einem Faktor 1,1 und einem weiteren Faktor 1,25 zu multiplizieren. Für diese Vorgehensweise besteht keine Rechtsgrundlage. Das mögliche Abweichen der tatsächlichen Kosten im Einzelfall von einer einmal definierten Pauschale ist bei einem Pauschalensystem geradezu begriffsimmanent. Es ist unzulässig, hiervon immer dann – vermutungsweise jedoch nur bei einem *negativen* baubehördeninternen Saldo – abzuweichen, wenn die Pauschale den tatsächlichen Kosten angeblich nicht entspricht. Ein solches Vorgehen lässt sich auch nicht einfach im Nachhinein mit (angeblichen) besonderen Verhältnissen rechtfertigen. Vorliegend führte allein dieser Umstand konkret zu einer Reduktion der Schlussrechnung um weitere Fr. 3'194.80 (Fr. 2'323.50 x 1,1 x 1,25). Sollte sich die Pauschale gemäss Ziff. III.B.2 regelmässig als zu tief erweisen, wäre diesem Umstand nicht mit der hier gewählten Vorgehensweise, sondern vielmehr mit einer grundsätzlichen Erhöhung ihres Ansatzes – beispielsweise auf 15 % – zu begegnen. Aufgrund der Vernehmlassung scheint die Vorinstanz in diesem Zusammenhang auch das Kostendeckungsprinzip falsch anzuwenden (Ziff. 14 der Vernehmlassung). Dieses bedeutet keineswegs, dass die gesamten (angeblichen) Kosten des Baubewilligungsverfahrens dem Rekurrenten zwingend in voller Höhe zu überbinden wären (vgl. vorstehende Erwägungsziffer 4.1.). Unzulässig ist es gemäss den kommunalen Rechtsgrundlagen schliesslich, gar noch die Kosten von Ausschreibungen mit den Zuschlagsfaktoren 1,1 und 1,25 zu multiplizieren. Derlei Kosten sind gemäss Art. 5 Satz 2 VGKB nach dem tatsächlichen Aufwand zu berechnen.

8.1.

Insgesamt sind die dem kantonalen Recht widersprechenden kommunalen Bestimmungen, welche explizit die vollumfängliche Weiterverrechnung sämtlicher externer Kosten unter Erstellung einer einzig verbindlichen Schlussabrechnung und damit auch den eigentlichen Verzicht auf die Erhebung pauschaler Gebühren im Sinne von § 1 lit. E Ziff. 1 lit. a - d VOGG) statuieren, vorliegend nicht anzuwenden, da sie dem kantonalen Recht wi-

dersprechen (sog. akzessorische Normenkontrolle; Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, 1 30 Rz. 23 ff.). Der Vorinstanz wird im Sinne eines obiter dictums geraten, ihr System der Gebührenerhebung mit den Vorschriften des kantonalen Rechts in Übereinstimmung zu bringen.

8.2.

In Nachachtung des Äquivalenzprinzips ist angesichts der verschiedenen Reduktionsgründe die Schlussabrechnung in Gutheissung des Rekurses um Fr. 19'796.95 auf den vom Rekurrenten anerkannten Betrag von Fr. 51'600.35 zu reduzieren. Das entspricht dem Rahmen, der mit dem Entscheid vom 5. Dezember 2011 richtigerweise hätte abgesteckt werden sollen (vorstehende Erwägungsziffer 5: maximal Fr. 45'000.--), unter Berücksichtigung, dass sich angesichts mehrerer Projektänderungen noch eine gewisse Erhöhung dieses Betrages (vorliegend um Fr. 6'600.35) rechtfertigen lassen mag (vgl. § 5 VOGG und entsprechend auch Art. 8 lit. h VGKB, wonach bei besonderen Verhältnissen eine angemessene Erhöhung der Gebühren zulässig ist). Jedenfalls wird dieser Rahmen nicht unterschritten. Damit ist auch die Schlussabrechnung um Fr. 19'756.95 auf vom Rekurrenten noch zu bezahlende Fr. 5'600.35 zu reduzieren.

Abschliessend sei erwähnt, dass die Rekursinstanz regelmässig Baubewilligungsgebühren aus sämtlichen Zürcher Gemeinden zur Überprüfung vorgelegt bekommt und aufgrund ihrer diesbezüglichen Kenntnisse festhalten darf, dass Bewilligungsgebühren von insgesamt über Fr. 50'000.-- für ein vergleichbares Bauvorhaben (*ein* Gebäude mit 16 Wohnungen) nach Massgabe des Äquivalenzprinzips jedenfalls klar nicht zu niedrig sind.

9.

Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen. Demgemäss ist Ziff. 2 der Verfügung vom 12. Mai 2015 wie folgt zu korrigieren:

"Basierend auf der Schlussabrechnung ist dem Gesuchsteller der Betrag von Fr. 5'600.35 in Rechnung zu stellen."

[....]