

Gemäss der Bau- und Zonenordnung galt für die im Eigentum der Rekurrentin stehenden Grundstücke Gestaltungsplanpflicht. In der Folge arbeitete die Rekurrentin einen privaten Gestaltungsplan aus, dem die Gemeindeversammlung zustimmte. Für den Genehmigungsentscheid auferlegte der Gemeinderat der Rekurrentin eine Gebühr von Fr. 22 222.70. Die Rekurrentin beantragte die Aufhebung dieser Kostenaufgabe

Aus den Erwägungen:

4.1 Gebühren sind ein Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Anstalt (Verwaltungs- bzw. Benutzungsgebühren). Mit Ausnahme der so genannten Kanzleigeühren (Gebühren von geringer Höhe für eine keinen besonderen Aufwand erfordernde Verwaltungstätigkeit) bedürfen Gebühren vorbehältlich einer zulässigen Rechtssetzungsdelegation einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne, mit welcher die wesentlichen Elemente der Gebühr festzulegen sind.

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. Im Rahmen der anzuwendenden Gebührenerlasse und der sich aus dem Äquivalenzprinzip ergebenden Schranken sind die Gemeinden bei der Verteilung der Gesamtkosten auf einzelne gebührenpflichtige Handlungen vielmehr relativ frei. Aus dem Äquivalenzprinzip, welches namentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 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 (U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., 2006, Rz. 2641 ff.).

Von kommunalen Behörden auferlegte Gebühren samt Kostenvorschüssen haben ihre Rechtsgrundlage (...) in § 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) sowie in der (...) Verordnung des Regierungsrates über die Gebühren der Gemeindebehörden (GemeindegebührenV). Diese bestimmt in § 1 lit. A den für allgemeine



Die Vorinstanz verzichtete im angefochtenen Beschluss explizit auf eine Inrechnungstellung der Aufwendungen des Ortsplaners und stützte die erhobene Gebühr einzig auf Lit. K.II.8 der kommunalen Gebührenverordnung. Ihre gegenteiligen Ausführungen im Rahmen der Rekursvernehmlassung, wonach die strittige Gebühr auch die Aufwendungen des Ortsplaners enthalte, sind mithin falsch. Es ist somit einzig zu prüfen, ob Lit. K.II.8 den vorgenannten Grundsätzen entspricht.

4.3 Wie vorstehend dargelegt, bedarf die kommunale Norm einer gesetzlichen Grundlage in der kantonalen Verordnung, denn nur im Rahmen dieser Verordnung darf sie legiferieren. Dies trifft einerseits auf die als gebührenpflichtig definierten Handlungen als auch – entgegen der vorinstanzlichen Auffassung – auf die Gebührenhöhe zu. Es ist daher zunächst zu prüfen, ob die kantonale Gemeindegebührenverordnung eine genügende rechtliche Grundlage darstellt, um Amtshandlungen im Zusammenhang mit privaten Gestaltungsplänen gebührenpflichtig zu erklären.

Der Gestaltungsplan ist ein Sondernutzungsplan, der eine städtebaulich, architektonisch und wohnhygienisch einwandfreie Überbauung anstrebt. Zu diesem Zweck stellt er für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung auf, welche von den allgemeinen Festlegungen der Bau- und Zonenordnung abweicht und diese überlagert. So werden mit Gestaltungsplänen für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt; dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG). Der Gestaltungsplan hat auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; überdies kann er Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten (§ 83 Abs. 3 PBG). Anders als bei Arealüberbauungen und Sonderbauvorschriften sind die Grundeigentümer im Perimeter eines Gestaltungsplans an dessen Festlegungen gebunden. Die Grundordnung wird also ersetzt, so dass nur noch gestaltungsplankonform gebaut werden kann (vgl. zum Ganzen Ch. Fritzsche/P. Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A., 2003, 3-24 ff.; W. Haller/P. Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. A., 1999, Rz. 317 ff.). Der Gestaltungsplan hat mithin insoweit einen nutzungsplanerischen Inhalt, als er der Bau- und Zonenordnung vorgehende Festlegungen trifft. Jedoch setzt er sich anders als reine nutzungsplanerische Anordnungen auch mit konkreten Bauabsichten auseinander, indem er wie beim fraglichen Gestaltungsplan die Stellung und Ausdehnung der Baukörper, die Umgebungsgestaltung, die Nutzung der Baukörper und die arealinterne Erschliessung festlegt. Inhalt des Gestaltungsplans sind somit nicht nur nutzungsplanerische Festlegungen, sondern es finden vielmehr auch baupolizeirechtliche Aspekte, welche bei einer Regelüberbauung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens geprüft werden, Eingang. Aus diesem Grunde kann der Gestaltungsplan durchaus unter den Begriff «Bauwesen» im Sinne von § 1 lit. E.1. GemeindegebührenV und dort unter lit. a subsumiert werden. Lit. K.II.8 kommunale Gebührenverordnung findet mithin in dieser kantonalen Norm ihre gesetzliche Grundlage. Es gilt somit grundsätzlich ein Gebührenrahmen von Fr. 100.– bis Fr. 20 000.–.

4.4 Die Rekurrentin bringt hinsichtlich der strittigen Gebührenhöhe zunächst vor, dass es unzulässig sei, die Gebühr anhand der gesamten Arealfläche zu berechnen, da ein grosser Teil desselben unüberbaut bliebe, da einzig vier Baufelder ausgetrennt seien.

Es trifft zwar zu, dass grosse Teile des streitbetroffenen Areals unüberbaut bleiben sollen. Namentlich gegenüber den bestehenden Herrschaftshäusern sind in Übereinstimmung mit Art. 7 BZO grosse Freiräume festgelegt worden. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Gestaltungsplan in seiner Gesamtheit und nicht nur die überbaubare Fläche zu beurteilen war. Es war mithin die Einpassung des gesamten Areals und nicht nur diejenige der Baufelder in das umliegende Gebiet von Bedeutung, galt es doch auch zu prüfen, ob die Umgebungsgestaltung den Anforderungen von Art. 7 BZO entspricht. Wenn mithin das gesamte Areal für die Gebührenerhöhung berücksichtigt wurde, ist hiergegen grundsätzlich nichts einzuwenden.

4.5 Unter den Parteien ist sodann strittig, ob private Gestaltungspläne, welche aufgrund einer Gestaltungsplanpflicht aufgestellt werden, anders zu behandeln seien als solche, welche der Bauherr ohne das Vorliegen einer Gestaltungsplanpflicht ausarbeitet.

Die Vorinstanz ist der Auffassung, dass es beim Vorliegen einer Gestaltungsplanpflicht Aufgabe des Privaten sei, einen Gestaltungsplan in Angriff zu nehmen, wenn die Gemeinde dies nicht tue. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Gemäss § 48 Abs. 3 PBG kann mit der Zonenzuweisung festgelegt werden, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan aufgestellt werden muss, wenn ein wesentliches öffentliches Interesse, beispielsweise des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, des Aussichtsschutzes, des Immissionsschutzes oder ein solches an einer differenzierten baulichen Verdichtung besteht. Die Gestaltungsplanpflicht bedeutet, dass ein innerhalb des festgesetzten Perimeters gelegenes Grundstück erst dann planungsrechtlich baureif ist, wenn ein Gestaltungsplan festgesetzt worden ist. Sie verpflichtet jedoch die betroffenen Grundeigentümer nicht dazu, den Gestaltungsplan selber zu erstellen. Wohl können diese selber einen Plan ausarbeiten und zur Genehmigung vorlegen (privater Gestaltungsplan, §§ 85 f. PBG). Kommt ein einvernehmlicher Plan nicht zustande oder sind die Grundeigentümer überhaupt nicht bereit, einen Plan auszuarbeiten, ist es Pflicht der Gemeinde, den Gestaltungsplan selber – und auf eigene Kosten – zu erstellen (öffentlicher Gestaltungsplan, § 84 PBG). Diese Pflicht ergibt sich ohne weiteres bereits daraus, dass ein Gestaltungsplan Bestandteil der Bau- und Zonenordnung ist, deren Erlass der Gemeinde obliegt (vgl. insbes. Art. 2 Abs. 1 RPG; §§ 2 lit. c, 45 und 46 Abs. 1 PBG), aber auch aus der Überlegung, dass ein privater Grundeigentümer gar nicht in der Lage ist, die Festsetzung eines Gestaltungsplans zu erzwingen (BRKE I Nr. 0326/2007). Die Rekurrentin hat mithin, indem sie den Gestaltungsplan ausgearbeitet hat, Aufgaben auf sich genommen, welche grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallen. Dadurch sind der Gemeinde erhebliche Planungskosten, welche zweifelsohne um ein Mehrfaches höher gewesen wären als der vorliegend geltend gemachte Aufwand, weggefallen. Anders würde es sich bei einem freiwillig erstellten Gestaltungsplan verhalten, da bei diesem bereits baureifes Bauland beplant würde und damit der Gemeinde kein nutzungsplanerischer Aufwand erspart würde. Diesen unterschiedlichen Sachlagen trägt die fragliche kommunale Norm keine Rechnung. Die aufgrund der Norm berechnete Gebühr widerspricht damit dem Äquivalenzprinzip, wird doch der Umstand, dass öffentliche Aufgaben erfüllt wurden, nicht berücksichtigt. Damit ist aber nicht gesagt, dass vollständig auf die Erhebung einer Gebühr zu verzichten sei. Die Rekurrentin verfolgte mit der Aufstellung des Gestaltungsplanes nicht nur öffentliche, sondern vielmehr auch private Interessen. Die Ausarbeitung des Gestaltungsplanes ermöglichte es ihr nämlich, diesen ihren Überbauungsab-

sichten anzupassen, was bei einem durch die öffentliche Hand erarbeiteten Gestaltungsplan nicht möglich gewesen wäre. Im Lichte dieser Ausführungen rechtfertigt es sich daher, die angefochtene Gebühr zu reduzieren. Als angemessen erscheint hierbei eine Halbierung der Prüfungs- und Bewilligungsgebühr, so dass sie noch Fr. 10 817.50 beträgt. Hinzuzurechnen sind die Insertionskosten in der Höhe von Fr. 587.70.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass der Rekurs teilweise gutzuheissen ist.