

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Gebührenordnung für das Planungs- und Baubewilligungsverfahren

Bericht und Antrag der Bau- und Planungskommission vom 31. Januar 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Bau- und Planungskommission (BPK) des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug erstatte ich Ihnen gemäss den §§ 14 und 20 GSO folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Ich verweise auf den Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2424 vom 20. Dezember 2016.

2. Ablauf der Kommissionsarbeit

Die BPK behandelte die Vorlage an ihrer ordentlichen Sitzung vom 17. Januar 2017 in Neuner-Besetzung und in Anwesenheit von Departementssekretärin Dr. Nicole Nussberger und Marietta Huser, Leiterin Baubewilligungen. Stadtratsvizepräsident André Wicki war entschuldigt. Die BPK bestand zu diesem Zeitpunkt nur aus zehn Mitgliedern, da eine Ersatzwahl noch ausstand. Ein Mitglied war an der Schlussabstimmung nicht mehr anwesend.

Die BPK setzte die Beratung fort an ihrer ordentlichen Sitzung vom 31. Januar 2017 in Zehner-Besetzung und in Anwesenheit von Stadtratsvizepräsident André Wicki, Departementssekretärin Dr. Nicole Nussberger, und Toni Lehner, stv. Leiter Baubewilligungen. Ein Mitglied der BPK kam erst nach diesem Traktandum.

Auf die Vorlage wird eingetreten.

3. Erläuterungen der Vorlage

Der Stadtrat und die Verwaltung vermitteln der BPK vorab einen Blick auf die bisherigen gesetzlichen Grundlagen und die Hintergründe zur gebotenen Neuauflage der Gebührenordnung für das Planungs- und Baubewilligungsverfahren (GebO). Demnach bestand die alte Gebührenordnung nur aus einem einzigen Paragraphen in der Bauordnung (BO '94), der die Gebühr nur abhängig von der Bausumme festsetzte. Die neue BO (BO '09) verpflichtet den GGR in §70 Abs. 2, zum Erlass einer Gebührenordnung. Der Stadtrat verabschiedete bereits 2010 eine erste GebO. Die GPK stellte diese jedoch zurück, da der Kanton seinerseits den Verwaltungsgebührentarif überarbeiten und dabei für alle Gemeinden die Gebühren für Baubewilligungen festsetzen wollte. Der Kanton legte das Vorhaben dann aber aufs Eis, weshalb die Stadt eine Übergangsordnung erliess. Diese wurde vom Kanton letztmals bis Ende 2017 verlängert. Daher besteht nun Handlungsbedarf für die Stadt.

Gebühren sind keine Steuern. Steuern sind "voraussetzungslos" geschuldet, d.h. sie dienen nicht der Abgeltung einer spezifischen Leistung. Demgegenüber wird eine Gebühr als Gegenleistung für die besondere Inanspruchnahme der Verwaltung erhoben. So nimmt z. B. ein Bauherr im Rahmen einer Baubewilligung besondere Dienstleistungen in Anspruch, die mit einer Gebühr zu entgelten sind. Bei der Gebührenerhebung sind die massgeblichen rechtlichen Prinzipien zu beachten. Gemäss dem *Äquivalenzprinzip*¹⁾ ist es nicht zulässig, für die Berechnung von Gebühren nur auf die Bausumme abzustellen. Vielmehr ist auch der konkrete Aufwand im Einzelfall zu berücksichtigen, den die Verwaltung zu erbringen hat. Dieser muss in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung stehen. Weiter ist bei der Gebührenerhebung das *Kostendeckungsprinzip*²⁾ zu beachten. Dieses verbietet es, mit den Baugebühren Geld zu verdienen und andere Verwaltungszweige zu subventionieren.

Die vorliegende GebO habe diese Prinzipien korrekt berücksichtigt. Anhand von entsprechenden Beispielrechnungen habe man dies geprüft und dabei feststellen können, dass die Gebühren in etwa den Ausgaben der Abteilung Baubewilligungen entsprächen. Um die tatsächliche Kostendeckung zu berechnen, hätte man jedoch auch die Leistungen von anderen, unterstützenden Abteilungen (z.B. Behandlung von Einsprachen und Führen von Rechtsmittelverfahren durch die Juristen des Baudepartements, gestalterische Beurteilung durch die Abteilung Städtebau, Fragen der Erschliessung mit Beurteilung durch Stadtplanung und Tiefbau, Ausfertigung durch die Stadtkanzlei, etc.) miteinbeziehen müssen. Dies habe man nicht getan. Die Abteilung Baubewilligungen erreiche gemäss dem vorgeschlagenen Gebührentarif eine Kostendeckung von knapp 100% (heute beträgt diese bloss 50%). Effektiv (d.h. wenn man die Kosten aller in ein Baugesuch involvierten Abteilungen berücksichtigen würde) liege der Kostendeckungsgrad selbst nach der neuen Gebührenordnung weit unter 100%. Weiter sei zu beachten, dass sehr viele Baugesuche nicht von Ansässigen, sondern von Auswärtigen eingereicht würden. Es sei nicht einzusehen, weshalb diese von heute tiefen Baubewilligungsgebühren profitieren sollten, während auf der anderen Seite die Zuger Steuerzahler diese subventionierten. Tiefe bzw. unangemessen tiefe Baubewilligungsgebühren böten keinen Standortvorteil.

Die neue Gebührenordnung sei sehr solide erarbeitet worden. Es sei allerdings nicht einfach gewesen, die Grundlagen für den Benchmark zu erheben, da Abläufe, Methoden, Zuschläge, etc. in den einzelnen Gemeinwesen nicht identisch sind. Man habe daher einen pragmatischen Weg gewählt und habe anhand der Benchmarks der dreissig einwohnerstärksten Gemeinden die Vergleichszahlen für Baubewilligungsgebühren von mittleren und kleineren Mehrfamilienhäusern sowie Einfamilienhäusern erhoben und der alten und neuen GebO der Stadt Zug gegenübergestellt. Weiter habe man anhand der im Jahre 2015 eingereichten Baugesuche die Gebühren nach alter und neuer Ordnung verglichen. Ein Blick in den so ermittelten Benchmark mache deutlich, dass die Stadt Zug auch mit der vorgeschlagenen Erhöhung noch immer im Schweizer Mittelfeld liege.

Die neue Gebührenordnung sehe nach wie vor einen Promillesatz vor. Neu aber solle die Grundgebühr mit einem degressiv abgestuften Promillesatz der Baukosten berechnet werden. Dieser sei in Abhängigkeit von der Bausumme gestaffelt. Selbst kleine Baugesuche würden dasselbe Verfahren durchlaufen wie Gesuche für grosse Bauvorhaben. Die vorgeschlagenen Gebührensätze würden zu einer durchschnittlichen Gebührenerhöhung von rund 60% führen. Wie in zahlreichen anderen Städten sei nun die Zeit gekommen, auch in Zug die Gebühren zu optimieren und den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen. Auf weitere Ausführungen der Verwaltung wird soweit nötig bei der Beratung und Abhandlung der einzelnen Paragraphen eingegangen.

¹⁾ Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Gebühr zum objektiven Wert einer Leistung nicht in ein offensichtliches Missverhältnis geraten und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen. Die Gebührensätze dürfen nur nach sachlich vertretbaren Gesichtspunkten ausgestaltet sein und keine Unterscheidungen treffen, für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist. (BGE 106 IA 249)

²⁾ Nach dem Kostendeckungsprinzip dürfen die Gesamteinnahmen einer Gebühr die Gesamtkosten der betreffenden Amtshandlungen nicht übersteigen. (BGE 106 IA 249)

4. Detailberatung der Gebührenordnung in der BPK

A. Allgemeine Würdigung der Vorlage

In einer Inputrunde äussert sich die BPK mit überwiegender Mehrheit positiv zur Vorlage. Die Erhöhung der Gebühren wird zum Teil als moderat, zum Teil als etwas zu hoch eingestuft. Für einzelne bleibt das Kostendeckungsprinzip aber ein Rätsel. Sie sehen nicht ein, weshalb die Gebühren überhaupt erhöht werden sollen, zumal jeder Mitarbeitende der Verwaltung einen Lohn bezieht, der bereits über Steuergelder finanziert ist. Der Staat mische sich immer mehr ins Grundeigentum des Bürgers ein und verteuere so das Bauen der Privaten. Die massive Erhöhung komme einer verdeckten Steuererhöhung gleich. Solchen Argumentationssträngen wird aus den Reihen der Kommission heftig widersprochen. Es sei richtig, dass individuell bezogene Sonderleistungen über eine angemessene Gebühr mindestens teilweise von den Verursachern zu finanzieren seien. Im Übrigen gehorchten Gebühren normalen und auch etablierten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen. Schliesslich habe sich der GGR die Kompetenz zum Erlass der Gebühren selber zugeschaut. Daher sei er nun in der Pflicht und habe seine Verantwortung zum Erlass einer Gebührenordnung wahrzunehmen. Auf weitere BPK-Argumente wird soweit nötig bei der Kommentierung der einzelnen Paragraphen eingegangen.

B. Beratung der einzelnen Paragraphen

§ 1 Grundgebühr

Für die BPK stellt sich die Frage nach dem adäquaten Deckungsgrad im Vergleich mit anderen Gebührenordnungen unter dem Aspekt des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips. Welchen Kostendeckungsgrad erachtet die BPK als angemessen vor dem Hintergrund, dass die Leistungsbezüger bei Baubewilligungen explizit eine individuell auf sie zugeschnittene Sonderleistung der Verwaltung beanspruchen. Vor diesem Hintergrund erscheint mehreren Mitgliedern selbst der unveränderte Antrag des Stadtrates als angemessen. Tendenziell aber erscheint der Mehrheit der BPK die vorgeschlagene Gebührenerhöhung um rund 60 % als zu hoch.

Zu § 1 ergehen verschiedene Anträge, die nachfolgend chronologisch behandelt werden.

1. Antrag

Für kleine Gesuche mit Baukosten bis CHF 15'000.00 seien wie bisher keine Gebühren zu erheben.

Beschluss:

Die BPK stimmt dem Antrag mit 10 : 0 Stimmen zu und will ihn bei § 1 wie auch bei § 7 miteinbezogen haben.

2. Antrag

Es seien die bisherigen Gebührenabstufungen gemäss §70 BO '09 beizubehalten bzw. es sei die bisherige Gebührenordnung wertmässig zu übernehmen.

Beschluss:

Die BPK lehnt den Antrag mit 2 : 7 Stimmen ab.

3. Antrag

Es sei die maximale Grundgebühr mit 4 ‰ anstatt mit 5 ‰ anzusetzen. Die Minimalgebühr sei auf 1 ‰ festzusetzen. Die übrigen Gebührensätze seien in entsprechenden Zwischenwerten festzusetzen.

Beschluss:

Die BPK stellt diesen Antrag zurück und will von der Verwaltung die Auswirkungen solcher Reduktionen berechnen lassen.

Anlässlich der zweiten Sitzung lagen die Berechnungen der Verwaltung in Form von revidierten Benchmarks vor. Die Auswirkungen der beantragten Promillereduktionen sind beachtlich. Setzt man die Maximalgebühr bei 4 ‰ an, resultiert eine Gebührenerhöhung von bloss noch 19 %. Daher schlägt die Verwaltung für die Grundgebühr als Kompromiss eine Maximalsatz-Variante von 4.5 ‰ vor. Als Alternative dazu beantragt ein Mitglied:

4. Antrag

Es sei die Minimalgebühr auf 1.5 ‰ zu plafonieren.

5. Antrag

In Abs. 5 von § 1 sei festzuhalten, dass die Grundgebühr erst mit der rechtskräftigen Baubewilligung fällig wird.

Nach weiteren intensiven Diskussionen fasst die BPK die folgenden Beschlüsse:

Beschlüsse:

Die Variante "Maximalgebühr 4 ‰" wird von der BPK gegenüber der Variante "Maximalgebühr 4.5 ‰" mit 7 : 3 Stimmen gutgeheissen.

Der Antrag auf "Plafonierung der Minimalgebühr auf 1.5 ‰" wird mit 6 : 4 Stimmen gutgeheissen.

Der Maximalbetrag von CHF 80'000.00 wird einstimmig gutgeheissen.

§ 1 Abs. 2 lautet neu wie folgt:

"Die Mindestgebühr für Baukosten ab CHF 15'000 beträgt CHF 200. Die maximale Grundgebühr beträgt CHF 80'000."

§ 1 Abs. 5 lautet neu wie folgt:

"Die Gebühr wird mit der rechtskräftigen Baubewilligung fällig."

Abstimmung über § 1

§ 1 wird unter Berücksichtigung der beschlossenen Änderungen von der BPK mit 8 : 2 Stimmen gutgeheissen (vgl. dazu die Synopsis).

§ 2 Reduktion der Grundgebühren

Es ist schon heute möglich, je nach Aufwand die Grundgebühr zu reduzieren. So falle z.B. für ein CHF 20 Mio. teures Einfamilienhaus der Bewilligungsaufwand nicht wesentlich höher aus als für ein normales Einfamilienhaus. In solchen Fällen reagiere das Baudepartement proaktiv und

würde die Grundgebühren senken. Allerdings könne der Minimalsatz (1.5 Promille) nicht unterschritten werden. Eine Reduktion werde mit Sach- und gesundem Menschenverstand vorgenommen. Sodann sei notfalls jede Gebührenverfügung anfechtbar.

Abstimmung über § 2

§ 2 wird in der vorliegenden Fassung mit 10:0 Stimmen gutgeheissen.

§ 3 Reduzierte Gebühren

Bei dieser Bestimmung beschleicht einige BPK-Mitglieder ein ungutes Gefühl. Es ist nicht einzusehen, falls ein Bauvorhaben nicht ausgeführt wird, Bauherren gestützt auf Abs. 3 der Bestimmung 50% der Gebühren trotz bereits verursachtem Aufwand zurückfordern können sollen. Dazu ergeht der

Antrag:

Absatz 3 von § 3 sei ersatzlos zu streichen.

Beschluss:

Die BPK heisst den Antrag auf ersatzlose Streichung von § 3 Abs. 3 mit 9 : 0 Stimmen einstimmig gut.

Abstimmung über § 3

§ 3 wird in der vorliegenden Fassung unter ersatzloser Streichung von Abs. 3 mit 9 : 0 Stimmen beschlossen.

§ 4 Gebühreuzuschläge

Für einen solchen Gebühreuzuschlag fällt beispielsweise ein Lärmgutachten in Betracht, welches nicht vorgesehen war und im Rahmen des Bewilligungsverfahrens anzuordnen ist. Ein solcher Auftrag des Baudepartements wird vollumfänglich dem Bauherrn weiterverrechnet. Gleich verhält es sich z.B. bei Umweltverträglichkeitsprüfungen, bei Erschliessungs- und Verkehrsgutachten o.ä. Gutachten im Zusammenhang mit dem Denkmalschutz laufen über den Kanton.

Abstimmung über § 4

§ 4 wird in der vorliegenden Fassung mit 8 : 1 Stimmen beschlossen.

§ 5 Pauschalgebühren für Bewilligungen und Kontrollen

Anlässlich der ersten Sitzung entspannen sich verschiedene Diskussionen zu einzelnen Pauschalgebühren. So wurden u.a. die Sätze für Bebauungspläne als zu tief kritisiert. Denn die Stadt Zug erbringe hier mit ihren Fachleuten für Investoren und Grundeigentümer regelmässig sehr umfangreiche und hochprofessionelle Dienst- und insbesondere Planungsleistungen.

Solche Leistungen und eben auch Aufwände gehörten besser abgegolten. In Baar seien die Gebühren nur unwesentlich tiefer bei viel geringeren Leistungen und ohne professionelle Planerbegleitung. Das Unterfeld habe dies deutlich sichtbar gemacht. Dem wird entgegengehalten, dass die Gebühren in Zug zwar bloss unwesentlich höher seien. Auf der anderen Seite könne die Stadt über den Perimeter eines BBP immerhin Einfluss auf einzelne Grundeigentümer nehmen und sie zur Mitwirkung animieren. Und dank den umfassenderen Leistungen sei auch die Einflussnahme der Stadt besser sichergestellt. Dies alles im Sinne und zu Gunsten einer besseren Gesamtplanung. Zudem verlange die Stadt aus Qualitätsgründen auch Wettbewerbe, die von den Privaten zu bezahlen sind.

Weiter werden die Pauschalen für Gebäudesanierung und Kleinbauten als unklar resp. überflüssig eingestuft. Mitunter werden auch Auslegungsprobleme bei der Anwendung befürchtet. Sodann erachten einzelne Mitglieder die neuen Pauschalgebühren für Nutzungsänderungen und Aussendämmung als zu hoch. Andere wiederum sind der Ansicht, dass die Gebühren in der Vergangenheit wohl viel zu tief angesetzt waren.

An der Folgesitzung brachte die Verwaltung einen Abänderungsvorschlag zur "Gebäudesanierung" ein. Demnach soll die bisherige Formulierung "Gebäudesanierung" durch „Energetische Sanierung Gebäudehülle" und "mit Aussendämmung" soll durch "ohne Umbauten" ersetzt werden.

Die BPK stellte die folgenden Anträge:

Antrag:

Die Pauschalgebühr für Kleinbauten sei zu streichen.

Beschluss:

Die BPK stimmt der Streichung der Gebühr für Kleinbauten mit 8 : 2 Stimmen zu.

Antrag:

Der Begriff "Nutzungsänderung" sei durch "ohne Umbau" zu ergänzen.

Beschluss:

Die BPK stimmt dieser Ergänzung mit 8 : 2 Stimmen zu.

Beschluss:

Die BPK heisst den Abänderungsvorschlag der Verwaltung, wonach die bisherige Formulierung "Gebäudesanierung" durch „Energetische Sanierung Gebäudehülle" und "mit Aussendämmung" durch "ohne Umbauten" ersetzt werden soll, mit 7 : 3 Stimmen gut.

Abstimmung über § 5

§ 5 wird entsprechend den obigen Beschlüssen in abgeänderter Fassung mit 7 : 3 Stimmen beschlossen.

§ 6 Plankopien, Akteneinsicht

Das Erstellen von Plankopien und das Aufbereiten von Akten zur Einsichtnahme, die meist aus dem Archiv hervorzukramen sind, kann sehr aufwendig sein. Solches gehört angemessen abgegolten. Die BPK verzichtet auf eine Diskussion.

Abstimmung über § 6

§ 6 wird in der vorliegenden Fassung mit 9 : 0 Stimmen beschlossen.

§ 7 Gebührenbefreite Gesuche

Bei § 7 ist die Gebührenbefreiung für Bauten mit Baukosten bis maximal CHF 15'000 analog zu § 1 ebenfalls zu berücksichtigen. Demnach lautet lit. a) von § 7 wie folgt:

Beschluss:

In § 7 ist eine neue lit. a) einzufügen, die da lautet:

"a) für Bewilligungen für Bauten und Anlagen mit Baukosten von höchstens CHF 15'000;"

Die bisherigen lit. a), b), und c) werden zu lit. b), c) und d).

Ein Mitglied sieht in der Gebührenbefreiung für z.B. ein Windrad im Garten zur Energiegewinnung eine untolerierbare Ungleichbehandlung. Die Mehrheit der Kommission sieht darin einen Förderbeitrag zu Gunsten nachhaltiger und erneuerbarer Energien.

Antrag:

Lit. b) von § 7 sei ersatzlos zu streichen.

Beschluss:

Die BPK lehnt den Antrag auf ersatzlose Streichung von § 7 lit. b) mit 3 : 7 Stimmen ab.

Abstimmung über § 7

§ 7 wird in der vorliegenden Fassung mit 6 : 4 Stimmen beschlossen.

§ 8 Übergangsrecht

Keine Bemerkungen, so beschlossen.

§ 9 Inkrafttreten

Keine Bemerkungen, so beschlossen.

Schlussabstimmung:

Die BPK stimmt der so beratenen und entsprechend geänderten Gebührenordnung für das Planungs- und Baubewilligungsverfahren mit 8 : 2 Stimmen zu.

4. Zusammenfassung

Aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen und in Kenntnis des Berichts und Antrags des Stadtrats Nr. 2424 vom 20. Dezember 2016 empfiehlt die BPK mit 8 : 2 Stimmen der Gebührenordnung für das Planungs- und Baubewilligungsverfahren zuzustimmen.

5. Antrag

Die BPK beantragt Ihnen,

- der Vorlage Nr. 2424 Gebührenordnung für das Planungs- und Baubewilligungsverfahren sei zuzustimmen.

Zug, 16. März 2017

Für die Bau- und Planungskommission

Urs Bertschi, Kommissionspräsident

Beilagen

1. Gebührenvergleich alte Gebührenordnung und neue Gebührenordnung (gemäss Schlussabstimmung BPK vom 31. Januar 2017)
2. Gebührenordnung für das Planungs- und Baubewilligungsverfahren; Synopsis
3. Gebührenvergleich alte Gebührenordnung und neue Gebührenordnung (der Beratung zugrunde liegende Fassung)