



Sitzung vom 14. Dezember 2021

BESCHLUSS NR. 555 / B2.C

Verordnung über die Gebühren im Bauwesen (Baugebührenverordnung)

Revision

Genehmigung (Festsetzung)

Ausgangslage

Im September 2020 fand letztmals eine Revision der Verordnung über die Gebühren im Bauwesen (Baugebührenverordnung) statt. Diese Revision hatte formelle Gründe (doppelspurig geregelte Baugebühren [Gebührentarif/Baugebührenverordnung], Wegfall der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden [VOGG], Unzulässigkeit der KBOB-Tarife, kantonrechtlich geregelte Vermessungsgebühren). Mit der Revision wurden die bisher erhobenen Tarife auf eine korrekte rechtliche Grundlage gestellt. Inhaltlich und insbesondere betreffend Gebührenhöhe wurde die Baugebührenverordnung dabei nicht angepasst.

In Bezug auf die Höhe der Gebührenansätze ist die Baugebührenverordnung letztmals im Jahr 2011 überprüft und revidiert worden.

Grundsätze der Gebührenerhebung

Kausalabgaben

Kausalabgaben sind geschuldet, weil dafür eine bestimmte staatliche Gegenleistung oder besondere Vorteile in Anspruch genommen werden.

Eine Unterart der Kausalabgaben stellen die Gebühren dar. Gebühren sind das Entgelt für eine bestimmte, von einer abgabepflichtigen Person veranlassten Amtshandlung. Sie sollen die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung entstanden sind, ganz oder teilweise decken.

Die Gebühren im Bauwesen sind sogenannte Verwaltungsgebühren. Bei der Verwaltungsgebühr spielt es keine Rolle, dass der Pflichtige die Dienstleistung beanspruchen muss um überhaupt zu einer Gegenleistung zu kommen.

Kostendeckungsprinzip

Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Zum Gesamtaufwand zählen dabei nicht nur laufende Ausgaben, sondern auch Kosten für die Infrastruktur des betreffenden Verwaltungszweiges.

Das Kostendeckungsprinzip bedeutet indes nicht, dass die erhobenen Gebühren zwingend kostendeckend sind oder sein müssen. Im Baubewilligungsverfahren ist eine Kostendeckung durch die Gebühren jedoch anzustreben, da der Bauwillige ein höheres Interesse an der Dienstleistung des Gemeinwesens hat als die Allgemeinheit und in der Regel auch mehr davon profitiert.

Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip kann als Verhältnismässigkeitsprinzip des Gebührenrechts bezeichnet werden. Es besagt, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen muss, den die staatliche Leistung für den Abgabepflichtige hat. Die Gebühr muss sich auch dann in einem vernünftigen Rahmen bewegen, wenn die Kostendeckung im Einzelfall nicht erreicht wird. Die Relation zwischen Höhe der Gebühr und Wert der Leistung muss aber immer bestehen bleiben.



Aktuelle Gebührendeckung im Baubewilligungsverfahren

Der Gemeinderat Uster gibt in seinem Leistungsauftrag für die Leistungsgruppe Baubewilligungen eine Kostendeckung von neu 80 % vor. Im Rahmen seiner Beratungen zum Voranschlag 2022 hat er diese um 5 Prozentpunkte erhöht. Damit respektierte er die Empfehlung des eidgenössischen Preisüberwachers, wonach die Gebührendeckung nicht über diesem Wert angesiedelt werden soll (Newsletter PUE Nr. 2/20 vom 14.05.2020, S. 5).

Die tatsächliche Kostendeckung im Baubewilligungsverfahren hat sich von einem Höchststand im Jahre 2016 (88.6 %) bis zum Jahr 2019 (62.4 %) kontinuierlich reduziert. Nur dank einem Sonder-effekt (Um- und Neubauprojekt Spital Uster) schwang der Wert 2020 wieder nach oben (75.6 %). Würde dieser besondere Eingang ausser Acht gelassen, läge der Kostendeckungsgrad lediglich noch bei 61.4 % und somit im allgemein sinkenden Trend.

Dieser Umstand liegt wohl am Ausbleiben der früher zahlreicher zu verzeichnenden Grossbauvorhaben begründet, welche im Rahmen des Äquivalenzprinzips (der Sache angemessen) die Kosten für die Beurteilung der vielen kleineren Bauvorhaben jeweils ausgeglichen haben. Solche Grossbauvorhaben fanden sich in erster Linie in baureifen Gestaltungsplangebieten. Aktuell und in jüngerer Vergangenheit treten solche Vorhaben jedoch nur noch vereinzelt auf.

Mangelnde Personalressourcen

Die Leistungsgruppe Baubewilligungen ist für die Abwicklung der entsprechenden Verfahren zuständig. Aufgrund mangelnder Kapazitäten musste Anfang 2020 ein ressourcenorientiertes Retentionsmanagement für neu eingereichte Baugesuche eingeführt werden. Die Ressourcenknappheit begründete sich u.a. in den beschränkt zur Verfügung stehenden Personal- und Finanzmitteln, wobei gerade bei letzteren die tendenziell sinkenden Gebühreneinnahmen empfindlich zu Buche schlugen. Gleichzeitig fordert aber auch die steigende und ungebremste Befrachtung des Baubewilligungsverfahrens mit Zusatzaufgaben aus Ansprüchen des Gesetzgebers, der Judikative sowie der bauwilligen Bürgerschaft unweigerlich ihren Tribut.

Die aufgrund des Retentionsmanagements hervorgerufene Annahmeverzögerung betrug zwischenzeitlich zehn Wochen (Juli 2020), was den Bezirksrat als Aufsichtsorgan über die exekutiven Gemeindeobligationen einschreiten liess. Im Rahmen seiner ordentlichen Visitation beanstandete er denn auch die mangelnde Bereitstellung hinreichender Ressourcen zur gesetzlich vorgeschriebenen Bewältigung des Baubewilligungsverfahrens in aller Deutlichkeit und drohte die Ergreifung von Ersatzvornahmen an, sollte die Gemeinde ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nicht innert nützlicher Frist nachkommen.

Finanzplanung / Voranschlag 2022

Demgemäss hat der Stadtrat im Rahmen des Voranschlags 2022 die Mittel für die LG Baubewilligungen angemessen aufgestockt. Neben der Erhöhung des Stellenetats um 0.8 Vollzeitstellenäquivalente sah er zur nachhaltigen Ausfinanzierung des Baubewilligungsverfahrens eine darauf abgestimmte Gebührenerhöhung vor.

Dem Antrag des Stadtrats ist der Gemeinderat im Rahmen seiner Beratungen zum Voranschlag am 6. Dezember 2021 gefolgt und hat die finanziellen Dispositionen für die LG Baubewilligungen abschliessend genehmigt.

Methodik der Gebührenerhebung

Um den geltenden Prinzipien der Gebührenerhebung gerecht zu werden, ist diese zur Hauptsache auf die Bausumme eines Bauvorhabens abzustellen. Der Anteil der solcherart erhobenen Gebühren machte in den vergangenen Jahren ca. 90 Prozent aus. Einzig klar quantifizierbare Nebenleistungen sind gemäss ihren tatsächlichen Kosten in eine Gebühr einzurechnen. Ebenfalls sind die Gebühren von Bauvorhaben ohne eigentliche Bausumme nach dem effektiven Aufwand zu bemessen.



Ziele der Gebührenrevision

Grundsätze

Mit der vorliegenden Gebührenrevision soll im Rahmen der geltenden Vorgaben des Gemeinderats zur Kostendeckung und Finanzmittelbereitstellung sowie jenen der eidgenössischen Preisüberwachung hinsichtlich einer adäquat angelegten Gebührendeckung ein Ausgleich gefunden werden. Gleichzeitig sollen im Rahmen einer Opportunitätsbetrachtung Vergleiche zu weiteren Gemeinden im Kanton Zürich angestellt werden.

Überprüfung der Gebührensätze nach Bausumme

Für die Bemessung der Gebührensätze muss auf ein konsolidiertes Mengengerüst abgestellt werden. Aufgrund dessen wurden für die vorliegende Überprüfung alle abgeschlossenen Baubewilligungsverfahren der Jahre 2017 bis 2020 analysiert und diese nach Verfahrensart bzw. Bausumme kategorisiert, gewichtet und gemittelt. Dieses Vorgehen erlaubt es, auf einer möglichst gesicherten Basis degressiv angelegte Gebührensatzbetrachtungen unter ständiger Berücksichtigung der erwähnten Rahmenparameter (erforderlicher Finanzbedarf / maximale Kostendeckung) anzustellen.

Die Bearbeitungsgebühr (G) errechnet sich grundsätzlich nach der Formel:

$$G = (p/1\,000) \times n \times q \times B \quad \text{wobei} \quad p = a + (b/\text{Wurzel } B)$$

Variablen:	a	Summand	n	Schwierigkeitsgrad	p	Promillesatz
	b	Dividend	q	Leistungsanteil	B	Bausumme

Hierbei sind für die Gebührendiskussion allein der Summand a und der Dividend b zur Promillesatzberechnung veränderbare Kenngrößen. Um die geforderten Rahmenbedingungen zu respektieren sind dafür folgende Veränderungen vorzunehmen:

Variablen	Aktuell	Neu
Summand a	2 750	5 000
Dividend b	2.75	3.50

Diese Korrekturen führen zu einer Anhebung des Promillesatzes, welcher den Basisanteil der Gebühr in Relation zur Bausumme eines Bauvorhabens definiert. Sie liegen je nach Grösse eines solchen zwischen 67.6 Prozent (Bausumme bis 100 000 Franken) und 57.2 Prozent (Bausumme über 50 Millionen Franken).

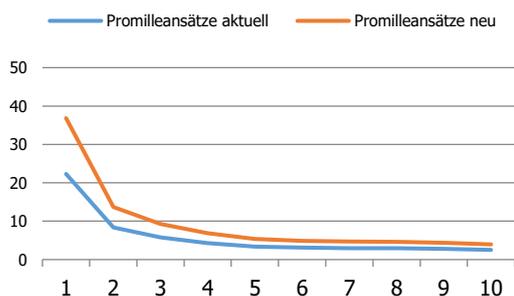


Abb. 1: Promilleansätze aktuell und neu je nach Grösse eines Bauvorhabens (1 = klein, 10 = gross)

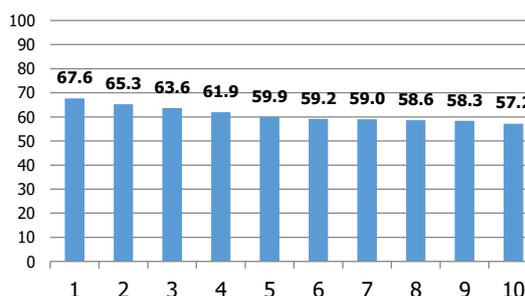


Abb. 2: Veränderung der Promillesätze je nach Grösse eines Bauvorhabens (1 = klein, 10 = gross)



Vergleiche mit anderen Gemeinden im Kanton Zürich

Im Sinne einer Opportunitätsbetrachtung ist es bei der Festlegung von Gebühren angezeigt, auch Gemeindevergleiche anzustellen. Vorliegend ist es von grosser Bedeutung vor allem Gemeinden, welche über die gleichen legislativen Rahmenbedingungen verfügen sowie eine ähnliche und somit korrelierende Struktur in der Gebührenerhebung aufweisen in die Untersuchung miteinzubeziehen.

Dabei erweist sich, dass sich die Stadt Uster aktuell im Mittelfeld der ermittelten Gebührenansprüche befindet. Die vorliegende Erhöhung würde ein Aufschliessen in das obere Drittel zur Folge haben ohne jedoch die Einnahme der Spitzenposition zu bewirken.

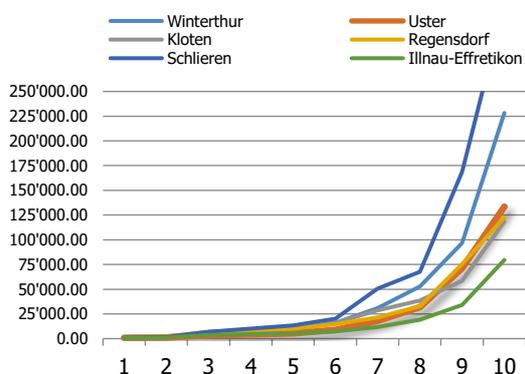


Abb. 3: Vergleich der Gebührenerhebung mit anderen Gemeinden nach Grösse eines Bauvorhabens (aktuell)

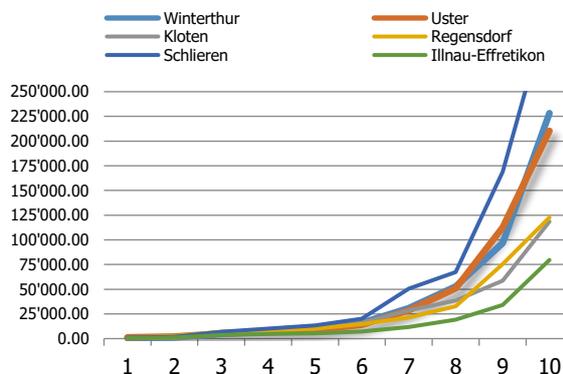


Abb. 4: Vergleich der Gebührenerhebung mit anderen Gemeinden nach Grösse eines Bauvorhabens (neu)

Standardvergleiche nach Objektklassen gemäss der eidgenössischen Preisüberwachung

Die eidgenössische Preisüberwachung vergleicht in regelmässigen Abständen die Baubewilligungsgebühren bei einer repräsentativen Auswahl von Schweizer Gemeinden. Sie bedient sich hierzu drei von ihr definierten Standardbauvorhaben (Einfamilienhaus, Mehrfamilienhaus mit 5 Wohnungen, Mehrfamilienhaus mit 15 Wohnungen). Diesen Objekten sind klar definierte Kennwerte zur fiktiven Gebührenberechnung hinterlegt. Der Vergleich mit relevanten Zürcher Gemeinden ergibt, dass sich, unter Berücksichtigung sämtlicher anfallenden Kosten, keine signifikante Auffälligkeit nach Vornahme der geplanten Gebührenerhebung ergibt.

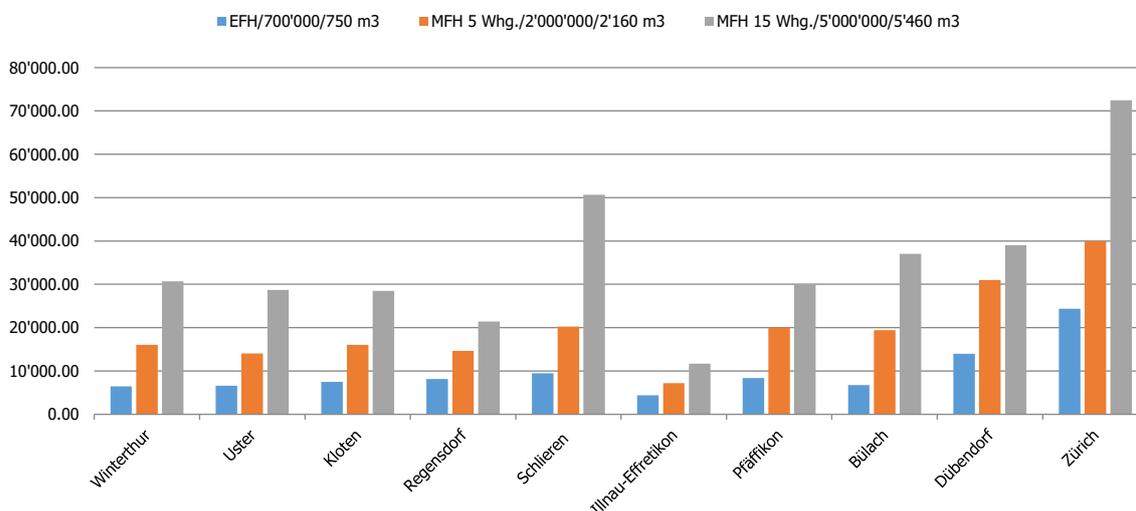


Abb. 5: Vergleich der Gebührenerhebung nach Objektklassen der eidgenössischen Preisüberwachung unter Berücksichtigung der revidierten Gebührensätze



Änderungen der Baugebührenverordnung im Einzelnen

Neben der bereits erwähnten Korrektur des Promillesatzes zur Gebührenberechnung nach Bau-
summe wurden auch noch weitere Gebührenfaktoren überprüft und sind nun ebenfalls Bestandteil
der Revision. Ferner wurde 2021 eine umfassende Leistungserfassung bei allen Beteiligten des Bau-
bewilligungsverfahrens innerhalb der Leistungsgruppe Baubewilligungen durchgeführt. Aufgrund
der dadurch vorliegenden Erkenntnisse wurden die seit zwanzig Jahren nicht mehr veränderten
Leistungsanteile den aktuellen Begebenheiten angepasst.

Im Folgenden sind die beantragten Änderungen aufgeführt und beschrieben.

Art. 6 – Berechnung

Die Erwägungen zur Berechnung der Baubewilligungsgebühren nach Bausumme ergeben sich aus
dem bereits unter der Rubrik «Ziele der Gebührenrevision – Überprüfung der Gebührensätze nach
Bausumme» erwähnten Sachverhalten.

Die Bearbeitungsgebühr (G) errechnet sich somit neu nach der Formel:

$$G = (p/1\,000) \times n \times q \times B \quad \text{wobei} \quad p = 3.50^* + (5\,000^*/\text{Wurzel } B)$$

* Werte sind jährlich mit folgendem Teuerungsfaktor zu indexieren:
Zürcher Index der Wohnbaupreise (2020 = 100 Punkte)

Art. 8 – Leistungsanteil

Die Leistungsanteile werden neu gegliedert und zugeordnet. Die vormaligen Leistungsanteile «Bau-
gespannkontrolle» und «Einholen von Vernehmlassungen und Spezialbewilligungen» fallen weg
bzw. diese werden neu dem Leistungsanteil «Prüfung des Baugesuchs inkl. Vernehmlassung und
Antrag» zugewiesen.

Leistungsbeschreibung	Alt	Neu
Prüfung des Baugesuchs mit Bericht, Antrag und interner Zirkulation	0.30	
Baugespannkontrolle	0.02	
Einholen von Vernehmlassungen und/oder Spezialbewilligungen bei externen Amtsstellen pro Amtsstelle bis Maximum	0.02-0.12	
Prüfung des Baugesuchs inkl. Vernehmlassung und Antrag		0.54
Baufreigabe, Baukontrollen inkl. Bezugsbewilligung	0.32	
Baukontrolle		0.20
Hausentwässerung: Bewilligung, Kontrolle und Einmessen der Leitungen, Nachführen des Leistungskatasters	0.16	
Liegenschaftsentwässerung		0.13
Baulicher Brandschutz	0.08	0.13
Total	1.00	1.00



Art. 15 – Zuschläge

Neuer Pauschalbetrag für Insertionskosten

Baugesuche müssen gemäss § 6 Abs. 1 lit. a Planungs- und Baugesetz (PBG) im kantonalen Amtsblatt und in den üblichen Publikationsorganen der Gemeinde öffentlich bekannt gemacht werden.

Baugesuche der Stadt Uster sind somit im Amtsblatt des Kantons Zürich, im Anzeiger von Uster, auf der Homepage der Stadt Uster sowie in den Informationskästen der Stadtkreise zu publizieren.

Das Amtsblatt des Kantons Zürich verrechnet pro Baugesuch eine pauschale Gebühr von 30.00 Franken für die Publikation. Der Anzeiger von Uster verrechnet eine nicht pauschale Gebühr von im Durchschnitt 209.00 Franken pro Baugesuch für die Veröffentlichung (Durchschnittswert der Jahre 2020 und 2021). Diese Gebühren sind reine Publikationsgebühren. Sie beinhalten noch keine Kostendeckung für die Erfassung und Bereitstellung der Informationen durch die Stadt Uster.

Die Übermittlung der amtlichen Publikationen an die nötigen Stellen erfolgt durch die Kanzlei Hochbau und Vermessung. Hierzu ist jede Ausschreibung im Portal des Amtsblattes des Kantons Zürich zu erfassen, dem Anzeiger von Uster in korrekter Form für den Druck aufzubereiten, auf der Homepage der Stadt Uster zu erfassen und als Aushang für die Informationskästen bereitzustellen.

Die aktuelle Insertionsgebühr von 225.00 Franken deckt nicht einmal mehr die reinen Publikationskosten im Amtsblatt und Anzeiger von Uster (ohne Aufwand für die Erfassung und Aufbereitung). Aus diesem Grund ist die Gebühr anzuheben, sodass im Durchschnitt mindestens die Kosten für die Veröffentlichung der Bauausschreibungen gedeckt sind.

Alt: Fr. 225.00

Neu: Fr. 250.00

Art. 16 – Zustellung an Dritte

Neuer Pauschalbetrag für Zustellung an Dritte

Die bisherige Regelung sieht eine gestaffelte Gebühr für die Zustellung von Baurechtsentscheiden an Dritte gemäss § 316 PBG vor. Je nach Umfang des baurechtlichen Entscheids ergibt sich eine Gebühr zwischen 30.00 und maximal 60.00 Franken. Abgesehen von der Anzahl zu kopierender Seiten ist der Aufwand für die Verarbeitung von Zustellungsbegehren jedoch immer gleich gross (Erfassung, Rechnungstellung, Kopieren, Zustellen). Zudem zeigt sich, dass kaum eine andere Gemeinde einen gestaffelten Gebührentarif für die Zustellung des baurechtlichen Entscheids verlangt.

Alt: ¹ Für die erstmalige Zustellung von baurechtlichen Entscheiden an Dritte nach § 316 PBG wird vom Empfänger folgende Gebühr erhoben:

- bis 5 Seiten Fr. 30.00
- ab 6 Seiten zusätzlich Fr. 2.00/Seite, maximal Fr. 60.00

² Sind neben dem kommunalen Entscheid auch einzelne oder mehrere kantonale Entscheide zuzustellen, wird eine zusätzliche Gebühr von Fr. 5.00 pro kantonalen Entscheid erhoben.

Neu: Für die erstmalige Zustellung von baurechtlichen Entscheiden an Dritte nach § 316 PBG wird vom Empfänger eine pauschale Gebühr von Fr. 50.00 erhoben.

Art. 22 – Feuerungsanlagen

In den vergangenen Jahren haben sich die Vorschriften hinsichtlich der Bewilligungspflicht für die Erstellung, den Umbau oder den Betrieb von wärmetechnischen Anlagen und stationären Verbrennungsmotoren laufend verändert. Die Beurteilung und Bearbeitung der zu bewilligenden Gesuche hat an Komplexität zugenommen und nimmt mehr Zeit in Anspruch. Aus diesem Grund sollen die Gebührensätze für die feuerpolizeiliche Bewilligung von wärmetechnischen Anlagen erhöht werden.



Leistungsbeschreibung	Alt [Fr.]	Neu [Fr.]
Feuerungen, Cheminée, Kachelofen etc.	200.00	250.00
Spezialanlagen (Pellets, Holzschnitzel etc.)	250.00	300.00
Kaminanlagen, Brenner-Ersatz	150.00	200.00

Art. 32 – Hausnummern

Die Kosten für die Lieferung von Hausnummernschildern variiert je nach Grösse und Hersteller deutlich. Auch sind diese heute nicht mehr unbedingt amtlich zu beziehen. Eine Pauschalisierung ist daher nicht mehr angebracht. Vielmehr ist vom Aufwandprinzip auszugehen.

Alt: Für die Zuteilung und Lieferung von Hausnummern werden pro Schild pauschal Fr. 60.00 in Rechnung gestellt.

Neu: Die Kosten für die Zuteilung und Lieferung von Hausnummernschildern werden separat und nach Aufwand verrechnet.

Zuständigkeit

Sofern in der Gemeindeordnung nichts Anderes erwähnt, wird das Erlassen von Ausführungsbestimmungen und -reglementen an den Stadtrat delegiert (Art. 42 Geschäftsordnung des Gemeinderates vom 20. März 2017).

Die Rechtsetzungskompetenzen für den Gemeinderat wurden befugnisgemäss durch diesen selbst im Rahmen der Gemeindeordnung vom 25. November 2012 definiert. Dabei spricht er sich neben der Zuständigkeit für den Erlass einer gewissen Zahl konkreter Verordnung auch die Kompetenz zur Festsetzung von Grundsätzen der Gebührenerhebung zu (Art. 20 Gemeindeordnung). Zumal mit der vorliegenden Revision keine grundsätzlichen Fragen der Gebührenerhebung betroffen sind, ist der Stadtrat abschliessend für deren Erlass zuständig.

Weiteres Vorgehen

Nach der Festsetzung durch den Stadtrat ist die revidierte Verordnung über die Gebühren im Bauwesen amtlich zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich zu Einsichtnahme für interessierte Dritte aufzulegen. Innert dieser Frist besteht die Möglichkeit gegen das Werk oder Teile davon beim Bezirksrat Rekurs einzulegen und Rügen anzubringen. Sollte die Rekursfrist ohne Einsprachen verstreichen, wird die neue Gebührenverordnung auf den 1. Februar 2022 in Kraft treten. Andernfalls verzögert sich die Inkraftsetzung bis nach der rechtskräftigen Bereinigung allfälliger Rekurse jeweils auf den 1. Tag des Folgemonats.



Der Stadtrat beschliesst:

1. Die revidierte Verordnung über die Gebühren im Bauwesen (Baugebührenverordnung) wird entsprechend den Erwägungen genehmigt.
2. Die Abteilung Bau, Hochbau und Vermessung, wird beauftragt, die revidierte Baugebührenverordnung samt diesem Festsetzungsbeschluss amtlich zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen.
3. Die revidierte Baugebührenverordnung tritt am 1. Tag des Folgemonats nach Eintreten der Rechtskraft dieses Beschlusses in Kraft.
4. Mitteilung als Protokollauszug an
 - Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann
 - Abteilungsleiter Bau, Andreas Frei
 - Geschäftsfeld Hochbau und Vermessung
 - Geschäftsfeld Hochbau und Vermessung, Rechtsdienst
 - Steuerung und Führung, Nicole Ward (systematische Rechtssammlung)

öffentlich

Für den richtigen Auszug

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann Stammach
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber



Versandt am: 14.12.2021