

**§ 212** *Kosten*

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden erheben für die Erfüllung ihrer planungs- und baurechtlichen Aufgaben Gebühren. Sie können insbesondere auch in den Fällen, in denen diese nicht durch Entscheid zu erledigen sind, Gebühren verlangen.

<sup>2</sup> Wer als Einsprecher im Baubewilligungs- oder Gestaltungsplanverfahren unterliegt oder auf wessen Einsprache nicht eingetreten wird, trägt die dadurch verursachten amtlichen Kosten. Bei leichtfertigen oder trölerischen Einsprachen gilt dies auch für die weiteren Verfahrenskosten. Die Behörde kann vom Einsprecher einen angemessenen Vorschuss zur Sicherstellung der amtlichen Kosten verlangen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt nach den Grundsätzen der Gebührenbemessung in den §§ 7-11 des Gebührengesetzes mit Verordnung unter anderem

- a. die Gebühren für Vorabklärungen, Stellungnahmen und Auskünfte in Bau- und Planungssachen,
- b. die Gebühren für weitere, nicht durch Entscheid abzuschliessende Aufgaben im Bereich der Verfahrenskoordination und des Projektmanagements,
- c. die Begrenzung der Kosten gemäss Absatz 2 und weitere Fälle der Kostenfreiheit oder -reduktion.

Die Gebühren gemäss den Unterabsätzen a und b hat zu bezahlen, wer die entsprechenden Handlungen veranlasst.

<sup>4</sup> Die Gemeinden erlassen für die Bemessung der Gebühren, die für die Erfüllung ihrer planungs- und baurechtlichen Aufgaben zu erheben sind, eine Gebührenordnung.

*Erläuterungen*

Absätze 1, 3 und 4

Nach Absatz 1 erheben der Kanton und die Gemeinden für die Erfüllung ihrer baurechtlichen Aufgaben Gebühren. Soweit es sich dabei um Aufgaben handelt, die durch Entscheid im Sinn des VRG zu erledigen sind, finden sich die Grundsätze der Gebührenerhebung in den §§ 193 ff. VRG. Die Höhe der Gebühren bestimmen die Kostenverordnungen für die Staatsverwaltung, für das Kantonsgericht (und ihm unterstellte Gerichte und Dienststellen) und für die Gemeinden sowie allfällige Gebührentarife der Gemeinden (§ 212 Abs. 4 PBG). Bei den übrigen Aufgaben - also bei den nicht durch Entscheid abzuschliessenden Handlungen - gilt das Gebührengesetz. Danach sind die Gebühren nach den Grundsätzen der Rechtsgleichheit und der Äquivalenz (§ 7 GebG), die Verwaltungs- und Kanzleigeühren - anders als die Benützungsgebühren - zudem nach dem Kostendeckungsprinzip (§ 8 GebG) zu bemessen. Für Gebühren, die sich im Rahmen der Kostendeckung halten, also für Verwaltungs- und Kanzleigeühren, können gemäss § 12 Absatz 2 GebG die gebührenpflichtigen Personen, die Tatbestände, welche die Gebührenpflicht auslösen, und die Höhe der Gebühren in einer Verordnung geregelt werden.

Gemäss der bundesgerichtlichen Praxis ist es allerdings fraglich, ob eine umfassende Delegation der Gebührenbemessung an den Verordnungsgeber auch bei Wahrung der verfassungsrechtlichen Prinzipien der Kosten-deckung und der Äquivalenz zulässig ist. Nach einem jüngeren Urteil des Bundesgerichts vermögen nämlich die genannten Prinzipien nur die Anforderungen an die gesetzliche Festlegung der Abgabebemessung zu lockern, aber nicht eine formell-gesetzliche Grundlage gänzlich zu ersetzen. Dies gilt nach Auffassung des Bundesgerichts umso mehr dort, wo für einzelne Amtshandlungen nach der bisherigen Praxis oder Übung, die in einem gewissen Sinn eine formell-gesetzliche Regelung zu ersetzen vermöchte, keine oder keine kostendeckenden Kosten erhoben wurden (BGE 125 I 180 f.).

Die Departemente und Dienststellen des Kantons erfüllen im Bau- und Planungsrecht und in verwandten Rechtsgebieten eine Vielzahl von Aufgaben, die nicht durch Entscheid erledigt werden. Zu erwähnen sind namentlich die Vorabklärungen zu konkreten Bauvorhaben (insbesondere ausserhalb der Bauzonen), die Dienstleistungen der Abteilung Baubewilligungen der DS rawi bei der Verfahrenskoordination und die Begleitung von grösseren, komplexen Bauprojekten. Für diese Tätigkeiten ist in Anwendung des Verursacherprinzips vor dem Hintergrund der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung die formell-gesetzliche Grundlage für die Erhebung entsprechender Gebühren direkt im PBG geschaffen worden (Absatz 1 Satz 2). Dabei sollen nur grössere und aufwändigere Dienstleistungen, die über den allgemeinen Beratungs- und Informationsauftrag der Verwaltung hinausreichen, in Rechnung gestellt werden, nicht zuletzt weil die Höhe der zu erhebenden Gebühren auch deutlich über dem Aufwand für die Gebührenerhebung zu liegen hat. Für die Bemessung der Gebühren im Einzelnen, die sich nach den in den §§ 7-11 GebG verankerten Grundsätzen zu richten hat, besteht eine Regelung auf Verordnungsstufe (Absatz 3) (B 76 vom 20. Oktober 2000, S 65 f., in: GR 2001, S. 287 f.).

#### Absätze 2 und 3

Früher trug ein unterliegender Einsprecher in der Regel keine Kosten. Der Grund dafür lag darin, dass die Einsprache als Mittel aufgefasst wurde, die Baubewilligungsbehörden auf Mängel eines Bauprojektes hinzuweisen. Die Einsprache hat diese Funktion aber zunehmend verloren. In vielen Fällen wirken im Bewilligungsverfahren kantonale Instanzen mit, zu deren Aufgabe es gehört, öffentlich-rechtliche Interessen zu schützen. Zudem ist die Baubewilligungsbehörde ohnehin verpflichtet, die Vereinbarkeit eines Bauvorhabens mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften von Amtes wegen zu prüfen (§ 195 PBG). Die Einsprache ist deshalb vermehrt zu einem Mittel des Nachbarn oder der Nachbarin geworden, gegen ein Bauvorhaben Vorbehalte anzumelden, um sich vom Bauherrn für deren Rückzug finanzielle oder andere Vorteile versprechen zu lassen, ohne selbst ein Kostenrisiko zu tragen. Damit ist die Einsprache ihres ursprünglichen Sinns entleert worden. Einsprecherinnen und Einsprecher haben deshalb im Baubewilligungs- und Gestaltungsplanverfahren nach Massgabe ihres Unterliegens die amtlichen Kosten zu tragen. Auf diese Verfahren anwendbar bleibt § 200 VRG, der die Kostenfreiheit

	<p>und -ermässigung regelt. Absatz 3 gibt dem Regierungsrat ferner die Kompetenz, in der Verordnung weitere Ausnahmen von der Kostenpflicht vorzusehen, die amtlichen Kosten zu begrenzen oder Fälle mit reduzierten Kosten zu bezeichnen. So sollen Einsprachenrückzüge privilegiert behandelt werden. Ein unterliegender Einsprecher oder eine unterliegende Einsprecherin hat also die amtlichen Kosten des Verfahrens tragen. Die gesamten Verfahrenskosten können nur bei leichtfertigen oder trölerischen Einsprachen erhoben werden. Denn gütliche Einigungen zwischen Nachbarinnen und Nachbarn sollen nicht erschwert werden, bloss, weil Vertretungskosten aufgelaufen sind. Ohne die Einspracherechte zu verkürzen, ergibt die Regelung also eine angemessene Verteilung des Kostenrisikos im Baubewilligungs- und Gestaltungsplanverfahren (B 170 vom 3. Mai 1994, S. 24 f., in: GR 1994, S. 800 f.).</p> <p>In Absatz 2 ist festgehalten, dass die Bewilligungsbehörden von den Einsprechenden einen angemessenen Vorschuss zur Sicherstellung der amtlichen Kosten verlangen können. Die Regelung entspricht § 195 Absatz 1 VRG und ist nur eine Klarstellung, dass auch im Baubewilligungsverfahren Kostenvorschüsse erhoben werden können (B 62 vom 25. Januar 2013, S. 63, in: KR 2013, S. 591).</p>
PBV	<ul style="list-style-type: none"> <li>– § 64 Einsprachen Die Vorschriften zu den amtlichen Kosten bei Einsprachen im erstinstanzlichen Baubewilligungs- und Gestaltungsplanverfahren sind inhaltlich weitgehend unverändert geblieben. Sie werden aber im Sinn der regierungsrätlichen Antwort auf ein Postulat über die Kostenbeteiligung bei Einsprachen und Beschwerdebefugnissen dahingehend ergänzt, als die obere Grenze der Spruchgebühr pro Einsprache im erstinstanzlichen Baubewilligungs- oder Gestaltungsplanverfahren nur noch in der Regel bei 2'000 Franken liegt, bei ausserordentlichen Umständen aber bis auf 5'000 Franken erhöht werden kann.</li> <li>– § 65 Gebühren Die Departemente und Dienststellen des Kantons erfüllen im Bau- und Planungsrecht und in verwandten Rechtsgebieten eine Vielzahl von Aufgaben, die nicht durch Entscheid erledigt werden. Zu erwähnen sind namentlich die Vorabklärungen zu konkreten Bauvorhaben (insbesondere ausserhalb der Bauzonen), die Dienstleistungen der Abteilung Baubewilligungen der DS rawi bei der Verfahrenskoordination und die Begleitung von grösseren, komplexen Bauprojekten. Für diese Tätigkeiten können - nicht zuletzt aus Gründen der Kostenwahrheit - Gebühren nach dem Verursacherprinzip erhoben werden. In Rechnung gestellt werden nur grössere und aufwändigere Dienstleistungen, die über den allgemeinen Beratungs- und Informationsauftrag der Verwaltung hinausreichen, soll doch die Höhe der zu erhebenden Gebühren auch deutlich über dem Aufwand für die Gebührenerhebung liegen. Über eine solche Gebührenerhebung werden die gegebenenfalls Kostenpflichtigen vorgängig orientiert. Für die</li> </ul>

	<p>Bemessung der Gebühren wird - soweit nicht ein Verweis auf § 2 des Gebührentarifs und der Kostenverordnung für die Staatsverwaltung genügt - auf die darin festgelegten Ansätze abgestellt.</p>
<p><i>Urteile</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="453 353 1465 1120">– Die neue bundesgerichtliche Rechtsprechung steht der gesetzlichen Regelung von § 212 PBG und der darauf basierenden bisherigen kantonalen Rechtsprechung entgegen. Sie knüpft am verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör an und hält im Ergebnis fest, dass dieser und das daraus fließende Mitwirkungsrecht desjenigen, der in einem Verwaltungsverfahren verwickelt ist, ohne es angestrengt zu haben, nur Sinn macht, wenn die Möglichkeit, sich zu äussern, nicht das Risiko mit sich bringt, dessen Kosten tragen zu müssen. Diese Rechtsprechung dient dem Schutz des Anspruchs auf das rechtliche Gehör der Einsprechenden, indem sie eine Auflegung der Kosten zu Lasten der Einsprechenden prinzipiell beanstandet. Im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen Baueinsprecher demzufolge grundsätzlich nicht (mehr) mit der Auferlegung der Kosten des Einspracheverfahrens rechnen (vgl. BGE 143 II 467 E. 2.6). Demzufolge kann an der Praxis und Gesetzesauslegung, wonach unterlegene Einsprecher gestützt auf § 212 Abs. 2 PBG mit Gebühren belastet werden können, nicht festgehalten werden. Insbesondere lässt diese bundesgerichtliche Rechtsprechung keinen Raum, davon abweichen zu können, da auch die Luzerner Regelung kein Einspracheverfahren als eigentliches Rechtsmittelverfahren im Sinn des VRG kennt (n.p. KGU 7H 18 206 vom 16. November 2018, E.3.5.3).</li> <li data-bbox="453 1173 1465 1630">– Die Gemeinde darf unter gewissen Voraussetzungen externe Fachleute einbeziehen zur Erfüllung ihrer Aufgaben bei der Beurteilung eines Baugeuchs. Als Expertenonorar verrechenbar sind Honorarpositionen aber einzig insoweit, als sie Verrichtungen betreffen, welche die Kenntnisse und Erfahrung eines Baufachmanns erfordern. Die Überwälzung von Honorarkosten externer Fachleute darf im Grundsatz nur zurückhaltend erfolgen und muss sich in jedem Fall auf Verrichtungen beschränken, für die der Beizug einer Fachperson unabdingbar ist. Das Einspracheverfahren nach PBG ist ausserdem kein Rechtsmittelverfahren im Sinn von § 201 Abs. 1 VRG. Es besteht daher kein Rechtsanspruch auf eine Parteientschädigung für das vorinstanzliche Einspracheverfahren (n.p. KGU 7H 16 71 vom 23.5.17, E.7.3.1/2, E. 8).</li> <li data-bbox="453 1684 1465 2016">– Auch wenn das Bundesgericht in der Regel bei Kosten- und Entschädigungsentscheiden keine hohen Anforderungen an die Begründung stellt, genügt ein einfacher Verweis im Entscheid auf § 212 Absatz 2 PBG den Anforderungen von Artikel 29 Absatz 2 BV sowie Artikel 110 Absatz 1c VRG nicht. Die diesbezüglich mangelhafte Eröffnung des Entscheids kann aber unter den vorliegenden Umständen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geheilt werden, da das Kantonsgericht im vorliegenden Fall über volle Kognition verfügt und damit auch das Ermessen prüfen kann. Weiter wird berücksichtigt, dass die Beschwerdeführer im Rahmen des zweiten</li> </ul>

	<p>Schriftenwechsels Gelegenheit hatten, sich auch zu den detaillierten Kostenzusammenstellungen zu äussern, die ihnen vom Gericht zugestellt wurden (n.p. KGU 7H 14 286 vom 29. Juli 2015, E. 2.3).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Im Kanton Luzern fehlt - im Unterschied zu den Verfahrensgesetzen von Bund und anderen Kantonen - bis zum Inkrafttreten des am 16. März 2015 geänderten § 22 VRG am 1. September 2015 ein Verfahren mit gemeinsamer Vertretung bzw. mit mehreren Beteiligten, so dass die Behörde bis dahin grundsätzlich stets mit jeder Partei einzeln zu verhandeln hat. Im strittigen Einspracheverfahren haben alle Einsprecher in ihrem eigenen Namen, mit ihrer eigenen Adresse und ohne Angabe eines gemeinsamen Vertreters Einsprache erhoben. Es sind damit individuelle Einsprachen erhoben worden, die nach VRG auch einzeln behandelt werden mussten. Zwar hätte die Vorinstanz die Möglichkeit gehabt, bei gemeinsamen Eingaben die Einsprecher gestützt auf § 22 VRG zu ersuchen, eine gemeinsame Vertretung oder Zustelladresse zu bezeichnen; sie hätte dazu aber alle Einsprecher anschreiben und deren Zustimmung einholen müssen, was ebenfalls einen entsprechenden Aufwand verursacht hätte. Demnach bleibt für die einzelnen Einsprachen bezüglich der Kostenverlegung § 212 Absatz 2 PBG in Verbindung mit § 64 Absatz 1 PBV massgebend. Damit hat die Vorinstanz aber auch den Kostenrahmen, wonach pro Einsprache eine Spruchgebühr bis zu Fr. 2'000.-- zulässig ist, eingehalten, wenn sie für jede Einsprache Kosten in der Höhe von Fr. 145.15 verlegte (n.p. KGU 7H 14 286 vom 29. Juli 2015, E. 3.5.2).</li> <li>– Grundsätze der Gebührenerhebung für planungs- und baurechtliche Aufgaben. Die Vorinstanz hat eine erhobene Gebühr für ausserordentliche Kosten nicht genügend begründet. Entsprechend ist der angefochtene Entscheid im Kostenpunkt aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese im Sinn der Erwägungen die ausserordentlich geltend gemachten Kosten des Baubewilligungsverfahrens in der Höhe nochmals festlegt und begründet. Der Begründungsmangel ist als offenbare Rechtsverletzung zudem bei der Kostenverteilung zu beachten (n.p. KGU 7H 14 359 vom 22. April 2016, E. 8, insb. E. 8.3 und 8.4).</li> <li>– Bestätigung der in LGVE 1977 II Nr. 9 E. 10d publizierten Rechtsprechung, wonach in der Spruchgebühr, die sich nach Promille der Baukosten berechnet, die Baukontrolle inbegriffen ist. Die Gebühr ist auch eine Gegenleistung für diese behördliche Tätigkeit, wenn keine anderslautende kommunale Rechtsgrundlage existiert (KGU 7H 14 67 vom 12. Januar 2015, E. 7.7).</li> <li>– Umweltschutzverbände können im Baubewilligungsverfahren auch mit Kosten für die Einsprachebehandlung belegt werden (Verursacherprinzip) (KGU V 13 84 vom 4. März 2014, E. 6.).</li> <li>– Unterliegt ein Einsprecher im Baubewilligungs- oder Gestaltungsplanverfahren oder wird auf dessen Einsprache nicht eingetreten, hat er für die</li> </ul>
--	---

	<p>amtlichen Kosten aufzukommen. Die Begrenzung der Spruchgebühren pro Einsprache auf 2000 Franken bzw. in ausserordentlichen Fällen auf 5000 Franken darf dabei nicht dazu führen, dass die diese Grenze übersteigenden Einsprachekosten auf die Bauherrschaft überwältzt werden. Solche die entsprechende Grenze übersteigenden Mehrkosten verbleiben beim Gemeinwesen (VGU V 10 335 vom 18. Oktober 2011, E. 8e, in: LGVE 2011 II Nr. 13).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Überwälzung von Kosten für den Beizug externer Berater im Baubewilligungsverfahren. Der Beizug muss unabdingbar sein, so wenn sich beispielsweise komplexe technische oder juristische Fragen ergeben. Fehlende personelle und fachliche Ressourcen im Bauamt rechtfertigen die Überwälzung der Kosten auf die Bauherrschaft nicht (VGU V 10 48_2 vom 12. Juli 2010, in: LGVE 2010 II Nr. 12).</li> <li>– Grenzen der Kognition des Verwaltungsgerichts mit Bezug auf Kostenbeschwerden im Zusammenhang mit der Verlegung von amtlichen Kosten im Rahmen eines Baubewilligungs- bzw. Wiederherstellungsverfahrens nach dem PBG. Keine Überwälzung von Gebühren im Zusammenhang mit üblichen Vorbereitungshandlungen im Hinblick auf den Entscheid des Gemeinderates. Keine gesonderte Überwälzung von Gebühren für den Aufwand, den eine Antrag stellende Baukommission in diesem Kontext üblicherweise zu leisten hat. Voraussetzungen für eine Überwälzung von Kosten, die der Gemeinde zufolge des Beizugs eines externen Rechtsberaters erwächst (VGU V 10 2 vom 21. Juni 2010).</li> <li>– Grundlage der Kostenverlegung im Einspracheverfahren (VGU V 02 31 vom 21. Mai 2003, E. 6).</li> </ul>
<i>Hinweise</i>	–
<i>Verweise</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gebührengesetz (insbesondere §§ 1 [Geltungsbereich] und 2 [Subsidiäre Geltung])</li> <li>– § 2 Ziffer 6 des Gebührentarifs und der Kostenverordnung für die Staatsverwaltung (Gebühren für schriftliche Auskünfte und Stellungnahmen mit erheblichem Aufwand)</li> </ul>
<i>Skizzen</i>	–
<i>Muster BZR</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Artikel 28 (Gebühren)  <a href="https://baurecht.lu.ch/Anwendungshilfen">[https://baurecht.lu.ch/Anwendungshilfen]</a></li> </ul>