

WBE.2024.45 / MW / jb

(2023-001523)

Art. 117

Urteil vom 11. Dezember 2025

Besetzung

Verwaltungsrichter Winkler, Vorsitz
Verwaltungsrichterin Lang
Verwaltungsrichterin Schöb-Talerico
Gerichtsschreiber Wildi
Rechtspraktikantin Schläfli

Beschwerde-
führerin

A. _____ AG,

vertreten durch Dr. iur. Peter Heer, Rechtsanwalt, Stadtturmstrasse 19,
5400 Baden

gegen

Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau
handelnd durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung für
Baubewilligungen, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau

Gegenstand

Beschwerdeverfahren betreffend Baubewilligung (Gebühren)

Entscheid des Regierungsrats vom 13. Dezember 2023

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Die A._____ AG, Q._____, reichte mit Datum vom 15. Juni 2020 ein Gesuch für den Kiesabbau im Gebiet "B" beim Stadtrat R._____ sowie der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) ein. Das Baugesuch wurde mit Entscheid vom 20. Februar 2023 vom Stadtrat R._____ bewilligt. Gleichzeitig wurde die Rodungsbewilligung der Abteilung Wald des BVU vom 13. September 2022, die umweltschutzrechtliche Abbaubewilligung der Abteilung für Umwelt des BVU vom 8. Dezember 2022 sowie die Zustimmungsverfügung der Abteilung für Baubewilligungen des BVU vom 15. Dezember 2022 eröffnet.

2.

Mit Verfügung vom 15. Dezember 2022 erliess die Abteilung für Baubewilligungen des BVU die folgende Gebührenverfügung:

Die Gebühr für die kantonale Beurteilung des Gesuchs setzt sich wie folgt zusammen:

Behandlungsgebühr	CHF	30'765.00
Beurteilung nach Umweltschutzrecht	CHF	40'000.00
Rodungsbewilligung	CHF	1'607.00
Total	CHF	72'372.00

Zahlungsfrist: 30 Tage netto nach Rechtskraft dieser Gebührenverfügung.

Die Gebührenverfügung wurde der A._____ AG zusammen mit einer Rechnung vom 20. März 2023 eröffnet.

B.

1.

Gegen die Gebührenverfügung vom 15. Dezember 2022 erhob die A._____ AG am 21. April 2023 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat mit folgendem Antrag:

Die Rechnung für die Behandlungsgebühr von CHF 30'765.00 vom 20. März 2023 sei aufzuheben.

2.

Am 13. Dezember 2023 entschied der Regierungsrat:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.00 sowie den Kanzleigebühren und den Auslagen von Fr. 171.90, insgesamt Fr. 2'171.90, werden der A. _____ AG auferlegt. Abzüglich des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 1'000.00 hat diese daher noch Fr. 1'171.90 zu bezahlen.

3.

Es wird keine Parteikostenentschädigung ausgerichtet.

C.

1.

Gegen den am 20. Dezember 2023 zugestellten Entscheid des Regierungsrats erhob die A. _____ AG am 1. Februar 2024 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den folgenden Anträgen:

1.

Der Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-001 523 sei aufzuheben.

2.

Eventualiter sei die angefochtene Gebühr angemessen zu reduzieren.

2.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inklusive Ersatz der Mehrwertsteuer) zulasten der Staatskasse.

2.

Mit Beschwerdeantwort vom 22. März 2024 beantragte die Abteilung für Baubewilligungen des BVU namens des Regierungsrats die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

3.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 11. Dezember 2025 beraten und entschieden.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

Gegen letztinstanzliche Entscheide der Verwaltungsbehörden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]). Das gilt auch in Bausachen. Das Verwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung des vorliegenden Falles zuständig.

2.

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

3.

Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 55 Abs. 1 VRPG). Die Kontrolle der Angemessenheit ist demgegenüber ausgeschlossen (Umkehrschluss aus § 55 Abs. 3 VRPG).

II.

1.

Streitgegenstand bildet die von der Abteilung für Baubewilligungen des BVU verfügte Behandlungsgebühr für die Beurteilung des Baugesuchs für den Kiesabbau im Gebiet "B" vom 15. Juni 2020. Die Gebühr für den Erlass der Abbaubewilligung in Höhe von Fr. 40'000.00 und die Gebühr für den Erlass der Rodungsbewilligung von Fr. 1'607.00 sind unbestritten.

2.

Am 1. Juli 2024 trat das revidierte Gebührenrecht des Kantons Aargau, bestehend aus Gebührengesetz, -dekret und -verordnung in Kraft. Gleichzeitig wurde die Verordnung über die beim Vollzug des Umweltschutz- und Gewässerschutzrechtes zu erhebende Gebühren vom 1. Mai 2022 (nachfolgend: GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht) sowie die Verordnung über die von der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt zu erhebenden Gebühren vom 17. August 1994 (GebV AfB) ausser Kraft gesetzt.

Die streitbetroffene Gebühr wurde noch nach altem Recht erhoben und ist gestützt darauf zu beurteilen (vgl. auch für noch nicht abgeschlossene Vorgänge: § 24 Abs. 1 des Allgemeinen Gebührengesetzes vom 19. September 2023 [GebührG; SAR 662.100]).

3.

Die Beschwerdeführerin beanstandet die gestützt auf die nicht mehr in Kraft stehende GebV AfB erhobene Behandlungsgebühr. Diese sei nicht rechtmässig, da die umweltrechtliche Behandlung des Kiesabbaugesuchs, worunter auch die Umweltverträglichkeitsprüfung falle, mit der Gebühr für den Erlass der Abbaubewilligung, gestützt auf die ebenfalls nicht mehr in Kraft stehende GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht abgegolten sei. Ein zusätzliche Gebührenerhebung sei nicht zulässig.

4.

4.1.

Die Vorinstanz sah keinen Anlass, die Verfügung der Abteilung für Baubewilligungen des BVU vom 15. Dezember 2022 zu beanstanden.

Unter dem Blickwinkel des grammatikalischen sowie systematischen Elements erschliesse sich nicht ohne Weiteres, ob und inwiefern betreffend eine Abbaubewilligung für Steine und Erden eine Gebührenerhebung gestützt auf die GebV AfB zu erfolgen habe. Der Wortlaut von Ziff. 1 lit. a des Anhangs der GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht, welcher die Gebührenerhebung nach festen Ansätzen bestimme (vgl. § 4 GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht), gebe jedoch insofern Aufschluss, als er zwischen den beiden Tatbeständen "Behandlung von Gesuchen" sowie "Erlass von Verfügungen" unterscheide. Beizuziehen seien zudem die Materialien zur unlängst per 30. Juni 2019 in Kraft getretene Teilrevision. Die Vorinstanz zitiert den Bericht wie folgt:

Erfordert ein Baugesuch eine Prüfung aus umweltrechtlicher Sicht, wird der diesbezügliche Aufwand der Abteilung für Umwelt gestützt auf die GebV AfB durch die AfB mit der Gebühr für die gesamte Baugesuchsbearbeitung erhoben.

Der Erlass von Verfügungen gemäss Anhang Ziff. 1 lit. a–e erfolgt auch unabhängig von einem Baugesuchsverfahren. Daher bleibt diese Gebührengrundlage bestehen.

Lit. f des Anhangs bildet insofern eine Ausnahme, als bei der Behandlung von Gesuchen für Anlagen, die der Verordnung über den Schutz vor nicht-ionisierenden Strahlen (NISV) unterstehen, der Bearbeitungsaufwand der Abteilung für Umwelt auch im Rahmen eines Baugesuchsverfahrens gestützt auf die GebV AfU erhoben wird und zur allgemeinen Gesuchbearbeitungsgebühr hinzukommt.

Unter Einbezug des Wortlauts, der Systematik sowie der Materialien lasse sich schliessen, dass unabhängig von einem Baubewilligungsverfahren für den *Erlass* beziehungsweise die Neuerteilung einer Abbauverfügung eine Gebühr gestützt auf Ziff. 1 lit. a des Anhangs GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht festzusetzen sei. Für die umweltrechtliche *Behandlung* des betreffenden Gesuchs (inklusive Änderung, Erweiterung und Erneuerung von Bewilligungen und Genehmigungen) durch die Abteilung für Umwelt des BVU sei dagegen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens eine Gebühr über die GebV AfB durch die Abteilung für Baubewilligungen des BVU zu erheben. Mithin sei es nicht grundsätzlich unzulässig, dass für die (unter anderem umweltrechtliche) Behandlung des vorliegenden Abbauprojekt eine Gebühr auf der Grundlage der GebV AfB verfügt worden sei (vorinstanzlicher Entscheid, S. 3 f.).

4.2.

Die Beschwerdeführerin beanstandet die Unterscheidung zwischen Behandlung von Gesuchen und Erlass von Verfügungen. Sie habe nebst dem Rodungsgesuch nur ein Gesuch um Abbau von Kies eingereicht, welches behandelt und in der Folge im Rahmen des eingeleiteten Abbaubewilligungsverfahrens genehmigt worden sei. Dabei seien die umweltrechtlichen Anliegen durch die Abteilung für Umwelt des BVU behandelt worden. Der entsprechende Aufwand der Abteilung für Umwelt des BVU für die umweltrechtliche Behandlung und den Erlass der Abbaubewilligung sei mit der Maximalgebühr von Fr. 40'000.00 entgolten worden. Dem Auslegungsergebnis des Regierungsrats zufolge dürfe nun die Abteilung für Baubewilligungen BVU für die umweltrechtliche Behandlung des Abbaugesuchs durch die Abteilung für Umwelt nochmals gestützt auf GebV AfB Gebühren in der Höhe von Fr. 30'765.00 erheben. Dieses Ergebnis widerspreche dem Gerechtigkeitsempfinden der Beschwerdeführerin (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 7 f.).

4.3.

Ausgangspunkt der Auslegung eines Rechtssatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element; BGE 145 III 133, Erw. 6; 143 I 272, Erw. 2.2.3; 142 V 402, Erw. 4.1). Ist der Wortlaut der Bestimmung klar, d.h. eindeutig und unmissverständlich, darf davon nur abgewichen werden, wenn ein triftiger Grund für die Annahme besteht, der Wortlaut ziele am "wahren Sinn" der Regelung vorbei. Anlass für eine solche Annahme können die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisches Element), ihr Zweck (teleologisches Element) oder der Zusammenhang mit anderen Vorschriften (systematisches Element) geben (BGE 145 III 133, Erw. 6; 143 I 272, Erw. 2.2.3; 142 I 135, Erw. 1.1.1). Nur für den Fall, dass der Wortlaut der Bestimmung unklar bzw. nicht restlos klar ist und verschiedene Interpretationen möglich bleiben, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind alle anerkannten Auslegungselemente zu berücksichtigen (pragmatischer Methodenpluralismus; BGE 143 I 272, Erw. 2.2.3; 142 I 135, Erw. 1.1.1; 142 III 695, Erw. 4.1.2). Auch eine solche Auslegung findet ihre Grenzen aber am klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung, indem der eindeutige Wortsinn nicht zugunsten einer solchen Interpretation beiseitegeschoben werden darf (BGE 143 I 272, Erw. 2.2.3; 141 V 221, Erw. 5.2.1).

4.4.

§ 1 GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht lautet:

¹ Diese Verordnung findet Anwendung auf Amtshandlungen, die der Kanton gestützt auf Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes und des Gewässerschutzes vornimmt.

² Die Gebühr für die umweltrechtliche Behandlung von Baugesuchen wird von der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr

und Umwelt gestützt auf die Verordnung über die von der Abteilung für Baubewilligungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt zu erhebenden Gebühren (GebV AfB) vom 17. August 1994 erhoben. Ausgenommen sind Gebühren für den Erlass von Verfügungen gemäss Ziff. 1 lit. a–e des Anhangs.

³ Die Gebühr für die umweltrechtliche Behandlung von Gesuchen gemäss Ziff. 1 lit. f des Anhangs wird durch die Abteilung für Baubewilligungen gestützt auf diese Verordnung zusätzlich zur Baubewilligungsgebühr erhoben.

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz erweist sich der Wortlaut der Bestimmung als klar und unmissverständlich. Die umweltrechtliche Behandlung von Baugesuchen stellt eine Amtshandlung dar, die der Kanton gestützt auf die Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes vornimmt (Abs. 1). Dafür erhebt er (d.h. die Abteilung für Baubewilligungen des BVU) gestützt auf die GebV AfB eine Gebühr. Ausgenommen ist die Behandlung von Gesuchen (inklusive Änderung, Erweiterung und Erneuerung von Bewilligungen und Genehmigungen) sowie der Erlass von Verfügungen gemäss Ziff. 1 lit. a–e des Anhangs GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht, also wie die hier zu beurteilende Abbau- oder Auffüllbewilligung für Steine und Erden (Ziff. 1 lit. a des Anhangs GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht). In diesem Fall wird die Gebühr für die umweltrechtliche Beurteilung nach GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht erhoben. Nur bei Gesuchen gemäss Ziff. 1 lit. f des Anhangs GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht wird für die umweltrechtliche Beurteilung *zusätzlich* zur Gebühr gestützt auf GebV AfB eine Gebühr gemäss GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht geschuldet.

Es besteht auch kein triftiger Grund für die Annahme, der Wortlaut von § 1 Abs. 2 GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht ziele am "wahren Sinn" der Regelung vorbei. Ein solcher ergibt sich auch nicht aus den im angefochtenen Entscheid zitierten Materialien zur am 30. Juni 2019 in Kraft getretenen Teilrevision, wurde darin doch lediglich – wenn auch nicht eindeutig nachvollziehbar – begründet, weshalb die Gebührengrundlage bzw. Ziff. 1 lit. a–e des Anhangs GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht aufrechterhalten wird. Massgebend ist jedoch, dass in Abs. 2 ausdrücklich geregelt wurde, dass für die umweltrechtliche Beurteilung von Gesuchen gemäss Ziff. 1 lit. a–e des Anhangs GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht die Gebühr gestützt auf die GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht erhoben wird. Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass für die umweltrechtliche Behandlung dieser Gesuche ebenfalls eine zusätzliche Gebühr gestützt auf die GebV AfB erhoben werden sollte, hätte er es so wie er es für die Gesuche gemäss Ziff. 1 lit. f des Anhangs getan hat, auch festgehalten.

Dass bei der Gebührenerhebung zwischen dem Erlass der Verfügung und der Beurteilung des Gesuchs unterschieden werden soll, ist zudem nicht

nachvollziehbar und kann daher auch keinen triftigen Grund bilden, um vom Wortlaut von § 1 Abs. 2 GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht abzuweichen. Zum einen umfasst der Erlass einer Abbauverfügung zwangsläufig auch die Beurteilung des Gesuchs. Zum anderen spiegelt sich diese Unterscheidung in Ziff. 1 des Anhangs GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht nicht wider. Danach wird die Gebühr gestützt auf die GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht für die Behandlung von Gesuchen (inklusive Änderung, Erweiterung und Erneuerung von Bewilligungen und Genehmigungen) sowie den Erlass von Verfügungen erhoben. Schliesslich bleibt bei der Auslegung gemäss Vorinstanz unklar, wofür die (Maximal-)Gebühr gemäss GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht erhoben wird, wenn ein wesentlicher Teil der umweltrechtlichen Beurteilung des Abbaugesuchs (insbesondere die Prüfung des UVB-Berichts) gestützt auf die GebV AfB entschädigt wird.

Nach dem Gesagten ist § 1 Abs. 2 GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht nach dem klaren und unmissverständlichen Wortlaut auszulegen. Danach durfte die Abteilung für Baubewilligungen des BVU im vorliegenden Fall für ihre Aufwendungen im Zusammenhang mit der umweltrechtlichen Behandlung des Abbaugesuchs keine zusätzliche Gebühr gestützt auf die GebV AfB erheben. Mit der Maximalgebühr von Fr. 40'000.00 sind die umweltrechtlichen Aufwendungen des Abbaugesuchs abgegolten (Ziff. 1 lit. a des Anhangs GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht).

5.

5.1.

Zu prüfen bleibt, ob die von der Abteilung für Baubewilligungen des BVU erhobene Gebühr gestützt auf § 1 Abs. 1 GebV AfB ohne die Aufwendungen für die umweltrechtliche Beurteilung des Abbaugesuchs zu hoch ist bzw. mit den Anforderungen des Äquivalenzprinzips vereinbar ist.

5.2.

Gemäss Vorinstanz ist eine Gebühr in Höhe von Fr. 30'765.00 angesichts des erheblichen Verfahrens- und Prüfungsaufwands sowie in Anbetracht der des Nutzens, den die Bewilligung für die Beschwerdeführerin habe, nicht unangemessen hoch.

Die Gebühr für das Abbauvorhaben berechne sich nach dem klaren Wortlaut von § 1 Abs. 2 GebV AfB nach dem Behandlungsaufwand sowie der Grösse der Baute oder Anlage. Massgebliche Rechtsgrundlage bilde somit § 1 Abs. 2 GebV AfB. In der angefochtenen Gebührenverfügung sei dagegen die Behandlungsgebühr unrichtigerweise gestützt auf § 1 Abs. 1 GebV AfB bemessen worden. Zur Bestimmung der Bausumme habe die Abteilung für Baubewilligungen des BVU das "Brutto"-Volumen (fest inklusive Boden) von 1'651'000 m³ mit den approximativen Abbaukosten pro Kubikmeter, welche nach der Praxis der Abteilung für Baubewilligungen des BVU

bei Fr. 10.00 pro m³ lägen, multipliziert. Daraus ergäben sich geschätzte Abbaukosten von Fr. 16'510'000.00. Unter Anwendung der degressiven Gebührenbemessungsmethode resultiere eine Gebühr von Fr. 30'765.00. Das Abbauvolumen könne bei der Ermittlung der Gebühr nach § 1 Abs. 2 GebV AfB insofern mitberücksichtigt werden, als es die Projektdimensionen umreisse bzw. mit der Gösse der Baute oder Anlage korreliere (vorinstanzlicher Entscheid, S. 5).

§ 1 Abs. 2 GebV AfB lege eine Gebührenobergrenze von Fr. 60'000.00 fest. Allfällige Mehrzuschläge seien bis zu diesem Betrag zulässig (vgl. § 4 Abs. 2 GebV AfB). Mit Blick auf § 1 Abs. 2 GebV AfB sei die verfügte Behandlungsgebühr vertretbar. Sie bewege sich im mittleren Gebührenrahmen von § 1 Abs. 2 GebV AfB. Die Gebührenhöhe erscheine hinsichtlich des Kriteriums der Grösse des Projekts als eher tief angesetzt, besonders da das bewilligte Vorhaben drei Abbauetappen mit einem gesamten Abbauvolumen von brutto 1'651'000 m³ bzw. netto 1'559'350 m³ sowie zwei Rekultivierungsetappen umfasse. Projektbestandteil sei zudem eine rund 300 m lange Erschliessungsstrasse sowie Werkleitungen. Bezüglich des Behandlungsaufwands habe die Beurteilung des Abbauprojekts den Beizug von sieben Fachstellen sowie der UVP-Fachstelle der Abteilung für Baubewilligungen des BVU erfordert. Die einzelnen Fachstellen hätten sich in unterschiedlichem Umfang zum Vorhaben geäußert. Der Behandlungsaufwand der einzelnen Stellen sei im Rahmen der Gebührenerhebung nach § 1 Abs. 2 GebV AfB zu berücksichtigen. Der umweltrechtliche Beurteilungsaufwand der Abteilung für Umwelt des BVU könne sodann nur insofern in die Beurteilung einfließen, als unter Einbezug der verfügen Gebühr betreffend den Erlass der Abbauverfügung die Gebührenhöhe insgesamt als vertretbar erscheine. Indessen werde der Behandlungsaufwand der involvierten Fachstellen im Einzelnen nicht dargelegt. Immerhin gehe aus den Akten hervor, dass das umfangreiche Projekt mehrfach habe überarbeitet werden müssen, was insgesamt auf einen erhöhten Beurteilungs- und Koordinationsaufwand schliessen lasse. Dahingehend wäre eine Erhöhung der festgelegten Gebühr nach § 1 Abs. 2 GebV AfB bis maximal Fr. 60'000.00 zu erwägen gewesen. Letztlich gehe mit der Bewilligung des Abbauprojekts ein erheblicher wirtschaftlicher Nutzen einher, von welchem die Beschwerdeführerin über eine längere Dauer profitieren könne; dementsprechend sei ihre wirtschaftliche Situation wesentlich davon betroffen. Das Kriterium des wirtschaftlichen Nutzens werde aufgrund des umfangreichen Abbauvorhabens (ca. 971'000 m³ [fest] verwertbares Kiesmaterial) nur zu einem geringen Teil in der verfügten Maximalgebühr im Betrag von Fr. 40'000.00 abgebildet, die sich auf den Tatbestand 'Erlass von Verfügungen' gemäss Ziff. 1 lit. a des Anhangs der GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht stütze. Die erhebliche wirtschaftliche Bedeutung des bewilligten Abbauvorhabens bilde somit massgebliches Äquivalenzelement betreffend die Behandlungsgebühr nach § 1 Abs. 2 GebV AfB. Demnach könne der aufgezeigte Beurteilungsaufwand als hinreichend substantiiert

eingestuft werden, zumal sich die strittige Behandlungsgebühr im mittleren Gebührenbereich von § 1 Abs. 2 GebV bewege. Folglich erweise sich eine schematische Plausibilisierung des Behandlungsaufwands als ausreichend. Mithin ständen unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips die Projektgrösse und der wirtschaftliche Nutzen der Beschwerdeführerin im Vordergrund (vorinstanzlicher Entscheid, S. 6 f.)

5.3.

Nach § 5 Abs. 2 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG; SAR 713.100) können für Entscheide über Baugesuche auch von der ersten Instanz Gebühren und Kosten auferlegt werden. In der nicht mehr Kraft stehenden GebV AfB regelte der Regierungsrat die Bemessung der von der Abteilung für Baubewilligungen des BVU zu erhebenden Gebühr in § 1 Abs. 1 und 2 wie folgt:

§ 1

¹ Für die Behandlung eines Baugesuchs wird auf der nach Erfahrungswerten geschätzten Bausumme folgende Gebühr erhoben:

- a) 3 ‰ auf der Bausumme bis Fr. 2 Mio., mindestens aber Fr. 400.–,
- b) zusätzlich 2,5 ‰ auf der Bausumme über Fr. 2 Mio. bis Fr. 5 Mio.,
- c) zusätzlich 1,5 ‰ auf der Bausumme über Fr. 5 Mio. Der Totalbetrag von Fr. 60'000.– darf dabei nicht überschritten werden.

² Die Gebühr wird nach dem Behandlungsaufwand sowie der Grösse der Baute oder Anlage berechnet, wenn keine oder nur untergeordnete bauliche Massnahmen (Zweckänderungen usw.) oder der Abbau oder die Ablagerung von Materialien vorgesehen sind. Sie beträgt mindestens Fr. 400.–, höchstens Fr. 60'000.–.

Bei geringem Aufwand oder aus Billigkeitsgründen kann die Gebühr angemessen reduziert werden (§ 4 Abs. 1 GebV AfB). Für Mehraufwand, insbesondere bei mangelhaften Unterlagen, nachträglichen Baugesuchen, Baugesuchen mit Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung oder bei Augenscheinen kann die Gebühr gemäss § 1 angemessen, höchstens aber auf Fr. 60'000.00 erhöht werden (§ 4 Abs. 2 GebV AfB).

Bei der Gebührenerhebung muss das Äquivalenzprinzip beachtet werden. Dieses konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot (Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) für den Bereich der Kausalabgaben. Nach dem Äquivalenzprinzip darf eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen halten. Nach der Praxis des Bundesgerichts bemisst sich der Wert der Leistung nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf

Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Es ist demnach nicht notwendig, dass die Gebühr in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entspricht, der für die beanspruchte Leistung anfällt. Gebühren sollen aber nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind. Bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren darf nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts innerhalb eines gewissen Rahmens auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden. Solange zwischen der Höhe der Gebühr und dem Wert der Leistung kein offensichtliches Missverhältnis entsteht, ist es dem Gemeinwesen auch nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall in weniger bedeutsamen Fällen auszugleichen. In Fällen mit hohem Streitwert und starrem Tarif, der die Berücksichtigung des Aufwandes nicht erlaubt, kann die Belastung allerdings unverhältnismässig werden, namentlich dann, wenn die Gebühr in Prozenten oder Promillen festgelegt wird und eine obere Begrenzung fehlt (zum Ganzen BGE 141 I 105, Erw. 3.3.2; 139 III 334, Erw. 3.2.4; 130 III 225, Erw. 2.3; vgl. auch Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2007, S. 134, Erw. 2.2; 1992, S. 310, Erw. 2a/bb; je mit Hinweisen).

5.4.

Zu prüfen ist die von der Abteilung für Baubewilligungen des BVU gestützt auf § 1 Abs. 1 bzw. gemäss Vorinstanz gestützt auf § 1 Abs. 2 GebV AfB erhobene Behandlungsgebühr in Höhe von Fr. 30'765.00.

Gemäss Vorinstanz sei zu beachten, dass insgesamt sieben Fachstellen involviert waren. Allerdings hatten diese zum Teil umweltrechtliche Belange zu prüfen, weshalb deren Stellungnahmen in den Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) und in die Abbaubewilligung Eingang fanden. Für den Aufwand dieser Fachstellen (Abteilung Wald des BVU, Abteilung Landschaft und Gewässer des BVU, Landwirtschaft Aargau des Departements Finanzen und Ressourcen [DFR]) ist weder ersichtlich noch wird von der Abteilung für Baubewilligungen des BVU aufgezeigt, inwiefern sie *nicht* die umweltrechtliche Beurteilung des Abbaugesuchs betrafen und eine zusätzliche Gebührenerhebung gestützt auf die GebV AfB rechtfertigten. Dies ergibt sich auch nicht aus der Gebührenverfügung der Abteilung für Baubewilligungen des BVU oder aus der Beschreibung der Arbeitsschritte in der Duplik vom 29. August 2023 im vorinstanzlichen Verfahren (Vorakten, act. 540 f.). Der Einbezug der Fachstellen hat sich zwar in einem (administrativen) Koordinationsaufwand niedergeschlagen, welchem bei der Beurteilung der umstrittenen Gebühr Rechnung getragen werden darf. Die Aufwendungen der Fachstellen dürfen gestützt auf die GebV AfB jedoch nur einbezogen werden, soweit sie nicht umweltrechtliche Belange betreffen.

Zu berücksichtigen sind die Stellungnahmen der Abteilung Verkehr des BVU und der Abteilung Kultur des Departements Bildung, Kultur und Sport (BKS), welche nicht mit der Gebühr gestützt auf die GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht abgegolten sind. Die Abteilung Verkehr des BVU und die Abteilung Kultur des BKS haben auch keine separate Gebühr erhoben. Die Abteilung Verkehr des BVU prüfte gemäss ihrer Stellungnahme jedoch einzig, ob die Erschliessung des neuen Materialabbaugebiets über den bestehenden Verkehrsknoten gemäss der Leistungsberechnung nach UVP Auswirkungen auf die Verkehrsqualitätsstufe hat (Vorakten, act. 260 f.). Und die Abteilung Kultur des BKS machte darauf aufmerksam, dass die geplanten Bodeneingriffe aktenkundige archäologische Fundstellen tangierten bzw. beeinträchtigten und wies auf die entsprechenden Meldepflichten hin (siehe Vorakten, act. 256 f.).

5.5.

Die Höhe der strittigen Behandlungsgebühr rechtfertigt die Abteilung für Baubewilligungen des BVU insbesondere mit der Komplexität der umweltrechtlichen Beurteilung des Abbaugesuchs. So wies sie in ihrer Beschwerdeantwort vom 12. Juni 2023 darauf hin, dass der Aufwand für die Behandlung des Baugesuchs und die UVP-Prüfung in der Baubewilligungsgebühr von Fr. 30'765.00 enthalten sei und nicht in der Gebühr für die Abbaubewilligung (Vorakten, act. 522); zudem führte sie Folgendes aus (Vorakten, act. 521):

Der Vollständigkeit halber bleibt zu erwähnen, dass es sich vorliegend um eine aufwändige Gesuchsprüfung gehandelt hat. Der zuständige Projektleiter (UVP-Fachstelle gemäss Art. 12 und 13 UVPV i.V.m. § 33 Abs. 2 EG UWR) hat gemäss den genannten Bestimmungen den durch die Beschwerdeführerin eingereichten UVB mit knapp 100 Seiten zu prüfen. Auch die anderen, ebenfalls umfassenden Berichte und Unterlagen hat er zu prüfen. Dazu holt er neben der eigenen Analyse die Stellungnahmen von Fachstellen ein, welche sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit ebenfalls in die umfassenden Unterlagen einarbeiten müssen. Die dabei entstehenden einzelnen Fachstellungnahmen müssen vom Projektleiter wiederum instruiert und mit einer integralen Betrachtungsweise auf Fragestellungen hin analysiert werden. Wie die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde selbst ausführt, wurde das Projekt über mehrere Jahre und unter Beteiligung verschiedener Fachstellen erarbeitet, wobei einige Themen "intensiv diskutiert" werden mussten (...). Neben den von der Beschwerdeführerin erwähnten externen Absprachen waren selbstredend auch zahlreiche interne Besprechungen notwendig. Leider mussten auch mehrere Unterlagenergänzungen bei der Beschwerdeführerin eingefordert werden, da das Gesuch in der damals je vorliegenden Form noch nicht bewilligt werden konnte. Die Unterlagenergänzungen hatten wiederum erneute Triagierungen, Prüfungen durch den Projektleiter und die Fachstellen, erneute Fachberichte und Auswertungen etc. zur Folge. Dass dieser Aufwand der UVP-Fachstelle und der weiteren Fachstellen vom Staat unentgeltlich geleistet werden soll, ist nicht nachvollziehbar.

Die Ausführungen der Abteilung für Baubewilligungen des BVU wie auch die Vorakten zeigen auf, dass die verfügte Gebühr zu einem wesentlichen

Teil die umweltrechtliche Beurteilung des Abbaugesuchs abgelten soll. Auch in der vor Verwaltungsgericht für den Regierungsrat erstatteten Beschwerdeantwort betonte die Abteilung für Baubewilligungen des BVU, dass der Aufwand der Abteilung für Umwelt des BVU durch die Abteilung für Baubewilligungen und gestützt auf die GebV AfB in Rechnung gestellt worden sei (Beschwerdeantwort, S. 4 [3. Absatz]). Dies ist jedoch nicht zulässig (siehe oben Erw. II/4.4). Ebenso wenig darf die umweltrechtliche Beurteilung anderer Fachstellen Eingang in die Gebührenberechnung gemäss GebV AfB finden. Im Vordergrund stehen die Aufwendungen der Abteilung Verkehr des BVU und der Abteilung Kultur des BKS, die berücksichtigt werden dürfen, sowie ein gewisser Koordinationsaufwand der Abteilung für Baubewilligungen des BVU. Auch der Mehraufwand aufgrund der erforderlichen Unterlagenergänzungen kann nicht in vollem Umfang einfließen, erfolgten diese doch insbesondere im Zusammenhang mit dem UVB bzw. der umweltrechtlichen Beurteilung des Abbaugesuchs (vgl. Vorakten, act. 270 f.; 286 ff., 358 f.). Dass die Gesuchsprüfung aufwändig war und diverser interner und externer Besprechungen und Instruktionen bedurfte, ist zwar nachvollziehbar, allerdings betraf der Aufwand ebenfalls die umweltrechtliche Beurteilung des Gesuchs, wofür – wie mehrfach dargelegt – gestützt auf § 1 Abs. 2 GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht eine separate (Maximal-) Gebühr erhoben wurde.

Vor diesem Hintergrund steht eine Behandlungsgebühr in Höhe von Fr. 30'765.00 in keinem Verhältnis zum Verfahrens- und Prüfungsaufwand, der von dieser Gebühr abgedeckt wird. Zwischen Höhe der Gebühr und dem Wert der Leistung besteht ein offensichtliches Missverhältnis. Die Gebühr darf im konkreten Fall lediglich den administrativen Koordinationsaufwand (nicht bezüglich UVB) und den mutmasslich eher geringen Aufwand für die Stellungnahmen der Abteilung Verkehr des BVU bzw. der Abteilung Kultur des BKS sowie teilweise den Aufwand für die Unterlagenergänzung abgelten. Die Zustimmungsverfügung der Abteilung für Baubewilligungen des BVU bezieht sich im Wesentlichen auf die umweltrechtliche Beurteilung des Gesuchs, einer knappen verkehrsrechtlichen Beurteilung sowie einer wortwörtlichen Wiedergabe der Ausführungen und Auflagen der Stellungnahme der Abteilung Verkehr des BVU und rechtfertigt keine Auferlegung einer Gebühr in der verfügten Höhe.

5.6.

Zusammenfassend erweist sich eine Behandlungsgebühr gemäss § 1 Abs. 2 GebV AfB in Höhe von Fr. 30'765.00 zusätzlich zur erhobenen Maximalgebühr gemäss § 1 Abs. 2 GebV Umweltschutz- und Gewässerschutzrecht auch unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Nutzens für die Beschwerdeführerin als übersetzt und mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar. Sie ist daher aufzuheben. Die Abteilung für Baubewilligungen des BVU hat ihren nicht umweltrechtlich bedingten Behandlungsaufwand und den nicht umweltrechtlich bedingten Behandlungsaufwand der invol-

vierten Fachstellen nicht ausreichend substantiiert. Wie die Beschwerdeführerin zutreffend festhält, ist es nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts den hier relevanten Aufwand zu ermitteln. Vielmehr hat die Abteilung für Baubewilligungen des BVU diesen so zu begründen, dass die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips überprüft und nachvollzogen werden kann.

6.

Aus dem Gesagten folgt, dass der angefochtene Entscheid zwar nicht ersatzlos aufzuheben ist (wie die Beschwerdeführerin im Hauptantrag verlangt), er ist jedoch aufzuheben und die Sache ist an die Abteilung für Baubewilligungen des BVU zur Neuverfügung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen ist (§ 49 VRPG). Die Beschwerde ist demnach teilweise gutzuheissen.

III.

1.

1.1.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 VRPG).

Bei einer Rückweisung der Sache mit offenem Verfahrensausgang geht das Verwaltungsgericht bei den Kostenfolgen praxisgemäss von einem vollständigen Obsiegen der beschwerdeführenden Partei aus (statt vieler: Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2022.186 vom 15. März 2023, Erw. II/4.1, WBE.2021.166 vom 15. Dezember 2021, Erw. III/1.2, WBE.2019.324 vom 12. März 2020, Erw. III/2; siehe auch Urteil des Bundesgerichts 1C_621/2014 vom 31. März 2015, Erw. 3.3). Vorliegend ist der Ausgang des Verfahrens mit der angeordneten Rückweisung offen. Bezüglich der Kostenfolgen ist die Beschwerdeführerin deshalb als vollständig obsiegend zu betrachten. Da dem Regierungsrat (dem Parteistellung zukommt, § 13 Abs. 2 lit. e VRPG) kein Grund gemäss § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG vorgeworfen werden kann, sind die Verfahrenskosten auf die Staatskasse zu nehmen.

1.2.

1.2.1.

Im Beschwerdeverfahren werden die Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§ 32 Abs. 2 VRPG). Eine Privilegierung der Behörden findet (anders als bei den Verfahrenskosten, § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG) bei der Verlegung der Parteikosten nicht statt.

Die Beschwerdeführerin ist auch bei der Verlegung der Parteikosten als obsiegend zu betrachten (siehe Erw. III/1.1). Der unterliegende Regierungsrat hat ihr die vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten zu ersetzen.

1.2.2.

Zur Festlegung der Parteientschädigung ist das Dekret über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif, AnwT; SAR 291.150) massgebend (§ 1 Abs. 1 AnwT). Die Entschädigung in Verwaltungssachen bestimmt sich nach den §§ 8a–8c AnwT. Gemäss § 8a Abs. 1 lit. a AnwT bemisst sich die Entschädigung in vermögensrechtlichen Streitsachen nach dem gemäss § 4 AnwT berechneten Streitwert. Innerhalb der vorgesehenen Rahmenbeträge richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwaltes, nach der Bedeutung und Schwierigkeit des Falles (§ 8a Abs. 2 AnwT). Die Entschädigung wird als Gesamtbetrag festgesetzt. Auslagen und Mehrwertsteuer sind darin enthalten (§ 8c AnwT). Unterliegt die obsiegende Partei jedoch selber der Mehrwertsteuerpflicht, darf die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der Parteientschädigung nicht miteinbezogen werden (vgl. AGVE 2011, S. 465 f.; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2021.230 vom 2. August 2021, Erw. III/2.1).

Vorliegend beträgt der Streitwert Fr. 30'765.00. Gemäss § 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 2 AnwT beträgt in Beschwerdeverfahren bei einem Streitwert über Fr. 20'000.00 bis Fr. 50'000.00 der Rahmen für die Entschädigung Fr. 1'500.00 bis Fr. 6'000.00. Der Streitwert liegt in der unteren Hälfte des Rahmens. Die Schwierigkeit des Falles und der mutmassliche Aufwand sind als durchschnittlich einzustufen. Ausserdem gilt zu beachten, dass die Beschwerdeführerin selber der Mehrwertsteuerpflicht untersteht, weshalb die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der Entschädigung nicht miteinbezogen werden darf. Unter Berücksichtigung aller Faktoren erscheint eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 3'000.00 (inkl. Auslagen und ohne Mehrwertsteuer) sachgerecht.

2.

2.1.

Entsprechend dem Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sind die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu verlegen. Die Beschwerdeführerin trägt demnach keine Verfahrenskosten. Die vorinstanzlichen Verfahrenskosten gehen zu Lasten der Staatskasse.

2.2.

Die Beschwerdeführerin gilt auch bei der Verlegung der Parteikosten des vorinstanzlichen Verfahrens als obsiegende Partei. Die Abteilung für Baubewilligungen des BVU, welcher vor Vorinstanz Parteistellung zukam (§ 13

Abs. 2 lit. e VRPG), hat der Beschwerdeführerin die Parteikosten zu ersetzen.

Unter Berücksichtigung des für die Festlegung der Parteientschädigung massgeblichen Rahmens (vgl. § 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 2 AnwT; siehe oben Erw. III/1.2.2), des mutmasslichen Aufwands sowie der Bedeutung und der durchschnittlichen Schwierigkeit des Falles (vgl. § 8a Abs. 2 AnwT), erscheint für das Verfahren vor Vorinstanz eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 3'500.00 (inkl. Auslagen und ohne Mehrwertsteuer) sachgerecht.

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Regierungsrats vom 13. Dezember 2023 aufgehoben. Die Sache wird an das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Abteilung für Baubewilligungen, zur Neuverfügung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.

2.

2.1.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten gehen zu Lasten des Kantons.

2.2.

Der Regierungsrat wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin die im Verfahren vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 3'000.00 zu ersetzen.

3.

3.1.

Die Verfahrenskosten im Verfahren vor Regierungsrat gehen zu Lasten des Kantons.

3.2.

Das BVU, Abteilung für Baubewilligungen, wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin die im Verfahren vor Regierungsrat entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 3'500.00 zu ersetzen.

Zustellung an:
die Beschwerdeführerin (Vertreter)
den Regierungsrat

Mitteilung an:
das BVU, Abteilung für Baubewilligungen

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Zwischenentscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantona-
lem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden, wenn er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könnte (Art. 93 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Die Beschwerdefrist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar.

Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 42 BGG).

Aarau, 11. Dezember 2025

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiber:

Winkler

Wildi