

3. Kammer

URTEIL

vom 23. Mai 2006

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Baupolizeigebühren

1. Mit Baubescheid vom 28./31. August 2000 erteilte der ... der Baugesellschaft ... die Baubewilligung für die Überbauung „...“ mit dem Neubau eines Wohn- und Geschäftshauses, einem Einkaufscenter, einem Parkhaus und oberirdischer Parkierung. Unter Ziff. 57.2 lit. a des Baubescheides wurde im Sinne einer provisorischen Berechnung festgehalten, dass die Baugesellschaft für die Behandlung des Gesuches und Kontrolle der Bauarbeiten voraussichtlich ca. Fr. 101'250.-- an Gebühren bezahlen müsse. Die in der Folge von der Baupolizei am 20. November 2000 gestellte provisorische Rechnung in der Höhe von Fr. 85'500.-- wurde von der Baugesellschaft fristgerecht bezahlt. Am 16. Dezember 2004 erging die definitive Schlussabrechnung für die Baubewilligungsgebühren, welche sich auf insgesamt Fr. 99'933.30 beliefen, so dass nach Abzug der bereits erfolgten Zahlung ein Rechnungstotal von Fr. 14'433.30 resultierte. Die Baugesellschaft ... bezahlte die Rechnung nicht und liess die Zustellung einer anfechtbaren Verfügung beantragen.
Am 12./15. September 2005 erging seitens des ... die angebehrte Verfügung, wogegen die Baugesellschaft mit Eingabe vom 29. September 2005 Beschwerde beim ... erhob. Zur Begründung bemängelte sie im Wesentlichen das Fehlen einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage für die Bemessung der Gebühr. So werde im Gesetz weder der Kreis der Abgabepflichtigen noch ein Maximalbetrag für die im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu erhebende Gebühr genannt. Die Gebühr könne auch nicht anhand des Äquivalenzprinzips überprüft werden. Da die

Details der Gebühr in einer gemeinderätlichen Verordnung geregelt seien, liege zudem eine Verletzung des Grundsatzes der staatlichen Gewaltenteilung vor. Die gemeinderätliche Gebührenverordnung sei nie dem Volk vorgelegt worden, weshalb sie nicht als Gesetz im formellen Sinn gelten könne. Mangels einer hinreichenden rechtlichen Grundlage sei die bereits bezahlte Gebühr zuzüglich Zins zurückzuerstatten. Mit Entscheid vom 28. November/5. Dezember 2005 wies der ... die Beschwerde ab.

2. Dagegen liess die Baugesellschaft ... am 9. Januar 2006 beim Verwaltungsgericht frist- und formgerecht Rekurs erheben mit folgenden Anträgen:

„1. Der Entscheid des ... vom 28. November 2005 und die Verfügung des ... vom 12. September 2005 in Sachen der Rekurrentin betr. Rechnung Baupolizei vom 16. Dezember 2004 (Nr. 82'000'856) und Gebühren Baubewilligung (Behandlung Baugesuch/Kontrolle von Bauten) seien aufzuheben.

2. Die ... sei zu verpflichten, der Rekurrentin CHF 85'500.00 samt Zins zu 5% seit dem 20. Dezember 2000 zurückzubezahlen.

3. Eventualiter zu Ziffer 1 und 2 hiavor: Der Entscheid des ... vom 28. November 2005 sei aufzuheben und an diesen zurückzuweisen.“

Zur Begründung des Rekurses vertiefte die Rekurrentin die bereits ihren Eingaben vor den Vorinstanzen vorgebrachten Einwände (fehlende hinreichende gesetzliche Grundlage; Verletzung der Gewaltenteilung; Verletzung des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzipes; Rückerstattung der bereits geleisteten Gebühr).

3. Die ... beantragte unter Verweis auf ihre Ausführungen im angefochtenen Beschwerdeentscheid die Abweisung des Rekurses. Ergänzend legte sie noch einmal ausführlich die Gründe dar, aufgrund derer sich die Rechtmässigkeit und die Höhe der veranlagten Baubewilligungsgebühr nicht beanstanden lasse.

4. In einem zweiten Schriftenwechsel erhielten die Parteien die Gelegenheit, die von ihnen eingenommenen Rechtsstandpunkte zu ergänzen und zu vertiefen.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1. Anfechtungsobjekt ist der Beschwerdeentscheid des ... betreffend die Rechnung Baupolizei und Gebühren vom 28. November 2005, mit welchem die diesem Entscheid zugrunde liegende Departementsverfügung vom 12. September 2005, aufgrund derer der Rekurrentin Baubewilligungsgebühren in der Höhe von Fr. 99'933.30 für die ... Aufwendungen in Rechnung gestellt worden sind, bestätigt worden ist. Die Rekurrentin macht im Wesentlichen eine Verletzung des für öffentliche Abgaben geltenden Legalitätsprinzips (fehlende, oder doch zumindest ungenügende gesetzliche Grundlage) sowie die Verletzung des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzipes geltend.
2. Gebühren sind Abgaben als Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste Tätigkeit des Gemeinwesens oder für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung. Bei der Baubewilligungsgebühr handelt es sich um eine so genannte Verwaltungsgebühr, welche als Entgelt für die im Zusammenhang mit einer Baubewilligung stehende staatliche Tätigkeit (Prüfung der Baugesuchsunterlagen, Erarbeitung der Baubewilligung, Baukontrolle der Baupolizei und deren weitere Aufwendungen, etc.) stehen. Unbestritten ist, dass der Rekursgegnerin bei der Prüfung und Kontrolle des umfangreichen rekurrentischen Neubauvorhabens (Baukosten rund Fr. 40 Mio.) ein Aufwand entstanden ist, der dieser von der Bauherrschaft im Rahmen der geltenden Rechtsgrundlagen finanziell zu entschädigen ist. Während dem die Rekursgegnerin dafür nach Abschluss des Bauvorhabens insgesamt Fr. 99'933.30 (davon bereits bezahlt aufgrund einer provisorischen Einschätzung Fr. 85'500.--) in Rechnung gestellt hat, stellt sich die Rekurrentin in ihrer Replik auf den Standpunkt, dass - wenn überhaupt - bestenfalls eine vor dem Äquivalenzprinzip standhaltende Gebühr in der Höhe von Fr. 30'300 geschuldet sein könne.

3. a) Um Gebühren erheben zu können, muss eine hinreichende gesetzliche Grundlage vorliegen. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage hat im Abgaberecht eine spezifische Form des Legalitätsprinzips erfahren, welches früher auf Art. 4 aBV abgestützt wurde und heute nach Art. 127 Abs. 1 BV auch für die Kantone gilt (BGE 128 I 317 E. 2.2.1 S. 320). Öffentliche Abgaben bedürfen daher einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche diese in den Grundzügen umschreibt. Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss er zumindest die Ausgestaltung, den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber festlegen (BGE 130 I 113 E. 2.2 S. 115, 128 I 317 E. 2.2.1 S. 320). Diese Anforderungen hat die Rechtsprechung für die Abgabebemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Der Umfang des Legalitätsprinzips ist demnach je nach Art der Abgabe zu differenzieren. Das Legalitätsprinzip darf weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 130 I 113 E. 2.2 S. 116, 123 I 248 E. 2 S. 249; vgl. zum Ganzen auch Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts. Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in ZBI 2003, S. 514 und 516). Im Übrigen müssen öffentliche Abgaben, wenn nicht notwendigerweise in allen Teilen auf der Stufe des formellen Gesetzes, so doch in genügender Bestimmtheit zumindest in rechtsatzmässiger Form festgelegt sein (Erfordernis des Rechtssatzes; vgl. BGE 126 I 160 E. 2a/bb S. 183, 123 I 248 E. 2 S. 249).
- b) Diesen Anforderungen vermag der von der Beschwerdeführerin angeführte Art. 111 Abs. 1 BG in Verbindung mit Art. 1 lit. a Gebührenverordnung, die ihre Grundlage wiederum im kantonalen Recht (Art. 39 Abs. 1 GG; nunmehr auch Art. 96 KRG) finden, im Ergebnis durchaus zu genügen. Dies aus folgenden Überlegungen:
- Art. 111 Abs. 1 BG lautet wie folgt: „Für das Baubewilligungsverfahren wird je nach Umfang der Baute eine Gebühr erhoben. Der Gemeinderat erlässt eine Gebührenverordnung.“ Weil kein anderer Rechtssatz besteht, ist zu prüfen,

ob diese Norm eine genügende Bestimmtheit für eine rechtsgenügende Erhebung von Baubewilligungsgebühren aufzuweisen vermöge. Aus dem Wortlaut ist der Kreis der Abgabepflichtigen ohne weiteres ersichtlich, nämlich die am Baubewilligungsverfahren beteiligten Personen, insbesondere der Gesuchsteller. Ebenso ist der Gegenstand der Abgabe – die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens (und damit letztlich auch die erforderlichen Kontrollen sowie die Bauabnahme) ohne weiteres erkennbar. Die Bemessung der Abgabe ist in der gesetzlichen Bestimmung von Art. 111 Abs. 1 BG ebenfalls insofern umschrieben, als dass auf den Umfang der Baute abgestellt wird, ohne jedoch einen betragsmässigen Rahmen zu nennen. Die Festlegung desselben ist an den Gemeinderat delegiert worden.

Soweit die Rekurrentin die Zulässigkeit der Delegation der Kompetenz zur Festlegung des (betragsmässigen) Rahmens für die Baubewilligungsgebühren an den Gemeinderat (Gemeindeparlament) in Frage stellt, kann ihr nicht gefolgt werden. Zwar bedürfen öffentliche Abgaben - wie bereits oben erwähnt - einer Grundlage in einem formellen Gesetz (BGE 126 I 182 Erw. 2a/aa), doch können auch allein von einem Parlament (i.c dem Gemeinderat) beschlossene Normen die Funktion eines formellen Gesetzes erfüllen, sofern die entsprechenden Voraussetzungen an die Delegation erfüllt sind (vgl. hierzu A 04 26, Erw. 1b; PVG 1991 Nr. 13). Im Lichte der eingangs umschriebenen Formulierung von Art. 111 BG und der Delegation durch den Gesetzgeber an das Gemeindeparlament ist den von der zitierten Rechtsprechung gesetzten Vorgaben hinreichend Rechnung getragen worden, dies umso mehr, als einer Delegation weder kommunales noch kantonales Recht entgegensteht. Was die Rekurrentin in diesem Zusammenhang vorbringen lässt, zielt an der Sache vorbei.

- c) Gemäss Art. 1 lit. a der gemeinderätlichen Gebührenverordnung für Baubewilligungsverfahren (GVB) werden für die Behandlung von Baugesuchen gemäss Art. 99 BG sowie für die Kontrolle der Bauten gemäss Art. 112 BG Gebühren verlangt. Diese belaufen sich bei Bauten und Anlagen, die der Schätzung durch die Gebäudeversicherung unterliegen, auf 2 ¼ %o des Gebäudeversicherungswertes (Neuwert), mindestens aber auf Fr. 200.-- . Praxisgemäss ist mit einer solchen Pauschalgebühr der Umfang der

geschuldeten Abgabe für das Gros aller zu beurteilenden Baugesuche rechtsgenügend umschrieben (VGU R 99 7). Die Rekursgegnerin darf daher denn auch gestützt auf Art. 111 BG in Verbindung mit Art. 1 lit. a GVB eine Gebühr für ihre Aufwendungen im Baubewilligungsverfahren und bei den Baukontrollen erheben.

- d) Von Ausführungen zur Frage, ob der Verzicht auf eine Festlegung eines Maximalbetrages für Baubewilligungsgebühren in der GVB grundsätzlich zulässig ist oder nicht (vgl. zum Ganzen: PVG 2005 Nr. 21 mit weiteren Hinweisen), kann angesichts des Verfahrensausganges abgesehen werden.
 - e) Dass die Rekurrentin die ihr am 20. November 2000 im Nachgang an die Baubewilligung zugestellte provisorische Rechnung für das Baubewilligungsverfahren vorbehaltlos bezahlt hat, kann bei der Beurteilung der sich im vorliegenden Verfahren stellenden Fragen, entgegen der von der Rekursgegnerin vertretenen Auffassung, bereits deshalb keine Rolle spielen, weil es sich dabei - wie im übrigen bereits die Bezeichnung unmissverständlich aufzeigt - um eine provisorische Rechnung handelte. Der Rechnungsbetrag wird dabei von den Baubehörden vorgängig des Baus basierend auf den mutmasslichen Baukosten approximativ geschätzt. Eine gemäss der gesetzlichen Regelung zulässige, auf dem Gebäudeversicherungswert basierende Berechnung sowie die Rechnungsstellung erfolgt demgegenüber erst nach Abschluss des Baus; ebenso ist eine Anfechtung des Rechnungsbetrages für die Gebühren daher auch erst nach Vorliegen der definitiven Zahlen zulässig und möglich.
4. a) Angesichts der aktuellen Schätzung des Gebäudeversicherungswertes (ca. Fr. 44,41 Mio.), aufgrund derer der Rekurrentin eine definitive Baubewilligungsgebühr von Fr. 99'933.30 in Rechnung gestellt worden ist, stellt sich vorliegend - wie seitens der Rekurrentin zu Recht vorgebracht worden ist - jedoch die Frage, ob die angefochtene, auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhende Gebühr auch vor den übrigen, im öffentlichen Abgaberecht zu beachtenden Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) stand hält.

- b) Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren und Beiträge die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder höchstens geringfügig überschreiten darf (vgl. ZBI 97/1996, S. 329 ; AGVE 2001, S. 177 ; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2637, 2653), wobei zum Gesamtaufwand nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen sind (BGE 126 I 188). Auch wenn aufgrund der von der ... eingereichten Unterlagen einiges dafür spricht, dass das Kostendeckungsprinzip eingehalten ist, kann die Frage im konkreten Fall offen gelassen werden, weil Pauschalgebühren wie die vorliegend angefochtene auch vor dem Äquivalenzprinzip stand halten müssen, was vorliegend, wie nachstehend noch darzulegen ist, nicht der Fall ist.
- c) Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Wert, den die staatliche Leistung für den Abgabepflichtigen hat. Die Gebühr darf also zum objektiven Wert der Leistung nicht in ein offensichtliches Missverhältnis geraten und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen. Praxisgemäss ist ein gewisser Ausgleich im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung und das Interesse des Privaten an der Leistung zulässig. Die Relation zwischen Höhe der Gebühr und dem Wert der staatlichen Leistung muss aber immer bestehen bleiben; als fragwürdig qualifiziert wurden daher oftmals reine "Prozent- oder Promillegebühren" (so bereits z.B. BGE 105 Ia 2 ff.). Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand der betreffenden Behörde (vgl. zum Ganzen: BGE 128 I 52 = Pra 91/2002, S. 171 sowie ZBI 99/1998, S. 243, je mit Hinweisen; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2641). Eine gewisse Pauschalierung oder Schematisierung ist nach Lehre und Rechtsprechung zwar ebenso zulässig wie eine gewisse Kompensation zwischen grossen und kleinen Verfahren. Zulässig ist sodann auch ein gewisser Ausgleich im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung und das Interesse des Privaten an der Leistung (BGE 130 III 228 Erw. 2.3). In gewissen Fällen lässt sich der Nutzen der staatlichen Leistung bzw. der

Kostenaufwand der Verwaltung nur sehr schwer bestimmen, z.B. wenn die Leistung keinen "Marktwert" aufweist. Das Äquivalenzprinzip erfüllt in solchen Fällen seine Begrenzungsfunktion kaum, so dass dem Gesetzgeber bei der Bestimmung der Höhe der Gebühr ein grosser Entscheidungsspielraum zusteht (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2054 ff; BGE 118 Ib 352 E. 5, 109 Ib 314 E. 5b; Pra 84/1995 Nr. 162, jeweils mit weiteren Hinweisen).

Damit ist bereits gesagt, dass eine Promillegebühr, welche unabhängig vom Aufwand, der mit der staatlichen Leistung verbunden ist, geschuldet wird, unter bestimmten Voraussetzungen die Gefahr einer Verletzung des Äquivalenzprinzips in sich birgt; so z.B. bei einem sehr hohen Gebäudeversicherungswert. Dieser allein sagt nämlich wenig über den konkreten Aufwand der Behörden im Bewilligungsverfahren aus. Im Gegenteil zeigt die Praxis, dass kleinere Bauten mit einem niederen Gebäudeversicherungswert (oder gar keinem i.S. von Art.1 lit. b GVB) anteilmässig mehr Aufwand verursachen können als grössere, insbesondere weil letztere in der Regel professionell vorbereitet und begleitet werden. Zwar lässt es sich durchaus rechtfertigen, bei der Schlussabrechnung der Verfahrenskosten in Präzisierung von Art. 111 BG (Umfang der Baute) den Gebäudeversicherungswert heranzuziehen (Art. 1 lit. a GVB); das bedeutet aber nicht, dass bei der Bestimmung der Gebührenhöhe der zur Prüfung des Bauvorhabens nötige Aufwand in jedem Fall völlig ausser Acht gelassen werden darf. Weil bei niederen Gebäudeversicherungswerten oftmals nur ein Bruchteil des Aufwandes berechnet werden kann, ist es zulässig, bei den grösseren Bauvorhaben etwas mehr zu verlangen (BGE 103 Ia 90 mit weiteren Hinweisen). Einer Staffelung sind jedoch insofern gewisse Grenzen gesetzt, als dadurch nicht die Benützung bestimmter Institutionen verunmöglicht oder übermässig erschwert werden darf und die Abgabe nie den Charakter einer Gebühr verlieren darf, wie das der Fall wäre, wenn sie zu den wirklichen Kosten der verlangten Verrichtung in keinem vernünftigen Verhältnis mehr stünde (BGE 83 I 89 f.). Ein Gebührentarif, der einzig auf den Gebäudeversicherungswert abstellt, kann zwar dem Umfang eines Bauvorhabens (i.S. von umbautem Raum, Kubatur) durchaus angemessen Rechnung tragen. Weil damit aber der für die Beurteilung eines Baugesuchs und die Baukontrollen erforderliche Aufwand, insbesondere bei sehr grossen

Bauvorhaben, nur ungenügend berücksichtigt wird, kann dies zu stossenden Ergebnissen führen, insbesondere dann, wenn die Gebühr nur in Prozenten oder Promillen festgelegt wird und eine obere Begrenzung fehlt.

- d) Vorliegend ist in Art. 1 lit. a GVB keine obere Begrenzung vorgesehen (im Gegensatz etwa zu Art. 1 lit. b GVB); ebenso wenig ist darin - abgesehen von hier nicht zutreffenden Ausnahmen (vgl. Art. 5 GVB) - eine Anpassung an die Besonderheiten des Einzelfalls vorgesehen. Dies hat zur Konsequenz, dass je höher die für die Bemessung der Gebühr erforderliche Schätzung der Gebäudeversicherung ausfällt, desto höher wird die Baubewilligungsgebühr, und zwar unabhängig davon, wie gross der konkrete zeitliche Aufwand zur Prüfung des Bauvorhabens und der Baukontrollen waren. Wenn auch mit der Rekursgegnerin davon auszugehen ist, dass in den allermeisten Fällen eine schematisch ermittelte Gebühr einer Überprüfung vor den abgaberechtlichen Prinzipien standhält, so zeigt sich doch, dass in Fällen wie dem vorliegenden eine pauschal ermittelte Baubewilligungsgebühr von annähernd Fr. 100'000.-- in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zu den Handlungen und dem Aufwand der Baubehörde stehen kann.

An diesem Ergebnis vermag die von der Rekursgegnerin ins Recht gelegte, doch eher laienhafte Zusammenstellung, welche die streitige Gebühr mit einem zeitlichen Aufwand von 60 Mannstagen (à 8,5 Std. zu Fr. 100.--/Std. = Fr. 51'000.--) sowie dem Aufwand der Amtsstellen (372 Stunden zu Fr. 150.-/Std. = rund Fr. 56'000.--) „begründet“, nichts zu ändern. Abgesehen davon, dass die einzelnen, z.T. noch mit Bleistift ergänzten und korrigierten Positionen (Arbeitsaufwand für Einzelperson und Amtsstelle insgesamt annähernd 900 Std.) nicht näher belegt sind (lit. b, Aufwand der Amtsstellen), ist die eingereichte Zusammenstellung insgesamt auch nicht nachvollziehbar. Jedenfalls genügt sie nicht, um damit die einverlangte Gebühr unter der Optik des Äquivalenzprinzipes betrachtet für wenigstens haltbar qualifizieren zu können. In diesem Lichte betrachtet erweist sich die einverlangte Gebühr von annähernd Fr. 100'000.-- als zu hoch. Die Vorinstanz wird daher nicht umhin kommen, die streitige Gebühr nach Massgabe der oben zitierten abgaberechtlichen Grundsätze neu zu bestimmen und festzulegen. Dass dabei die neu festzulegende Gebühr den von der Rekurrentin in ihren

Rechtsschriften unter (vorstehend als unzutreffend qualifizierten) Vorbehalten anerkannten Betrag von rund Fr. 30'000.-- übersteigen darf, ist ebenso offenkundig, wie der Umstand, dass die im vorliegenden Verfahren angefochtene Gebühr hinsichtlich ihrer Höhe angemessen zu reduzieren sein wird.

- e) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die definitive Gebührenrechnung vom 16. Dezember 2004 so nicht aufrecht erhalten werden kann, weil der von der Rekursgegnerin pauschal angewandte Promillewert (2,4‰ des Gebäudeversicherungswertes) bei Bauvorhaben, wie dem der Rechnungsverfügung zugrund liegenden, das Äquivalenzprinzip verletzt. Der Rekurs ist somit im Sinne der Erwägungen teilweise gutzuheissen und der Beschwerdeentscheid des ... betreffend die Rechnung Baupolizei und Gebühren vom 28. November 2005 sowie die diesem zugrunde liegende Departementsverfügung vom 12. September 2005 sind aufzuheben. Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen.
5. Bei diesem Ausgang gehen die Verfahrenskosten je zur Hälfte zulasten der Rekursparteien. Die Rekursgegnerin hat zudem der Rekurrentin eine entsprechend dem Verfahrensausgang reduzierte aussergerichtliche Entschädigung zu bezahlen.

Demnach erkennt das Gericht:

1. Der Rekurs wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen und der Beschwerdeentscheid des ... betreffend die Rechnung Baupolizei und Gebühren vom 28. November 2005 sowie die diesem zugrunde liegende Departementsverfügung vom 12. September 2005 werden aufgehoben. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.
2. Die Gerichtskosten, bestehend
 - aus einer Staatsgebühr von Fr. 5'000.--
 - und den Kanzleiauslagen von Fr. 238.--

zusammen

Fr. 5'238.--

gehen je zur Hälfte zulasten der Baugesellschaft ... und der ... Die entsprechenden Kostenanteile sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

3. Die ... hat an die Baugesellschaft ... eine reduzierte aussergerichtliche Entschädigung von Fr. 1'500.-- (inkl. MWST) auszurichten.

Die dagegen an das Bundesgericht erhobene staatsrechtliche Beschwerde wurde am 27. Februar 2007 abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde (2P.286/2006).