

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2013.00004 vom 30. Januar 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-01-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2013.00004

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2013.00004 du 30 janvier 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2013.00004 del 30 gennaio 2014

Regeste

Gebührenverordnung | Abstrakte Normenkontrolle der kommunalen Wasser- und Abwassergebührenverordnungen. Gemäss Art. 60a Abs. 1 GschG sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Die Ausnahme von öffentlichen Strassen, Wegen und Plätzen von der Gebührenpflicht widerspricht dem Verursacherprinzip. Der von der Gemeinde geltend gemachte Verwaltungsaufwand genügt nicht, um die Überwälzung der von der Gemeinde bzw. vom Kanton zu tragenden Gebühren auf die privaten Grundstückseigentümer zu rechtfertigen (E. 3). Die Regelung für Anschlussgebühren bei Neu-, An-, Erweiterungs- oder Umbauten, wonach auf die Erhebung von Anschlussgebühren verzichtet wird, falls die Erhöhung der Ausnützung weniger als 50 % beträgt, verletzt das Rechtsgleichheitsgebot nicht (E. 4). Eine Bevorzugung von Grossbezügern ist zudem nicht erkennbar (E. 5). Die vorinstanzliche Kostenaufgabe für die Gemeindebeschwerde erweist sich als gerechtfertigt (E. 6). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung AN.2013.00004 Urteil der 3. Kammer vom 30. Januar 2014 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Andreas Frei, Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Michèle Babst. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadt Illnau-Effretikon, vertreten durch den Grossen Gemeinderat, dieser vertreten durch RA B, Beschwerdegegnerin, betreffend Gebührenverordnung, hat sich ergeben: I. Der Grosse Gemeinderat Illnau-Effretikon genehmigte am 19. April 2012 die Neufassung/Revision der Verordnung über die Wasserversorgung (WV) und der zugehörigen Verordnung über die Gebühren für die Wasserversorgung (Gebühren WV) sowie die Neufassung/Revision der Verordnung über die Siedlungsentwässerung (SEVO) und der Verordnung über die Gebühren für die Siedlungsentwässerung (Gebühren SEVO). Die Beschlüsse wurden am 26. April 2012 publiziert. II. A erhob am 16. Mai 2012 Beschwerde beim Bezirksrat Pfäffikon und beantragte die Aufhebung der Verordnung über die Gebühren für die Wasserversorgung und der Verordnung über die Gebühren für die Siedlungsentwässerung. Zudem sei die Stadt Illnau-Effretikon aufsichtsrechtlich zu verpflichten, die Gebührenverordnungen nach Massgabe der gesetzlichen Grundlagen neu zu erlassen. Der Bezirksrat Pfäffikon wies die Beschwerde mit Beschluss vom 18. Juni 2013 ab und auferlegte die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 1'982.- A. III. Gegen diesen Beschluss reichte A am 17. Juli 2013 Beschwerde

beim Verwaltungsgericht ein und beantragte die Aufhebung des Bezirksratsbeschlusses und der beiden Gebührenverordnungen, unter Kostenfolge zulasten der Stadt Illnau-Effretikon. Der Bezirksrat Pfäffikon verzichtete mit Eingabe vom 23. Juli 2013 auf eine Vernehmlassung. Die Stadt Illnau-Effretikon beantragte am 13. September 2013 die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten von A. Mit Replik vom 11. Oktober 2013 hielt A an seinen Begehren fest, wozu sich die Stadt Illnau-Effretikon am 28. Oktober 2013 nochmals vernehmen liess. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Im Streit liegen zwei generell-abstrakte kommunale Verordnungen und damit Erlasse im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Beschwerden gegen solche Akte beurteilt als letzte kantonale Instanz das Verwaltungsgericht (§ 41 Abs. 1 VRG in Verbindung mit § 19 Abs. 1 VRG). Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG).

1.2 Beschlüsse des Grossen Gemeinderats können nach § 151 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 unter anderem von denjenigen Personen, die gemäss § 21 VRG dazu berechtigt sind, durch Beschwerde angefochten werden, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen, oder wenn sie offenbar über die Zwecke der Gemeinde hinausgehen und zugleich eine erhebliche Belastung der Steuerpflichtigen zur Folge haben, oder wenn sie Rücksichten der Billigkeit in ungebührlicher Weise verletzen. Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Bei Erlassen genügt die minimale Wahrscheinlichkeit, dass der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal unmittelbar berührt und dadurch in schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (BGE 137 I 77 E. 1.4; 136 I 49 E. 2.1). Diese für das Verfahren vor Bundesgericht geltende Regel ist im Grundsatz auch im kantonalen Verfahren massgebend (vgl. Art. 111 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005). Der Beschwerdeführer ist als Grundstückseigentümer und Einwohner der Stadt Illnau-Effretikon zur Beschwerde berechtigt. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.3 Die Frist zur Einreichung der Replik lief bis am 8. Oktober 2013. Die Eingabe des Beschwerdeführers erfolgte verspätet (Poststempel vom 11. Oktober 2013). Soweit nicht die behördliche Pflicht zur Sachverhaltsermittlung gemäss § 7 Abs. 1 VRG deren Berücksichtigung gebietet, sind verspätete Eingaben in der Regel aus dem Recht zu weisen (vgl. VGr, 9. Juli 2008, VB.2008.00116, E. 2.1). Etwas anderes ergibt sich entgegen der Auffassung der Vorinstanz auch nicht aus dem Replikrecht gemäss Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), das bei Fristansetzung durch das Gericht innerhalb dieser Frist wahrgenommen werden muss. Die Eingabe des Beschwerdeführers vom 11. Oktober 2013 enthält keine für das vorliegende Urteil relevanten Neuerungen und ist daher unbeachtlich.

2. 2.1 Der Beschwerdeführer beantragt zwar, die Verordnung über die Gebühren für die Siedlungsentwässerung und die Verordnung über die Gebühren für die Wasserversorgung seien aufzuheben. In der Begründung führt er jedoch aus, dass "aus prozessökonomischen Gründen (...) zweitinstanzlich darauf verzichtet werden [könne], auf die verschiedenen ebenfalls gebührenverzerrenden Regelungen der angefochtenen Gebührenverordnungen einzutreten, die nachfolgend nicht mehr genannte sind". Er verzichte auf die Anfechtung gewisser Regelungen, die vor der Vorinstanz noch streitig waren. Damit schränkt er seinen Antrag ein. Gegenstand der Beschwerde sind somit nur Art. 4 Ziff. 1 Gebühren SEVO (vgl. nachfolgend E. 3), Art. 5 Ziff. 2 Gebühren SEVO und Art. 4 Ziff. 3 Gebühren WV (vgl.

nachfolgend E. 4) sowie Art. 10 Gebühren WV (vgl. nachfolgend E. 5). 2.2 Die revidierte Verordnung über die Gebühren für die Siedlungsentwässerung der Stadt Illnau-Effretikon sieht die Erhebung von Benutzungsgebühren vor. Die jährliche Benutzungsgebühr setzt sich aus einer Grundgebühr pro angeschlossenes Grundstück aufgrund der gewichteten Grundstücksfläche und einem Mengenpreis aufgrund des genutzten Wassers zusammen (Art. 8 Gebühren SEVO). Die Benutzungsgebühr wird von den Eigentümern aller mit technischen Vorkehrungen an die Anlagen angeschlossenen Grundstücke, Liegenschaften und Anlagen erhoben (Art. 6 Gebühren SEVO). Öffentliche Strassen, Wege und Plätze und öffentlich genutzte Strassen sind gemäss Art.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer rügt, dass die Gemeinde sich unzulässigerweise als Gebührenzahlerin für die Siedlungsentwässerung ausnehme, indem öffentliche Strassen, Wege und Plätze und öffentliche genutzte Strassen von der Gebührenpflicht befreit würden. Somit würden die Gebührenzahlenden von Kanton und Gemeinde in einer Grössenordnung von Fr. 400'000.- jährlich übervorteilt. Denn der Anteil verursachten Abwassers von öffentlichen Strassen liege im Bereich von 12–15 % der Gesamtkosten. Tiefere Werte liessen sich nur herbeiführen, wenn von einer falschen Gewichtung der Strassen ausgegangen werde, indem sie analog zu Zentrumszonen mit dem Faktor 3 gewichtet würden. Im Gegensatz zu Grundstücken in der Zentrumszone seien die Strassenflächen aber vollständig versiegelt. Insgesamt handle es sich um einen Gebührenverzicht zulasten der übrigen Gebührenzahlenden und um eine unzulässige Verlagerung von Steuern auf Gebühren.

E. 3.2

Die Gemeinde und die Vorinstanz sind hingegen der Ansicht, dass im Rahmen einer Pauschalierung aus Gründen der Verwaltungsökonomie auf die Eintreibung dieser Gebühren verzichtet werden könne, da nur ca. 2 % der gesamten Gebührensomme auf Kantonsstrassen und rund 4 % auf Gemeindestrassen entfielen. Auch bei einer Gebührenpflicht des Gemeinwesens erfolge eine Überwälzung auf die Bevölkerung, da die Gebühren den (finanziellen) Aufwand des Kantons und der Gemeinde erhöhen würden, der über Steuerprozente gedeckt werden müsste. Steuerzahler und Grundeigentümer sowie Mieter seien zwar nicht völlig identisch, aber die Abweichung sei vernachlässigbar. Mit dem Verzicht auf Gebühren für öffentliche Strassen ergebe sich damit aus rechnerischer Sicht für die übrigen Gebührenzahler nur eine minimale finanzielle Differenz.

E. 3.3

Gemäss Art. 60a Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GschG) sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Die Ausgestaltung der Abwasserabgaben überlässt das Bundesrecht den Kantonen. Gemäss § 45 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974 (EG GschG) erheben die Gemeinden für die Benützung der öffentlichen Abwasserbeseitigungsanlagen kostendeckende Gebühren. Die Gemeinden verfügen dabei über einen erheblichen Entscheidungsspielraum (vgl. BGr, 29. August 2003, 2P.117/2003, S. 533, E. 2.2). Das Abwasser von versiegelten Flächen ist zur Siedlungsentwässerung zu zählen und untersteht dem Verursacherprinzip (RB 2000 Nr. 52 = BEZ 2000 Nr. 55). Abgabepflichtig sind die Personen, die die Kosten der

Abwasserbeseitigung verursachen. Als Verursacher von Abwasser sind grundsätzlich die Grundeigentümer anzusehen (vgl. VGr, 29. März 2011, VB.2010.00672, E. 3.2.2). Dementsprechend sind auch die Gemeinde und der Kanton für öffentliche Strassen, Wege und Plätze gebührenpflichtig. Für diese Grundstücke fällt kein Mengenpreis an, da das Meteorwasser bei den nach dem Frischwasserbezug berechneten Verbrauchsgebühren nicht erfasst wird. Mit der mengenunabhängigen Grundgebühr werden die Aufwendungen für die Bereithaltung der öffentlichen Abwasseranlagen zur jederzeitigen Benützung abgegolten. Zu belasten sind demnach grundsätzlich alle entwässerten befestigten Flächen. Dazu gehören sowohl private wie auch öffentliche entwässerte Strassen, Wege und Plätze (vgl. Finanzierung der Abwasserentsorgung, Richtlinie über die Finanzierung auf Gemeinde- und Verbandsebene, herausgegeben vom VSA und FES, Zürich/Bern 1994, [nachfolgend: VSA-Richtlinie] S. 28).

E. 3.3.1

Im Interesse der Praktikabilität ist eine gewisse Schematisierung und Pauschalierung des Abgaberechts allerdings zulässig (vgl. BGE 124 I 193 E. 3e; 112 Ia 240 E. 4b). Die Gemeinde führt aus, dass die Gebührenerhebung für öffentliche Strassen und Plätze in der Regel grossen administrativen Aufwand verursache, weil das Meteorwasser auf der gleichen Parzelle unterschiedlich entwässert werde. Die Gebühreneinnahmen von 2 bzw. 4 % würden diesen Aufwand nicht rechtfertigen.

E. 3.3.2

Gemäss einem Schreiben des Tiefbauamts der Stadt Illnau-Effretikon vom 30. April 2013 sind Gemeindestrassen (inkl. Wege) mit einer Fläche von ca. 180'000 m² relevant für die Siedlungsentwässerung. Der Gewichtungsfaktor wurde für diese Flächenart nicht festgelegt. Gewichtet mit dem Faktor 3 ergäbe sich daraus ein Gebührenertrag von Fr. 108'000.-. Bei den Kantonsstrassen handelt es sich um eine Fläche von ca. 98'000 m², die für die Siedlungsentwässerung relevant ist. Wiederum mit dem Faktor 3 gewichtet, ergäbe sich ein Ertrag von Fr. 59'000.-. Dies sind ungefähr 4 bzw. 2 % des zu finanzierenden Betriebsaufwands in Höhe von ca. Fr. 3'000'000.-. Höhere Prozentzahlen – wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht – würde man nur mit einer stärkeren Gewichtung der öffentlichen Strassen erreichen. Bei der Bestimmung des Gewichtungsfaktors kommt der Gemeinde allerdings ein grosser Entscheidungsspielraum zu (vgl. BGr, 30. Juni 2005, 2P.45/2005, E. 2). Eine künftige Veränderung der Höhe des allfälligen Gebührenertrags von öffentlichen Strassen etc. kann ebenfalls nicht ausgeschlossen werden, weshalb vorliegend nicht auf konkrete Zahlen abgestellt wird.

E. 3.3.3

Unabhängig von der Höhe der Gebühren, die auf Kanton und Gemeinde fallen würden, ist eine Pauschalierung dann nicht zulässig, wenn sich eine genauere Kostenbemessung mit einem vernünftigen Verwaltungsaufwand bewerkstelligen lässt (Martin Frick, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Bern 2004, S. 4 f.). Das Staatsstrasseninformationssystem für die Staatsstrassenentwässerung des Kantons Zürich zeigt auf, wohin die Entwässerung geführt wird (öffentliches Gewässer, über die Schulter, in Kanalisation etc., vgl. GIS-Browser). Für die Festsetzung der Entwässerungsgebühren, die der Kanton den Gemeinden entrichten muss, ist das Staatsstrassenentwässerungsinformationssystem eine wichtige Grundlage. Die Entwässerung der Gemeindestrassen ist auf der Staatsstrassenentwässerungskarte zwar

nicht ersichtlich. Die Gemeinde hat jedoch einen generellen Entwässerungsplan (GEP) zu erstellen (vgl. Art. 5 der Gewässerschutzverordnung vom 28 Oktober 1998 [GschV]). Der GEP berücksichtigt neben der Kanalisation auch andere Elemente wie die Versickerung von Regenwasser. Er kann somit auch eine Grundlage für die Gebührenerhebung darstellen.

E. 3.3.4

Anhand solcher Pläne kann die Ableitungsart der einzelnen Strassenabschnitte mit einem nicht übermässigen Aufwand festgestellt werden (vgl. dazu auch VGr, 5. Oktober 2000, VB.2000.00216, E. 3c). Das Schreiben des Tiefbauamts der Stadt Illnau-Effretikon zeigt jedenfalls klar auf, welcher Flächenanteil der Gemeindestrassen inkl. Gehwege mit einer Gesamtfläche von 450'000 m² für die Siedlungsentwässerung relevant ist. Der von der Gemeinde geltend gemachte Verwaltungsaufwand allein genügt somit nicht, um die Überwälzung der von der Gemeinde bzw. vom Kanton zu tragenden Gebühren auf die privaten Grundstückseigentümer zu rechtfertigen.

E. 3.4

Pauschalierungen stehen zudem in einem Spannungsverhältnis zum Verursacherprinzip. Mit dem Verursacherprinzip sollen gerade die externen Kosten internalisiert und dem Verursacher zugeordnet werden (vgl. Frick, S. 4 f.). Der Kreis der Abgabepflichtigen hat daher alle Personen zu umfassen, die Kosten der Abwasserbeseitigung verursachen, inkl. das Gemeinwesen (Peter Karlen, Erhebung von Abwasserabgaben, URP 1999, S. 539, S. 549). Gebühren sind gerade das Mittel, um Aufwendungen des Staates nicht aus allgemeinen Steuermitteln zu bezahlen, sondern denjenigen aufzuerlegen, welche die staatliche Tätigkeit verursacht haben (Karlen, S. 553 f.). Umstritten ist vorliegend, ob mit den von den Grundeigentümern erhobenen Gebühren auch die Kosten der Entwässerung öffentlicher Strassen gedeckt werden dürfen. Das Bundesgericht hat in einem Fall, bei dem es um die Frage ging, ob mit der von den Gebäudeeigentümern erhobenen Grundgebühr auch die Entsorgung des im öffentlichen Raum angefallenen Siedlungsabfalls finanziert werden darf, entschieden, dass es nur zulässig ist, die mit der Gebühr zu bezahlenden Aufwendungen den Gebäudeeigentümern anzulasten anstatt der Allgemeinheit, wenn dafür ein sachlicher Grund vorliegt (BGE 138 II 111 E. 5.4.1 ff.; vgl. auch BGE 131 I 1 E. 4.4). Werden im zu beurteilenden Fall das Gemeinwesen und damit die Steuerzahler von der Gebührenpflicht für die öffentlichen Strassen, Wege und Plätze befreit, müssen die Gesamtkosten der Abwasserentsorgung durch die privaten Grundstückseigentümer gedeckt werden. Die öffentlichen Strassen usw. werden von Letzteren aber nicht stärker in Anspruch genommen als von der übrigen Bevölkerung. Es ist somit kein sachlicher Grund ersichtlich, der eine Zurechnung an die Grundeigentümer rechtfertigen könnte. Der Umstand, dass die Eigentümer, welche ihre Liegenschaften vermieten, sie den Mietern überwälzen können, ändert daran nichts (vgl. dazu BGE 138 II 111 E. 5.4.3; 124 I 289 E. 3e). Das Argument der Beschwerdegegnerin, dass die Gebühren, die auf die Gemeinde entfallen würden, ohnehin mit den Geldern der Steuerzahler bezahlt würden, vermag daher nicht zu überzeugen.

E. 3.5

Dementsprechend erweist sich Art. 4 Ziff. 1 der revidierten Verordnung über die Gebühren für die Siedlungsentwässerung als rechtswidrig und ist aufzuheben. Öffentliche Strassen, Wege und Plätze und öffentlich genutzte Strassen sind von der Gebührenpflicht damit nicht grundsätzlich ausgenommen. Daher ist Art. 9 Ziff. 1 Gebühren SEVO mit einem

Gewichtungsfaktor für diese öffentlichen Grundstücke zu ergänzen. Da der Gemeinde dabei ein grosser Beurteilungsspielraum zukommt, ist die Sache diesbezüglich an sie zurückzuweisen. Die Gemeinde hat den Gewichtungsfaktor anhand der vorliegenden Strukturen und im Verhältnis zu den bereits festgelegten Faktoren der übrigen Zonen zu bestimmen und zu begründen. Das Abweichen der Spannweite der Faktoren von den von der VSA-Richtlinie vorgesehenen Faktoren (1–6) ist unter begründeten Umständen möglich. Auf jeden Fall sollen Strassenflächen mit dem höchsten Faktor gewichtet werden (vgl. VSA-Richtlinie, Erläuterungen S. 45). 4.

E. 4

Ziff. 1 Gebühren SEVO von der Gebührenpflicht für die Siedlungsentwässerung befreit. 2.3 Sowohl die neue Verordnung über die Gebühren für die Siedlungsentwässerung als auch die neue Verordnung über die Gebühren für die Wasserversorgung sehen neben den Benutzungsgebühren die Erhebung von Anschlussgebühren vor. Für den Anschluss von Grundstücken an die öffentlichen Siedlungsentwässerungs- bzw. Wasserversorgungsanlagen haben die Grundeigentümer eine einmalige Anschlussgebühr zu entrichten, auch wenn der Anschluss unter Mitbenützung privater Leitungen erfolgt (Art. 5 Ziff. 1 Gebühren SEVO sowie Art. 4 Ziff. 1 Gebühren WV). Die Anschlussgebühr bemisst sich innerhalb der Bauzone nach der zonengewichteten Grundstücksfläche (Art. 7 und

E. 4.1

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, dass die Regelung für Anschlussgebühren bei Neu-, An-, Erweiterungs- oder Umbauten gemäss Art. 5 Ziff. 2 Gebühren SEVO sowie Art. 4 Ziff. 3 Gebühren WV das Gleichheitsgebot verletze, indem auf die Erhebung von Anschlussgebühren verzichtet werde, falls die Erhöhung der Ausnützung weniger als 50 % betrage.

E. 4.2

Die Beschwerdegegnerin erachtet indes das gewählte Kriterium einer Erhöhung der bestehenden Ausnützung um 50 % als sachgerecht. Damit sei eine Nachzahlung von Anschlussgebühren nur bei denjenigen Grundstücken ausgeschlossen, die bereits unter dem alten Reglement zu zwei Drittel oder mehr baulich ausgenützt worden seien und entsprechend Anschlussgebühren bezahlt hätten. Dass eine Nachzahlung von Gebühren nur bei Vorliegen von qualifizierten Verhältnissen erfolgen solle, stehe auch in Übereinstimmung mit dem neuen System, das nach erfolgtem Anschluss einer Liegenschaft an die Siedlungsentwässerung keine Nachzahlungspflicht bei baulichen Veränderungen am Gebäude kenne. Die Beschwerdegegnerin beabsichtigt mit dem Wechsel von der einst massgeblichen Gebäudeversicherungssumme zur zonengewichteten Grundstücksfläche die Einführung eines neuen Systems zur Bemessung der Gebühren. Art. 5 Ziff. 2 Gebühren SEVO und Art. 4 Ziff. 3 Gebühren WV sind als "übergangsrechtliche" Bestimmungen zu verstehen.

E. 4.3

Anschlussgebühren dienen dazu, die Kosten der Erstellung der Infrastrukturanlagen zu decken, an welche die Liegenschaft angeschlossen wird (B Gr,

E. 4.4

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verletzt eine Regelung den Grundsatz der Rechtsgleichheit nach Art. 8 der Bundesverfassung (BV), wenn sie rechtliche

Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 137 I 167 E. 3.5, 136 I 297 E. 6.1). Die Unterscheidung danach, ob ein Bauvorhaben die bisher gegebene Ausnutzung erheblich erhöht oder nicht, stellt ein sachliches Kriterium dar. Wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, würde es zu einer einseitigen Belastung der noch nicht angeschlossenen Grundstücke führen, wenn auf eine Anschlussgebühr bei teilweise überbauten und angeschlossenen Grundstücken ganz verzichtet würde, da die Gemeinde weitgehend überbaut ist. Das Vorsehen einer ergänzenden Anschlussgebühr bei allen vorgenommenen An-, Erweiterungs- oder Umbauten, unabhängig vom Ausmass der Baumasse, würde dagegen wohl ein verdichtetes Bauen verhindern, da schon bei kleinsten Umbauten oder Sanierungen eine volle Anschlussgebühr entsprechend der zonengewichteten Grundstücksfläche in Rechnung gestellt würde, was sich allenfalls auch aufwandmässig nicht auszahlen würde. Die Vorinstanz erachtet es daher richtigerweise als nachvollziehbar, dass aus Gründen der Rechtsgleichheit eine Lösung gesucht worden sei, die bei entsprechenden Baumassnahmen auch eine Nachbelastung bisher wenig ausgenützter Grundstücke ermögliche. Durch die Fixierung einer Grenze werde der Verwaltungsaufwand insofern minimiert, als bei reinen Sanierungsarbeiten und kleinen Bauvorhaben keine Nachgebühren anfielen. Die Festsetzung eines Schwellenwerts ist mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien für die Erhebung von Kausalabgaben grundsätzlich vereinbar. Eine Grenzziehung, wonach bis zu einem gewissen Grad der Ausnutzung serweiterung keine Gebühren erhoben werden, ist demnach nicht zu beanstanden. Das Verwaltungsgericht hat in diesem Sinn eine Bestimmung geschützt, die das Entfallen der Anschlussgebühr vorsah für bereits an die öffentlichen Siedlungsentwässerungsanlagen angeschlossenen Grundstücke, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der dort umstrittenen Verordnung schon mehr als 50 % der Nutzungsziffer konsumierten (vgl. VGr, 31. Mai 2007, VB.2007.00052, E. 4.3). Die Bestimmung der Höhe des Schwellenwerts liegt sodann im Ermessen der Gemeinde. Die Vorinstanz hat zudem zu Recht festgehalten, dass Erklärungen der Behörden über die beabsichtigte künftige Anwendung einer Vorschrift in der vorzunehmenden Prüfung zu berücksichtigen sind (BGE 125 II 440 E. 1d). Nach Angaben der Beschwerdegegnerin werden verschiedene bauliche Erweiterungsschritte zur Ermittlung der 50 % Schwelle kumuliert, womit auch die diesbezüglichen Bedenken des Beschwerdeführers unberechtigt sind. Auch unter Berücksichtigung dieser Auslegung führen Art. 5 Ziff. 2 Gebühren SEVO und Art. 4 Ziff. 3 Gebühren WV nicht zu einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebots. 5.1 Der Beschwerdeführer rügt zudem eine nicht verursachergerechte Belastung von Grossbezügern der Wasserversorgung. Die Vorinstanz habe es unterlassen, abzuklären, ob die sporadisch hohen Wasserbezüge von Betrieben zur Bewässerung von Kulturen in Trockenzeiten verursachergerecht verrechnet würden bzw. ob im Resultat eine unzulässige Quersubventionierung erfolge. Weshalb Art. 10 Gebühren WV diese sporadischen Grossbezüge zur Trockenzeit von der Gebührenerhebung ausschliesse, sei nicht erklärbar; eine andere gesetzliche Grundlage für die Gebührenbemessung fehle jedenfalls. Zudem lasse die Verordnung keine verursachergerechte Verrechnung der Kosten bei Grossbezügern wie Gärtnereien, Landwirten, Gemüseproduzenten u. a. zu. Die Möglichkeit zum Abschluss von besonderen Vereinbarungen reiche nicht, da solche Vereinbarungen nicht willkürlich und im Ermessen der Wasserversorgung erfolgen dürften. 5.2 Die Gemeinde bringt dagegen vor, dass Art. 10 Gebühren WV für spezielle Fälle (wie z. B. die ausnahmsweise Bewässerung von Kulturland ab Hydrant) oder andere vorübergehende

Wasserbezüge vorgesehen sei, da es nicht sachgerecht sei, die Grundgebühr, die für ein ganzes Jahr erhoben werde, für einen kurzzeitigen Wasserbezug in Rechnung zu stellen. Erhoben werde aber der Mengenpreis. Nicht anwendbar sei Art. 10 Gebühren WV auf die regelmässige Bewässerung von Kulturen, die eine feste Wasseruhr benötige, womit die Gebührenerhebung entsprechend Art. 5 und 8 der Gebühren WV nach den üblichen Regeln erfolge. Weiter sei die Grundgebühr an die Nennleistung (d. h. die maximale kurzzeitige Belastung) geknüpft, womit auch dem Umstand Rechnung getragen werde, dass Wasserbezügler, die übers Jahr betrachtet zwar nicht sehr viel Wasser beziehen, dafür phasenweise einen hohen Wasserbezug aufweisen, im Verhältnis mehr bezahlen, als ein Abnehmer mit einem gleichmässigeren Bezugsmuster. Die Wasserabgabe an Betriebe mit besonders grossem Wasserverbrauch oder mit hohen Verbrauchsspitzen bedürfe gemäss Art. 42 WV einer besonderen Vereinbarung zwischen der Wasserversorgung und dem Kunden. Unter Geltung des neuen Rechts würden somit Vereinbarungen mit Grossbezüglern erfolgen, wobei sich die Wasserversorgung beim Abschluss an den gesetzlichen Grundlagen und am Erfordernis der verursachergerechten Auferlegung der Kosten orientiere. Grundsätzlich würden auch für Grossbezügler die ordentlichen Gebühren gelten, der Inhalt der abzuschliessenden Vereinbarungen betreffe primär Fragen um Art und Zeitpunkt der Wasserversorgung. 5.3 Nach § 29 Abs. 2 Wasserwirtschaftsgesetz vom 2. Juni 1991 (WWG) erheben die Gemeinden für die Benützung der öffentlichen Wasserversorgungsanlagen kostendeckende Gebühren. Das kantonale Recht schreibt den Gemeinden nicht vor, nach welchen Kriterien sie die Kosten für den Bau und die Benützung der öffentlichen Wasserversorgungsanlagen auf die angeschlossenen Grundstücke umzulegen haben. Im Gegensatz zu den Abwassergebühren ist das umweltrechtliche Verursacherprinzip gemäss Art. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG) auf den Bereich der Wasserversorgung nicht anwendbar (VGr, 28. Februar 2012, AN.2011.00004, E. 6.6) 5.4 Die Empfehlungen zur Finanzierung der Wasserversorgung des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches sehen eine Aufteilung der Benutzungsgebühr in Grundgebühr und Mengenpreis vor. Eine reine Benutzungsgebühr nach Verbrauch wäre nicht sachgerecht, da ein grosser Teil der Kosten mengenunabhängig ist. Das Wasserversorgungsnetz muss auf den maximalen Wasserbezug ausgelegt sein. Mit der Grundgebühr wird daher nicht der tatsächliche Wasserbezug abgegolten, sondern die blossе Bezugsmöglichkeit. Letztere hängt ihrem Umfang nach unter anderem von der Dimensionierung und der Beschaffenheit der Anschlussleitungen ab (vgl. dazu auch VGr, 28. Februar 2012, AN.2011.00004, E. 6.1). Die von der revidierten Gebührenverordnung für die Wasserversorgung vorgesehene Aufteilung der Benutzungsgebühr in Grundgebühr und Mengenpreis erfolgt somit zu Recht. Auf die Grundgebühr verzichtet wird gemäss Art. 10 Gebühren WV bei Spezialfällen, wo ein ausserordentlicher Wasserbezug für eine beschränkte Zeit stattfindet. Für einen vorübergehenden Wasserbezug muss damit keine jährliche Grundgebühr bezahlt werden. Wie die Vorinstanz richtigerweise festhält, erfasst Art. 10 Gebühren WV die regelmässige Bewässerung von Kulturen ausserhalb der Bauzonen nicht. Bei regelmässiger Bewässerung ist ein Wasseranschluss nötig, wofür sowohl eine Grundgebühr als auch eine Verbrauchsgebühr erhoben wird. Liegt eine ausnahmsweise Bewässerung von Kulturland ab Hydrant durch Landwirte vor, wird für die Benutzungsgebühr nur auf den Mengenpreis abgestellt. Dies ist jedoch gerechtfertigt, da ein ausserordentlicher Wasserbezug vorliegt, wo sich eine jährliche Grundgebühr nicht rechtfertigt. Die Festsetzung des Verhältnisses von Grundgebühr und Mengenpreis liegt im Ermessen der Gemeinde (vgl. BGr, 29. August 2003, 2P.117/2003, E. 2.2). Wenn durch den

Erläss der Grundgebühr (landwirtschaftliche) Betriebe im Vergleich zu kleinen Haushalten weniger belastet werden , wäre dies nur dann zu beanstanden, wenn dadurch eine verbotene Ungleichbehandlung entstünde. Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall . Ein grosser ausserordentlicher Wasserbezug – wie an starken Hitzetagen – wird über den Mengenpreis abgegolten. Die Rüge des Beschwerdeführers, die Bewässerung von Kulturland würde nicht verursachergerecht belastet, geht demnach an der Sache vorbei und ist damit unbegründet. Einer tieferen Abklärung des Sachverhalts bedarf es dazu nicht. 5.5 Gemäss Art. 43 Abs. 1 der revidierten Verordnung über die Wasserversorgung ist pro Gebäude ein Wasserzähler erforderlich und einzubauen. In besonderen Fällen und wo dies zweckmässig ist, kann die Wasserversorgung den Einbau zusätzlicher Wasserzähler verlangen. Auch bei Grossbezügern fällt demnach neben der Grundgebühr der verbrauchsabhängige Mengenpreis an. Die Vorschrift, mit Spitzenbezügern eine besondere Vereinbarung abzuschliessen, ermöglicht nicht, von den vorgesehenen Gebührenbemessungen abzusehen. Gemäss Art. 7 Ziff. 4 Gebühren WV wird für Bauten in Freihalte-, Erholungs-, Reserve- und Landwirtschaftszonen die Gewichtung entsprechend der Nutzung (reine Wohnbauten, gemischte Nutzung, rein gewerbliche Nutzung) gewählt, wobei die höchste Gewichtung für die rein gewerblichen Nutzer zur Anwendung gelangt, was eine höhere Anschlussgebühr für sie zur Folge hat. Zudem besteht nach Art. 6 Ziff. 4 Gebühren WV die Möglichkeit, für Liegenschaften mit besonders hohen Wasserbezügern im Sinn von Art. 42 WV eine erhöhte Anschlussgebühr festzulegen. Eine Bevorzugung von Grossbezügern ist demnach nicht erkennbar. 6. 6.1 Schliesslich beanstandet der Beschwerdeführer die vorinstanzliche Kostenaufgabe. Er nehme lediglich seine ihm aus Verfassung und Gesetz zustehenden Rechte als Stimmberechtigter wahr. Es sei verwerflich, wenn der Bezirksrat Pfäffikon mit der Auferlegung von Verfahrenskosten über Fr. 1'982.- ein "Exempel statuieren" wolle und eine Abstrafung für die Ausübung eines politischen Rechts beabsichtige. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass auf solche Fälle § 13 Abs. 4 VRG anwendbar sei, wonach in Stimmrechtssachen keine Kosten erhoben werden, es sei denn, das Rechtsmittel erweise sich als offensichtlich aussichtslos. 6.2 Die vom Beschwerdeführer vorgebrachte Kostenlosigkeit , die ursprünglich im Gesetz über die politischen Rechte statuiert war, betrifft nur den früher in jenem Gesetz geregelten Stimmrechtsrekurs (vgl. VGr, 19. Dezember 2012, VB.2012.00633, E. 3.1). Der Rekurs in Stimmrechtssachen unterscheidet sich von der Gemeindebeschwerde insbesondere hinsichtlich der zulässigen Rügegründe: Mit dem Rekurs in Stimmrechtssachen gemäss § 151a GG kann nur die Verletzung politischer Rechte und Vorschriften über ihre Ausübung beanstandet werden. Demgegenüber bildet die Rüge, ein Beschluss der Gemeinde verstosse gegen übergeordnetes Recht, den Hauptanwendungsfall der Gemeindebeschwerde (§ 151 Abs. 1 Ziff. 1 GG). In Verfahren betreffend eine Gemeindebeschwerde sind Verfahrenskosten zu erheben (§ 151 Abs. 3 GG in Verbindung mit § 13 Abs. 1 Satz 2 VRG; VGr, 23. Januar 2013 , VB.2012.00665, E. 3; 19. September 2012, VB.2012.00512, E. 4, sowie 24. Juni 2009, VB.2009.00081, E. 6.1; vgl. auch Ergänzungsband, § 151 N. 8). Damit erweist sich die Kostenaufgabe der Vorinstanz an sich als rechtmässig. 6.3 Bei der Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten muss der Anspruch auf wohlfeile Rechtspflege beachtet werden (Art. 18 KV; vgl. VGr, 23. Mai 2012, AN.2011.00001, E. 4.3.1). Das Verfahren muss für die Rechtsuchenden grundsätzlich bezahlbar sein und die Kosten müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Streitwert bzw. -interesse stehen und dürfen die rechtsuchende Person nicht von der Beschreitung des prozessualen Wegs abhalten (BGr, 12. Oktober 2012, 1C_156/2012, E. 8.2.2). 6.4 Gemäss § 5 der Gebührenordnung für die

Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 (GebO) betragen die Staatsgebühren für Entscheide im Rechtsmittelverfahren Fr. 50.- bis Fr. 4'000.-. Die von der Vorinstanz erhobene Staatsgebühr beträgt Fr. 1'500.- und befindet sich im vorgeschriebenen Rahmen. Daneben werden noch eine Schreibgebühr von Fr. 462.- sowie Porti von Fr. 20.- verrechnet. Wo in der Gebührenordnung Mindest- und Höchstbeträge festgesetzt sind, werden Gebühren, falls nichts anderes vorgeschrieben ist, nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung des Geschäfts berechnet (§ 9 Abs. 1 GebO). Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes insbesondere, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 132 II 47 E. 4.1; 120 Ia 171 E. 2a). Die Staatsgebühr in Höhe von Fr. 1'500.- erscheint für das vorliegende Verfahren und ein 22 Seiten umfassendes Urteil als durchaus gerechtfertigt. Die Rüge des Beschwerdeführers ist demnach unbegründet.

7. 7.1 Insgesamt ist die Beschwerde insofern teilweise gutzuheissen, als Art. 4 Ziff. 1 der revidierten Verordnung über die Gebühren für die Siedlungsentwässerung der Stadt Illnau-Effretikon aufzuheben und Art. 9 Ziff. 1 der selben Verordnung mit einem Gewichtungsfaktor für öffentliche Strassen, Wege und Plätze sowie öffentlich genutzte Strasse zu ergänzen ist. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

7.2 Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Gerichtskosten sowie die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer zu $\frac{3}{4}$ und der Beschwerdegegnerin zu $\frac{1}{4}$ aufzuerlegen. Bei der Bemessung der Verfahrenskosten einer abstrakten Normenkontrolle ist fraglich, ob der Beschwerdeführer nicht schlechter gestellt werden dürfte, als wenn er sich im Rahmen der Anfechtung einer konkreten Anordnung gegen die Gebührenverordnungen gewehrt hätte. Werden zur Bemessung der Gerichtsgebühr der Streitwert bzw. das tatsächliche Streitinteresse berücksichtigt, werden in Fällen der abstrakten Normenkontrolle oftmals auch entsprechend höhere Gerichtsgebühren erhoben (vgl. BGr, 30. August 2012, 8C_63/2012, Disp.-Ziff. 2; VGr, 19. September 2013, AN.20133.00001, E. 7.2). Dem vorliegenden Verfahren kommt allerdings kein Streitwert zu. Daher ist von der allgemeinen Regel auszugehen, wonach bei der Bemessung der Gerichtsgebühr insbesondere der Zeitaufwand des Gerichts und die Schwierigkeit des Falls zu berücksichtigen sind (vgl. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 sowie auch deren § 4). Gemäss § 38a Abs. 1 VRG entscheidet das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (statt wie üblich grundsätzlich in Dreierbesetzung; § 38 Abs. 1 sowie *con contrario* aus § 38b VRG) über Rechtsmittel gegen Erlasse. Die Fünferbesetzung ist aufgrund der grossen politischen Bedeutung der Fälle für die abstrakte Normenkontrolle vorgesehen (VGr, 19. September 2013, AN.20133.00001, E. 7.2). Aufgrund des Aufwands ist hier eine Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.- angebracht.

7.3 Eine Prozessentschädigung steht dem Beschwerdeführer mangels überwiegenden Obsiegens nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Gemeinde hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Parteientschädigung, da die Erhebung von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 17 N. 19 ff.). Von diesem Grundsatz ist vorliegend nicht abzuweichen.

E. 9

Gebühren SEVO ; Art. 6 und 7 Gebühren WV). Gemäss Art. 5 Ziff. 2 Gebühren SEVO sowie Art. 4 Ziff. 3 Gebühren WV ist bei baubewilligungspflichtigen Bauvorhaben (Neu-, An-, Erweiterungs- oder Umbauten) auf Grundstücken, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens

des neuen Reglements bereits über einen Anschluss an die öffentliche Kanalisation verfügen, die Anschlussgebühr dann zu leisten, wenn das Vorhaben zu einer Erhöhung der bestehenden Ausnützung (Baumasse) von mehr als 50 % führt. Dabei ist die nach altem Reglement berechnete Anschlussgebühr (Basis: Gebäudeversicherungssumme vor dem Neu-, An-, Umbau und der Erweiterung) in Abzug zu bringen. 2.4 Nach Art. 10 der revidierten Gebühren WV wird bei Wasserbezug ab Hydrant oder einer anderen technischen Einrichtung für speziellere Fälle oder andere vorübergehende Zwecke auf die Erhebung der Grundgebühr verzichtet. 3.

E. 10

Oktober 2007, 2C_153/2007, E. 4 und 5.2). Sie sind aufgrund ihrer Funktion einmalige Abgaben. Die Gebühren werden für den Anschluss an das Wasser- und Abwassersystem, nicht jedoch für den Fortbestand des Anschlusses erhoben. Da Anschlussgebühren somit an die tatsächliche Erschliessung anknüpfen, erscheint der Abgabetatbestand als zeitlich abgeschlossener Vorgang. Die Erhebung dieser Abgaben richtet sich dementsprechend grundsätzlich nach den im Zeitpunkt des Anschlusses geltenden Vorschriften (BGE 102 Ia 69 E. 3; BGr, 17. Mai 2010, 2C_341/2009, E. 4.1). Bei den im Zeitpunkt des Inkrafttretens der revidierten Verordnung schon ganz oder teilweise überbauten Grundstücken, die bereits an die öffentlichen Siedlungsentwässerungs- bzw. Wasserversorgungsanlagen angeschlossen sind, ist dem nach keine Anschlussgebühr mehr geschuldet. Die revidierten Gebührenverordnungen sehen nun aber die Bemessung nach der zonengewichteten Fläche nicht nur bei Neubauten, sondern auch bei An-, Um- und Erweiterungsbauten vor, wenn diese zu einer Erhöhung der bestehenden Ausnützung von mehr als 50 % führen. Diese Bestimmung führt dazu, dass nur bei Umbauten auf Grundstücken, die bis anhin mit weniger als zwei Drittel ihrer Fläche ausgenutzt wurden, eine ergänzende Anschlussgebühr erhoben werden kann. Solche wenig überbauten Grundstücke werden wie Neubauten auf unüberbauten Grundstücken behandelt, wenn sie ihre tatsächliche Ausnützung um mehr als 50 % erhöhen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.