

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00639 vom 25. März 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-03-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2009.00639](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00639)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00639 du 25 mars 2010

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00639 del 25 marzo 2010

## Regeste

Wasseranschlussgebühren | Wasseranschlussgebühren: Gesetzliche Grundlage für Gebührenforderung bei Umbauten. 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 (E. 3.1). Bei Anschlussgebühren bildet der Gebäudeversicherungswert häufig den massgebenden Anknüpfungspunkt für die Bemessung; es kommen jedoch auch andere Kriterien in Betracht (E. 3.2). Es ist grundsätzlich zulässig, dass sich die Gemeinden für die Bemessung von Anschlussgebühren am Versicherungswert einer Liegenschaft orientieren, sei dies bei der erstmaligen Gebührenerhebung oder bei einer Nachgebühr (E. 3.3). Die Reglemente der Legislative der Stadt sehen eine Nachgebühr vor, wenn ein Gebäude wesentlich erweitert wird (E. 4.1). Blosser Umbauten fallen nicht unter den Begriff der Erweiterung (E. 4.2). In einem übertragenen Sinn lässt sich unter der Erweiterung eines Gebäudes auch eine Erweiterung bzw. eine Intensivierung der Nutzung verstehen (E. 5.2). Für die Exekutive der Stadt bleibt kein Raum, um von der übergeordneten Regelung der kommunalen Legislative abzuweichen und weitere Anknüpfungen für die Gebührenerhebung zu schaffen (E. 6.3). Vor dem rechtlichen Hintergrund, dass nachträgliche Gebühren für Wasser- und Kanalisationsanschlüsse vorliegend lediglich für Mehrwerte erhoben werden dürfen, welche auf Erweiterungsbauten oder erheblichen Nutzungsänderungen beruhen, erweist sich der Sachverhalt als unzureichend geklärt (E. 7.4). Teilweise Gutheissung der Beschwerde und Rückweisung der Sache an die Beschwerdegegnerin.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2009.00639 Entscheid der 3. Kammer vom 25. März 2010 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtssekretär Markus Heer. In Sachen Genossenschaft A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Stadt Illnau-Effretikon, vertreten durch die Baubehörde, diese vertreten durch RA C, Beschwerdegegnerin, betreffend Wasseranschlussgebühren, hat sich ergeben: I. Die Genossenschaft A ist Eigentümerin von Mehrfamilienhäusern an der D-Strasse und an der E-Strasse in der Stadt Illnau-Effretikon (Assek.-Nrn. 01, 02 und 03). Unter Bezugnahme auf einen Umbau der Liegenschaften und einer daraus resultierenden Erhöhung der jeweiligen Versicherungswerte erhob das Bauamt von Illnau-Effretikon mit zwei Verfügungen vom 18. Mai 2009 von der Genossenschaft A eine nachträgliche Kanalisationsanschlussgebühr von Fr. 62'550.- und eine nachträgliche

Wasseranschlussgebühr von Fr. 41'700.- (insgesamt Fr. 104'250.-). II. Dagegen rekurrierte die Genossenschaft A an den Bezirksrat Pfäffikon. Sie beantragte die Aufhebung der verfügbaren Gebühren sowie die Stadt Illnau-Effretikon einzuladen, die Gebühren stattdessen auf insgesamt Fr. 18'500.- festzusetzen. Der Bezirksrat wies den Rekurs mit Beschluss vom 6. Oktober 2009 ab. III. Gegen diesen Entscheid gelangte die Genossenschaft A am 9. November 2009 mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie wiederholte im Wesentlichen die vor Bezirksrat gestellten Anträge, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Illnau-Effretikon. Diese beantragte mit ihrer Beschwerdeantwort vom 10. Dezember 2009, die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen. Der Bezirksrat Pfäffikon verzichtete unter Hinweis auf die Begründung im angefochtenen Entscheid auf eine Vernehmlassung. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19c Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Die auferlegten Gebühren betragen insgesamt Fr. 104'250.-. Die Beschwerdeführerin verlangt eine Reduktion auf Fr. 18'500.-. Der Streitwert beträgt somit Fr. 85'750.-, weshalb die Sache in die Zuständigkeit der Kammer fällt (§ 38 Abs. 1 und 2 VRG). 2. 2.1 Das vom Grossen Gemeinderat (Legislative) der Stadt Illnau-Effretikon am 19. Dezember 1996 erlassene Reglement über die Abgabe von Wasser (RAW) sieht für den Anschluss an die Wasserversorgung und die Mitbenützung der bestehenden Wasserversorgungsanlage eine einmalige Anschlussgebühr vor. Bei wesentlichen Erweiterungen der Gebäude ist eine Nachzahlung fällig (Art. 51 Abs. 1). Die Höhe der Anschlussgebühr wird in der Tarifordnung geregelt (Abs. 2). Das Gebührenreglement des Stadtrats (Exekutive) von Illnau-Effretikon vom 23. November 2006 bemisst die Wasseranschlussgebühr auf 1 % der von der Kantonalen Gebäudeversicherung geschätzten Gebäudeversicherungssumme (Abschnitt D.2.3). Ferner sieht das Reglement bei Um- und Erweiterungsbauten, welche eine Erhöhung des Basisversicherungswerts zur Folge haben, eine Nachgebühr von 1 % der Differenz des Versicherungswerts vor (Abschnitt D.2.3.1). 2.2 Sodann erhebt die Stadt Illnau-Effretikon gemäss der Verordnung des Grossen Gemeinderats über Gebühren für Abwasseranlagen vom 27. Mai 1993 (GAV) für den Anschluss der Abwasseranlagen an die öffentliche Kanalisation als Einkauf in die öffentlichen Abwasseranlagen eine Anschlussgebühr (Art. 3). Diese beträgt 1.5 % der Gebäudeversicherungssumme der angeschlossenen Gebäude (Art. 4 Abs. 1). Bei Erweiterungsbauten sowie erheblichen Nutzungsänderungen an angeschlossenen Gebäuden, die eine Steigerung des Basiswerts der Gebäudeversicherung zu Folge haben, hat eine Gebührennachzahlung zu erfolgen (Art. 6 Abs. 1). Als nachzuzahlender Betrag gilt die Differenz zwischen der gemäss Verordnung ermittelten Anschlussgebühr für die Verhältnisse nach Eintritt einer Voraussetzung und der Anschlussgebühr für die Verhältnisse vor Eintritt dieser Voraussetzung (Abs. 2). 2.3 Die Beschwerdegegnerin berechnete die erhobenen Gebühren auf der Grundlage einer Steigerung der Versicherungswerte im Umfang von Fr. 4,17 Mio. Daraus resultierte für die Wasseranschlussgebühr ein Betrag von Fr. 41'700.- (1 %) und für die Kanalisationsanschlussgebühr ein Betrag von Fr. 62'550.- (1.5 %). 2.4 Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist eine generelle Nachzahlungspflicht von Anschlussgebühren einzig aufgrund des Umstands, dass sich der Gebäudeversicherungswert erhöht hat, zu schematisch. Sie anerkennt die Berechtigung von Nachgebühren für den Gebäudemehrwert nur insoweit, als dieser durch die bauliche Erweiterung der betroffenen Liegenschaften (Ausbau von Sockelgeschossen und Einbau von vier zusätzlichen Waschküchen)

entstanden ist. Die weiteren Arbeiten, wie die Erstellung einer Solaranlage mit kontrollierter Belüftung und Wärmerückgewinnung und die Ausstattung mit wasser- und energiesparenden Apparaturen und Küchengeräten sowie die Vergrößerung der Balkone, hätten nichts mit der Wasserversorgung resp. der Kanalisation zu tun.

### **E. 3.1**

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. Es stellt ihnen auch frei, diese über Erschliessungsbeiträge, Anschluss- und Benützungsgebühren oder anstelle von Erschliessungsbeiträgen auch nur über Anschluss- und Benützungsgebühren oder über Benützungsgebühren allein zu erheben (vgl. § 29 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991, WasserwirtschaftsG, LS 724.11). Für die Benützung der öffentlichen Abwasseranlagen erheben die Gemeinden kostendeckende Gebühren für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen (§ 45 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974, EG GSchG, LS 711.1).

### **E. 3.2**

Bei Anschlussgebühren bildet der Gebäudeversicherungswert häufig den massgebenden Anknüpfungspunkt für die Bemessung; es kommen jedoch auch andere Kriterien in Betracht wie etwa die Wasserzählergrösse, die Wohnungszahl, die Grösse des umbauten Raumes oder die Einwohnergleichwerte (vgl. Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 104/2003, S. 505 ff., 523 f. mit Hinweisen; vgl. ferner Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in: URP 1999 S. 557 ff.; VGr, 4. Juni 2009, VB.2009.00048, E. 4.1, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Die anrechenbare Geschossfläche bildet gerade bei Wohnbauten durchaus einen zwar pauschalen, aber einigermaßen aussagekräftigen Massstab für die Intensität der potenziellen Beanspruchung der Wasserversorgungsanlagen und damit für den aus dem Wasseranschluss erwachsenden Vorteil. Das Bemessungskriterium erscheint zumindest ebenso geeignet wie dasjenige des Gebäudeversicherungswertes (vgl. VGr, 8. Juli 2009, VB.2009.00157, E. 3.2, mit Hinweisen, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

### **E. 3.3**

Aus Gründen der Praktikabilität erachtet es die bundesgerichtliche Rechtsprechung grundsätzlich als zulässig, den Kostenanteil des Grundeigentümers nach dem Gebäudeversicherungswert der angeschlossenen Liegenschaft zu bemessen. Dies gilt namentlich bei Wohnbauten. Erfolgt bereits die erstmalige Festsetzung der Anschlussgebühr nach dem Gebäudeversicherungswert, lässt es die Rechtsprechung zu, dass bei einer nachträglichen Erweiterung der angeschlossenen Baute oder deren Umbau eine ergänzende Anschlussgebühr erhoben wird, wenn die massgebenden Vorschriften eine Nachforderung vorsehen (BGr, 22. Juni 2007, 2P\_53/2007, E. 2.2–2.4; 29. Mai 2009, 2C\_656/2008, E. 3.3 und 3.4, je mit Hinweisen, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Das Bundesgericht hat bisher nur mit Bezug auf Industriebauten einen Vorbehalt angebracht für Gebäude, welche im Verhältnis zu ihrem Versicherungswert einen extrem hohen oder extrem niedrigen Wasserverbrauch bzw. Abwasseranfall aufweisen. In einer solchen Situation stellt der Gebäudeversicherungswert (oder der amtliche Schätzungswert) kein taugliches Bemessungskriterium dar (vgl. BGr, 29. Mai 2009, 2C\_656/2008, E. 3.4; 22. August 2007, 2C\_101/2007, E. 4.3; 22. Juni 2007, 2P.53/2007, E. 2.2 sowie E. 2.4; [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Bei

Wohnbauten hat das Bundesgericht die Verweigerung derartiger Ausnahmen, was die Anschlussgebühren anbelangt, bisher als verfassungsrechtlich zulässig erachtet (vgl. BGr, 29. Mai 2009, 2C\_656/2008, E. 3.4, mit Hinweisen, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Es besteht vorliegend kein Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Es ist grundsätzlich zulässig, dass sich die Gemeinden für die Bemessung von Anschlussgebühren am Versicherungswert einer Liegenschaft orientieren, sei dies bei der erstmaligen Gebührenerhebung oder bei einer Nachgebühr.

#### **E. 4.1**

Die zitierten Reglemente des Grossen Gemeinderats der Stadt Illnau-Effretikon sehen eine Nachgebühr vor, wenn ein Gebäude wesentlich erweitert wird (Art. 51 Abs. 1 RAW) bzw. für den Fall von Erweiterungsbauten und erheblichen Nutzungsänderungen (Art. 6 Abs. 1 GAV). Vorinstanz und Beschwerdegegnerin weisen darauf hin, dass unter den Begriffen Umbauten oder Erweiterungsbauten sämtliche nachträglichen baulichen Veränderungen zu verstehen sind, welche den Versicherungswert des Gebäudes bei einer Neueinschätzung erhöhen (act. 4 E. 4 S. 4, act. 8 S. 5). Zu Unrecht allerdings führt die Beschwerdegegnerin zu Art. 51 RAW aus, diese Bestimmung verwende den Begriff "Um- und Erweiterungsbaute" (vgl. act. 8 S. 6); tatsächlich sprechen weder Art. 51 RAW noch Art. 6 Abs. 1 GAV von Umbauten. Erst das vom Stadtrat festgesetzte Gebührenreglement erwähnt eine Nachzahlung bei "Um- und Erweiterungsbauten" (Ziffer D.2.3.1).

#### **E. 4.2**

Es fragt sich somit, ob Vorinstanz und Beschwerdegegnerin unter die Begriffe "Erweiterungsbauten" oder "Erweiterungen" – wie dies der Stadtrat mit der Fassung von Ziffer D.2.3.1 des Gebührenreglements bereits gemacht hat – auch Umbauten subsumieren dürfen.

##### **E. 4.2.1**

"Erweiterung" bedeutet "Vergrösserung" oder "Ausdehnung". Blosser Umbauten, mit welchen ein Gebäude nicht vergrössert oder die überbaute Fläche nicht ausgedehnt wird, gehören nicht dazu. Die grammatikalische Auslegung lässt keinen Raum dafür, unter den Begriff der Erweiterung auch den Umbau zu subsumieren. Mit der Verwendung des Begriffs der Erweiterung kommt klar zum Ausdruck, dass blosser Umbauten keine Nachzahlung zur Folge haben. Entgegen der Auffassung der Vorinstanzen besagt die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts nichts anderes; insbesondere besagt sie nicht, dass unter Erweiterungsbauten alle nachträglichen baulichen Veränderungen eines bestehenden Gebäudes zu verstehen sind, welche dessen Versicherungswert bei einer Neueinschätzung erhöhen. Im zitierten Leitentscheid ging es um eine kommunale Regelung, welche eine Nachzahlung bei Um- und Erweiterungsbauten vorsah (RB 1977 Nr. 110 = ZBl 78/1977 S. 536 ff.); in solchen Fällen können zwanglos sämtliche baulichen Veränderungen Anlass für eine Nachzahlung sein. Das Verwaltungsgericht führte allerdings nur aus, dass unter den Begriffen Umbauten und Erweiterungsbauten alle nachträglichen baulichen Veränderungen eines bestehenden Gebäudes zu verstehen sind (VGr, 12. Oktober 2004, VB.2004.00190, E. 3.2, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Dies bedeutet gerade nicht, dass bereits unter dem Begriff "Erweiterungsbaute" sämtliche nachträglichen baulichen Veränderungen zu verstehen wären.

##### **E. 4.2.2**

Der Bezirksrat ist sodann der Auffassung, dass der Wortlaut der Bestimmungen zu sachlich unhaltbaren und damit willkürlichen Ergebnissen führt (act. 4 E. 4 S. 5). Dies trifft nicht zu. Wenn nur Erweiterungsbauten Anlass für eine Gebühreinnachzahlung sind, so entspricht dies im Wesentlichen einer Abgabebemessung nach Bauvolumen. Auch das Bauvolumen ist bei Anschlussgebühren ein zulässiger Anknüpfungspunkt (vgl. vorn E. 3.2). Es lässt sich nicht sagen, eine teleologische Auslegung nach Sinn und Zweck der kommunalen Reglemente führe zu einem anderen Ergebnis als die grammatikalische Auslegung. Es sprechen durchaus plausible Gründe dafür, gewöhnliche Umbauten nicht als Anknüpfungspunkt für Gebühreinnachforderungen zu machen – blosse Umbauten (ohne Nutzungsänderung) dürften in aller Regel keinen Einfluss auf den Wasserverbrauch und die Abwassermenge haben.

#### **E. 4.2.3**

Zu erwähnen ist immerhin, dass die Beschränkung von Nachzahlungen auf Erweiterungsbauten Ungleichheiten schaffen kann, wenn es bei Neubauten allein auf den Versicherungswert ankommt: Werden werterhöhende Arbeiten, welche eine Erhöhung des Basiswertes bewirken, nur berücksichtigt, wenn damit eine Erweiterung des Gebäudes stattfindet, so können Eigentümer werterhöhend umgebaute Altbauten gegenüber den Eigentümern neu erstellter Gebäude, die von Anfang an aufwendiger errichtet worden sind, bevorzugt sein (vgl. VGr, VB.2004.00190, E. 3.3 a.E., mit Hinweisen, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Dies ändert indessen nichts daran, dass Art. 6 Abs. 1 GAV und 51 RAV keine genügenden Grundlagen sind für eine Nachzahlung auf blossen Umbauten, seien diese werterhöhend oder nicht. Es ist nicht zulässig, die Gebührenpflicht im Interesse einer Gleichbehandlung entgegen dem klaren Wortlaut auf blosse Umbauten auszudehnen.

#### **E. 4.2.4**

Ebenfalls unzulässig ist es, die kommunalen Bestimmungen aus Praktikabilitätsgründen anders auszulegen. Wohl trifft es zu, dass eine Zuordnung der einzelnen Bauausgaben eine aufwendige Arbeit darstellen kann. Solche und ähnliche Zuordnungen sind aber auch etwa dort zu treffen, wo es um die Abgrenzung zwischen wertvermehrenden und werterhaltenden Ausgaben geht.

#### **E. 5.1**

Gemäss Art. 6 Abs. 1 GAV können Nachgebühren allerdings nicht nur bei Erweiterungsbauten, sondern auch bei erheblichen Nutzungsänderungen anfallen. Demzufolge können Umbauten immerhin dann Nachzahlungen für den Kanalisationsanschluss zur Folge haben, wenn mit dem Umbau eine erhebliche Nutzungsänderung einhergeht. Daneben könnten auch andere, hier nicht zur Diskussion stehende Nutzungsänderungen Anlass für Nachgebühren sein. Eine Nutzungsänderung liegt vor, wenn die mit der neuen Benützung verbundenen Auswirkungen in irgendeiner Hinsicht intensiver sind als die bisherigen (vgl. VGr, 19. März 2009, VB.2009.00324, E. 4; Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, Rz. 211).

#### **E. 5.2**

Im Gegensatz zu Art. 6 Abs. 1 GAV enthält Art. 51 RAW nur den Begriff der wesentlichen Erweiterungen. Wie gesehen, bedeutet "erweitern" neben "vergrössern" auch "ausdehnen"; in einem übertragenen Sinn lässt sich unter der Erweiterung eines Gebäudes folglich auch eine Erweiterung bzw. eine Intensivierung der Nutzung verstehen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass auch für den Anschluss an die Wasserversorgung bei wesentlicher

Erweiterung der Gebäudenutzung eine Nachgebühr geschuldet ist.

### **E. 5.3**

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die massgebenden Reglemente des Grossen Gemeinderats nachträgliche Anschlussgebühren nur erlauben, wenn ein Gebäude erweitert wird oder wenn Umbauten erfolgen, welche eine massgebliche Änderung der Nutzung bewirken. Für gewöhnliche Umbauten, welche keine erheblichen Nutzungsänderungen nach sich ziehen, erlauben die Reglemente des Grossen Gemeinderates hingegen keine nachträgliche Gebührenerhebung.

### **E. 6.1**

Die fraglichen Gebühren stellen Kausalabgaben dar; es handelt sich um Benützungsgebühren, die als einmalige Gegenleistungen der Grundeigentümerschaft für das Recht erhoben werden, das Verteilernetz für die Zuleitung des Wassers und die Kanalisation für die Ableitung des Abwassers zu benutzen, allenfalls auch um Beiträge bzw. Vorzugslasten, soweit damit der Aufwand für Erstellung und Unterhalt der Anlagen gedeckt werden soll (vgl. BGE 112 Ia 260 E. 5a; VGr, 4. Juni 2009, VB.2009.00048, E. 2.1, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Gemäss dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht bedürfen öffentliche Abgaben – abgesehen von Kanzleigebühren – einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessungsgrundlage selber festlegen. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich bei diesem Prinzip um ein verfassungsmässiges Recht des Bundes; es wird für die öffentlichen Abgaben des Bundes in Art. 164 Abs. 1 lit. d der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) festgehalten (vgl. Pierre Tschannen in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. A., Zürich etc. 2008, Art. 164 N. 23). Sodann ist es in Art. 126 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV) mit Bezug auf die – nicht unter die Steuern im Sinn von Art. 125 KV fallenden – "weiteren Abgaben", d.h. die Kausal- und Lenkungsabgaben, des kantonalen und kommunalen Rechts verankert. Allerdings bleiben nach Art. 137 KV "Erlasse und Anordnungen, die in einem nach der früheren Verfassung gültigen Verfahren beschlossen worden sind, [...] in Kraft". Darunter fallen jene Erlasse, die aufgrund der verschärften Anforderungen der neuen Kantonsverfassung an die Gesetzesform neu nicht mehr über eine genügende gesetzliche Grundlage verfügen würden (vgl. Madeleine Camprubi in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 137 N. 4 und 7 ff.). Älteren Verordnungen kann daher die Verbindlichkeit nicht aufgrund von Art. 126 KV abgesprochen werden. Demnach ist im vorliegenden Fall allein das bundesverfassungsrechtliche Prinzip massgebend.

### **E. 6.2**

Die Rechtsprechung hat die Anforderungen an die Abgabebemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip; vgl. hierzu BGE 132 II 47 E. 4.1 S. 55 f.) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Die Tragweite des Legalitätsprinzips ist demnach nach der Art der Abgabe zu differenzieren. Dabei darf dieser Grundsatz weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass er mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis

der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 132 II 371 E. 2.1 S. 374 mit Hinweisen).

### **E. 6.3**

Wie gesehen, enthalten die Reglemente des Grossen Gemeinderates als formelles Gesetzesrecht der Gemeinde Illnau-Effretikon keine Grundlage für nachträgliche Anschlussgebühren auf gewöhnlichen Umbauten (vgl. vorn E. 5.3). Sodann enthält auch das kantonale Recht keine formellgesetzliche Grundlage, welche den Gegenstand der Wasser- und Kanalisationsanschlussgebühren hinreichend bestimmt regelt (vgl. BGr, 9. August 2007, 2C\_150/2007, E. 4, [www.bger.ch](http://www.bger.ch) = ZBl 109/2008 S. 277; VGr, 4. Juni 2009, VB.2009.00048, E. 3.1 und 3.2, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Damit bleibt für die Exekutive der Stadt Illnau-Effretikon kein Raum, um von der übergeordneten Regelung der kommunalen Legislative abzuweichen und weitere Anknüpfungen für die Gebührenerhebung zu schaffen. Der von der Exekutive ergangenen Regelung, wonach eine Nachzahlung auch bei Umbauten geschuldet ist (vgl. act. 4 E. 4 S. 4), muss die Anwendung versagt bleiben.

### **E. 7**

Es bleibt zu prüfen, welche der an den Liegenschaften der Beschwerdeführerin vorgenommenen Änderungen als wesentliche Erweiterungen bzw. als erhebliche Nutzungsänderungen zu qualifizieren sind.

#### **E. 7.1**

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin selbst zählen dazu der Ausbau der Sockelgeschosse bei zwei Gebäuden mit insgesamt sechs Maisonettewohnungen und der Einbau von vier zusätzlichen Waschküchen (act. 2 S. 3). Dem bleibt nichts beizufügen.

#### **E. 7.2**

Die Beschwerdegegnerin sodann nennt als abgabepflichtig im Besonderen die Schaffung von vier zusätzlichen Bastelräumen sowie die Vergrösserung von Balkonen (act. 8 S. 3). Die Vergrösserungen der Balkone sind entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin im Rekursverfahren (act. 7/1 S. 5) fraglos als Erweiterungsbauten im Sinne von Art. 6 Abs. 1 GAV und 51 RAW zu subsumieren. Gegenteilig ist die Zusammenlegung von kleineren Wohnungen zu grösseren Einheiten zu beurteilen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Liegenschaften deswegen intensiver benutzt würden. Ebenso wenig liegt in den weiteren von der Beschwerdegegnerin aufgeführten Arbeiten wie dem Ersatz der Leitungen oder der Erstellung einer Solaranlage (act. 8 S. 3) eine Erweiterungsbaute oder eine intensivere Liegenschaftsnutzung. Mit Bezug auf die Einrichtung von Bastelräumen liegt eine Erweiterung der Nutzung hingegen auf der Hand.

#### **E. 7.3**

Die Beschwerdeführerin nennt einen Mehrwert von Fr. 740'000.-, welcher durch die Wohnraumerweiterung geschaffen worden sei (act. 2 S. 6). Gemäss dem Rechtsbegehren ist sie bereit, auf diesem Betrag Gebühren zu bezahlen. Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, ob darin sämtliche Arbeiten, welche für die Erweiterung bzw. die intensivere Nutzung der Liegenschaft aufgewendet wurden, enthalten sind. Die Beschwerdegegnerin bestreitet denn auch, dass nur Investitionen von Fr. 740'000.- Grundlage für die Gebührenrechnung seien (act. 8 S. 8).

#### **E. 7.4**

Vor dem rechtlichen Hintergrund, dass nachträgliche Gebühren für Wasser- und Kanalisationsanschlüsse in der Stadt Illnau-Effretikon lediglich für Mehrwerte erhoben werden dürfen, welche auf Erweiterungsbauten oder erheblichen Nutzungsänderungen beruhen, erweist sich der Sachverhalt somit als unzureichend geklärt. Die angefochtenen Entscheide von Beschwerdegegnerin und Bezirksrat sind demnach aufzuheben. Die Sache ist in Anwendung von § 64 Abs. 1 VRG zur Neufestsetzung der Nachzahlungsgebühren an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen (vgl. dazu Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 64 N. 6).

#### **E. 8**

Beim vorliegenden Ergebnis braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob die Gebührennachzahlungen faktisch an das Erfordernis einer Baubewilligung anknüpfen und ob eine solche Anknüpfung gegebenenfalls zu Rechtsungleichheiten führt. Die Beschwerdeführerin beanstandet die Gebührennachforderung auch unter diesem Aspekt lediglich insoweit, als der Forderung keine baulichen Erweiterungen oder Nutzungsänderungen zugrunde liegen (act. 2 S. 6).

#### **E. 9**

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens obsiegt keine Partei überwiegend, weshalb die Kosten – entsprechend der Praxis bei Rückweisungen – den Parteien je zur Hälfte aufzuerlegen sind (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Dasselbe gilt für die Kosten des Rekursverfahrens im Umfang von total Fr. 904.-. Bei diesem Ergebnis besteht weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren ein Anlass für die Zusprechung einer Parteientschädigung (vgl. § 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 10**

Beim vorliegenden Urteil handelt es sich um einen Rückweisungsentscheid. Ein solcher wird überwiegend als Zwischenentscheid qualifiziert, der sich nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) weiterziehen lässt (BGE 134 II 137 E. 1.3.2). Die direkte Anfechtbarkeit ist lediglich dann gegeben, wenn der Entscheid einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) 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 (lit. b). Als Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG ist ein Rückweisungsentscheid dann einzustufen, wenn der unteren Instanz kein Beurteilungsspielraum mehr verbleibt (BGE 134 II 124 E. 1.3). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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