

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00153 vom 13. April 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-04-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00153](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00153)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00153 du 13 avril 2022

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00153 del 13 aprile 2022

## Regeste

Anschlussgebühren | Wasser- und Abwasseranschlussgebühren: Nachzahlung nach Umbau. Umstritten ist, ob für die Erhebung einer Gebührennachzahlung zusätzlich zur Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme eine Mehrnutzung vorausgesetzt ist. Sowohl die grammatikalische wie auch die systematische Auslegung der anwendbaren Bestimmungen ergibt, dass die Mehrnutzung lediglich bei Nutzungsänderungen, und nicht bei Renovationen, Um- und Erweiterungsbauten, zusätzlich gefordert wird (E. 3.2-3.5). Massgebend für die Bemessung der Anschlussgebührennachzahlung ist die Differenz zwischen den Versicherungssummen des betreffenden Gebäudes vor Beginn der Bauarbeiten und nach Vollendung der baulichen Änderungen, ohne dass es auf die zu erwartende Mehr- oder Minderbelastung der öffentlichen Versorgungs- und Entsorgungsnetze ankäme. Ausnahmen sind nur möglich, wenn ein Gebäude derart luxuriös ist, dass die Gebühren gestützt auf andere Kriterien als die gesetzlich vorgesehenen zu erheben sind, was vorliegend aber nicht der Fall ist (E. 3.8). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2021.00153 Urteil der 3. Kammer vom 13. April 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Ersatzrichterin Beryl Niedermann, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser. In Sachen A, vertreten durch B, dieser vertreten durch RA C und/oder RA D, Beschwerdeführerin, gegen Werkkommission Pfäffikon, vertreten durch RA E, Beschwerdegegnerin, betreffend Anschlussgebühren, hat sich ergeben: I. A ist Eigentümerin der Liegenschaft F-Strasse 01, G (Gemeinde Pfäffikon). Am 10. Juni 2020 wurde A die Rechnung für die Nachzahlung von Wasser-, Kanalisations- und Stromanschlussgebühren für die Liegenschaft an der F-Strasse 01 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 02 in G zugestellt. Die Einsprache gegen die Rechnung wies die Werkkommission Pfäffikon am 8. Juli 2020 ab. II. Den von A hiergegen erhobenen Rekurs wies das Baurekursgericht mit Entscheid vom 27. Januar 2021 ab, soweit es darauf eintrat. III. A. Am 26. Februar 2021 erhob A Beschwerde an das Verwaltungsgericht, mit den Anträgen, es sei der Entscheid des Baurekursgerichts insoweit vollumfänglich aufzuheben, als der Rekurs betreffend die Wasser- und Kanalisationsanschlussgebühren abgewiesen worden sei (inklusive Kostenfolgen) und es sei demnach der Beschluss der Werkkommission Pfäffikon vom 8. Juli 2020 ebenfalls aufzuheben und es seien der Beschwerdeführerin die Wasser- und Kanalisationsanschlussgebühren zu erlassen. Eventualiter sei der angefochtene Entscheid, soweit er die Wasser- und Kanalisationsgebühren betreffe, aufzuheben und es sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, alles unter Kosten- und

Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin. B. Das Baurekursgericht und die Beschwerdegegnerin beantragten am 11. März 2021 bzw. am 6. April 2021 Abweisung der Beschwerde, Letztere unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Mit Eingaben vom 20. April 2021 bzw. vom 10. Mai 2021 hielten die Beschwerdeführerin bzw. die Beschwerdegegnerin je an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gestützt auf § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Beschwerde Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. Mit Blick auf den Fr. 20'000.- übersteigenden Streitwert ist die Sache von der Kammer zu entscheiden (§ 38 Abs. 1 i.V.m. § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG). 2. 2.1 An der streitbetroffenen Liegenschaft wurden mehrere bauliche Veränderungen vorgenommen, was zu einer Wertvermehrung gemäss Nachweis der Gebäudeversicherung von Fr. 1'000'000.- führte. Gestützt auf die Revisions schätzung der Gebäudeversicherung vom 25. Juni 2019 wurden der Beschwerdeführerin im Rahmen der Gebühre nnachzahlung Anschlussgebühren im Umfang von insgesamt Fr. 40'146.- in Rechnung gestellt. Hiervon streitig sind vorliegend die Wasseranschlussgebühr (Fr. 15'000.-) und die Kanalisationsanschlussgebühr (Fr. 13'000.-). Nicht angefochten ist das vorinstanzliche Urteil, soweit damit das Baurekursgericht auf den Rekurs betreffend die Stromanschlussgebühren in Verneinung seiner Zuständigkeit nicht eintrat. 2.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die einschlägigen kommunalen Bestimmungen seien unmissverständlich formuliert und setzten fest, dass eine Anschlussgebühr nur dann verlangt werden könne, wenn Renovationen, Um- und Erweiterungsbauten und Nutzungsänderungen je zu einer Mehrnutzung und zu einer Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts führten. Eine Gebühre nnachzahlung aufgrund eines erhöhten Gebäudeversicherungswerts ohne höhere Inanspruchnahme der Infrastruktur widerspreche dem Äquivalenzprinzip und dem Gleichbehandlungsprinzip. Die Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts sei vorliegend einzig auf den Einbau teurer Materialien zurückzuführen, ohne dass eine erhöhte Nutzung der Infrastruktur resultiere. 2.3 Die Vorinstanz erwog im Wesentlichen, die einschlägigen kommunalen Bestimmungen seien dahingehend auszulegen, dass für eine Anschlussgebühre nnachzahlung nur für Nutzungsänderungen eine Mehrnutzung vorausgesetzt werde, nicht aber für Renovationen, Um- und Erweiterungsbauten. Das Abstellen auf den Gebäudeversicherungswert als Bemessungskriterium sei zulässig. Sodann seien die erhobenen Gebühren verhältnismässig und im Einklang mit dem Äquivalenzprinzip. Es liege kein Ausnahmefall vor, welcher ein Abweichen vom Prinzip der Gebühre n erhebung gestützt auf die Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts gebiete. 2.4 Die Beschwerdegegnerin macht demgegenüber geltend, das Äquivalenzprinzip lasse für die Erhebung der Anschlussgebühren ein Abstellen auf den Gebäudeversicherungswert zu, ohne dass zusätzlich auf das Mass der Inanspruchnahme der Versorgungsnetze abgestellt werden müsse. Daher spiele auch im Fall eines nachträglichen, den Gebäudeversicherungswert erhöhenden Umbaus die damit effektiv verbundene Mehr- oder Minderbelastung keine Rolle. Es bestehe zudem im Rahmen einer Gesamtbetrachtung kein unzulässiges Missverhältnis der Gebühre nhöhe zum Nutzen des Wasser- und Kanalisationsanschlusses.

### **E. 3.1**

Den Gemeindebehörden kommt bei der Auslegung des kompetenzgemäss erlassenen kommunalen Rechts aufgrund der Gemeindeautonomie ein Spielraum zu, der von den Rechtsmittelinstanzen zu respektieren ist (VGr, 11. Juli 2019, VB.2018.00758, E. 4.3VGr,

25. Juli 2018, VB.2018.00089, E. 4.2; Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 50 N. 60). Die Rechtsmittelinstanzen dürfen deshalb unter mehreren verfügbaren und angemessenen Auslegungsmöglichkeiten nicht eine sinnvolle, zweckmässige Interpretation einer kommunalen Norm durch die Gemeinde oder durch ihre eigene Auslegung ersetzen (BGr, 11. Juli 2017, 1C\_572/2016, E. 2.1). Vorliegend ist die von der kommunalen Behörde vorgenommene Auslegung von Art. 56 Abs. 3 der Verordnung über die Wasserversorgung der Gemeinde Pfäffikon vom 29. November 2010 (WVV) und von Art. 49 Abs. 2 der Verordnung über die Siedlungsentwässerung der Gemeinde Pfäffikon vom 29. November 2010 (VSE) zu beurteilen.

### **E. 3.2**

Nach § 29 Abs. 2 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 (WWG) erheben die Gemeinden oder die öffentlich erklärten Wasserversorgungsunternehmen für die Benützung der öffentlichen Wasserversorgungsanlagen kostendeckende Anschluss- und Benützungsgebühren oder Benützungsgebühren allein. Nach § 45 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974 (EG GSchG) erheben die Gemeinden kostendeckende Gebühren für die Benützung der öffentlichen Abwasseranlagen. Die WVV und die VSE, beide erlassen von der Gemeindeversammlung Pfäffikon, sehen vor, dass die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung je durch Anschlussgebühren und Benützungsgebühren finanziert werden (Art. 55 WVV und Art. 48 VSE). Art. 56 Abs. 3 WVV lautet wie folgt: "Bei Renovationen, Um- und Erweiterungsbauten sowie bei Nutzungsänderungen, welche zu einer Mehrnutzung führen und damit eine Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme (Basiswert mal Teuerungsfaktor) zur Folge haben, wird eine Anschlussgebühre nachzahlung erhoben. Davon ausgenommen sind Kosten für energie- und wärmetechnische Massnahmen sowie Renovationen, Um- und Erweiterungsbauten, deren Investitionskosten nicht mehr als Fr. 50'000.- inkl. MwSt betragen." Gemäss Art. 49 Abs. 2 VSE wird "bei Renovationen, Um- und Erweiterungsbauten sowie bei Nutzungsänderungen, welche zu einer Mehrnutzung führen und eine Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme (Basiswert mal Teuerungsfaktor) zur Folge haben, [...] eine Anschlussgebühre nachzahlung erhoben. Davon ausgenommen sind Kosten für energie- und wärmetechnische Massnahmen sowie Renovationen, Um- und Erweiterungsbauten, deren Investitionskosten nicht mehr als Fr. 50'000.- inkl. MwSt betragen."

### **E. 3.3**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Bestimmungen seien unmissverständlich. Sie sind indes grammatikalisch – insbesondere mit Bezug auf den Relativsatz – nicht eindeutig formuliert, was bereits die vorliegende Streitigkeit zeigt. Daher sind sie auslegungsbedürftig. Die Beschwerdegegnerin legte die einschlägigen Bestimmungen dahingehend aus, dass eine Anschlussgebühre nachzahlung in Bezug auf den erfolgten Umbau bzw. Innenausbau unabhängig von einer effektiven Mehrnutzung bei einer Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts geschuldet sei. Daran ändert nichts, dass sie in ihrem Beschluss ein wenig missverständlich festhielt, bereits Umbauten oder Innenausbauten an sich stellten eine "Mehrnutzung" im Sinne der genannten Bestimmungen dar, grenzte sie diese doch klar von einer "stärkeren Benutzung der Ver- und Entsorgungsanlagen" ab.

### **E. 3.4**

Die Vorinstanz erwog, aus dem Wortlaut der Bestimmungen lasse sich nicht eindeutig schliessen, ob eine Gebührennachzahlung auch bei Renovationen, Um- und Erweiterungsbauten eine Mehrnutzung voraussetze. Dem ist entgegenzuhalten, dass grammatikalisch aufgrund der zweimaligen Verwendung einer Konjunktion – "und" und "sowie" – zu schliessen ist, dass sich der Relativsatz "welche zu einer Mehrnutzung führen [...]" nur auf die Nutzungsänderungen bezieht. Andernfalls müsste der Satz lauten: "Bei Renovationen, Um-, Erweiterungsbauten und Nutzungsänderungen, welche zu einer Mehrnutzung führen [...]". Dadurch, dass zwischen Umbauten und Erweiterungsbauten ein "und" steht, bestehen zwei Gruppen von Nomen, nämlich einerseits die Renovationen, Um- und Erweiterungsbauten und andererseits die Nutzungsänderungen. Dies wird zusätzlich durch die zweimalige Verwendung der Präposition "bei" deutlich gemacht. Somit weist bereits die grammatikalische Auslegung der Bestimmungen darauf hin, dass lediglich für Nutzungsänderungen zusätzlich eine Mehrnutzung gefordert wird.

### **E. 3.5**

Sodann ist auch systematisch zu berücksichtigen, dass unbestrittenermassen für alle die Nachzahlungspflicht auslösenden Tatbestände eine Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts Voraussetzung ist sowie für die Bemessung der Nachzahlung zusätzlich die Differenz zwischen der neuen Gebäudeversicherungssumme und der vor der Durchführung der Arbeiten gültigen Versicherungssumme massgebend ist (Art. 56 Abs. 4 WVV und Art. 49 Abs. 3 VSE). Ohne Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme wird somit in keinem Fall eine Nachzahlung ausgelöst. Renovationen, Um- oder Erweiterungsbauten führen in der Regel ohnehin zu einer Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme, Nutzungsänderungen aber in der Regel nur dann, wenn eine Mehrnutzung resultiert. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die Mehrnutzung mit Bezug auf die Nutzungsänderung als zusätzliche Voraussetzung festgesetzt wurde.

### **E. 3.6**

Die Anschlussgebühr stellt eine Kausalabgabe dar, es handelt sich um eine Benützungsg Gebühr als einmalige Gegenleistung der Grundeigentümerschaft für das Recht, das Verteilnetz für die Zuleitung des Wassers zu benutzen (VGr, 7. August 2020, VB.2019.00571, E. 3.3; VGr, 11. Juli 2019, VB.2018.00758, E. 4.4 mit weiteren Hinweisen). Massgeblich sind die allgemeinen abgaberechtlichen Prinzipien, namentlich das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip (BGr, 23. September 2021, 2C\_992/2020, E. 6, mit weiteren Hinweisen). Das Äquivalenzprinzip als Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und des Willkürverbots im Abgaberecht verlangt insbesondere, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Der Wert der Leistung bemisst sich 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 nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGr, 23. September 2021, 2C\_992/2020, E. 6, BGE 139 III 334 E. 3.2.3 f. und BGE 141 I 105 E. 3.3.2, je mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat ein ausschliessliches Abstellen auf den Gebäudeversicherungswert zur Erhebung von periodischen Gebühren als

nur bedingt tauglich bezeichnet (BGr, 7. Oktober 2014, 2C\_160/2014, E. 6.4.2, mit weiteren Hinweisen), jedoch selbst für diese einen gewissen Schematisierungsgrad für zulässig erachtet. Für einmalige Anschlussgebühren darf sich die Gebühr nach dem – aufgrund schematischer Kriterien ermittelten – Mass des Vorteils richten, welcher dem Grundeigentümer aus der Wasserversorgung bzw. der Abwasserentsorgung des Gebäudes erwächst, wobei der Gebäudeversicherungswert diesen Vorteil regelmässig zuverlässig zum Ausdruck bringt (BGr, 29. Mai 2009, 2C\_656/2008 E. 3.3). Erfolgt sodann 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, ohne dass es auf die zu erwartende Mehr- oder Minderbelastung der öffentlichen Versorgungs- und Entsorgungsnetze ankäme, wenn die massgebenden Vorschriften eine Nachforderung vorsehen ( BGr, 29. Mai 2009, 2C\_656/2008 E. 3.3–3.5; BGr, 22. Juni 2007, 2P.53/2007, E. 2.2–2.4; VGr, 25. März 2010, VB.2009.00639. E. 3.3 ). Begründet wird dies unter anderem damit, dass ansonsten Personen, welche gleich zu Beginn eine teurere Baute erstellen, langfristig anders behandelt würden als Personen, welche zunächst günstig bauen und die Baute erst zu einem späteren Zeitpunkt baulich aufwerten ( BGr, 17. Mai 2010, 2C\_341/2009 E. 3.2).

### **E. 3.7**

Massgebend für die Bemessung der baulichen Wertvermehrung eines Gebäudes im Hinblick auf die Erhebung der Anschlussgebühren ist die Differenz zwischen den Versicherungssummen des betreffenden Gebäudes vor Beginn der Bauarbeiten und nach Vollendung der baulichen Änderungen (Art. 56 Abs. 4 WVV und Art. 49 Abs. 3 VSE; VGr, 7. August 2020, VB. 2019.00571, E. 3.4). Vorliegend betrug die Gebäudeversicherungssumme gemäss Schätzung der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) vom 12. Juli 2005 Fr. 1'298'300.-, nach den Bauarbeiten betrug sie am 25. Juni 2019 Fr. 2'500'000.-, was einer baulichen Wertvermehrung gemäss Versicherungsnachweis von Fr. 1'000'000.- entspricht.

### **E. 3.8**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe verkannt, dass die bauliche Wertvermehrung ausschliesslich auf den Einbau teurer Materialien zurückzuführen sei. Dies kann indes im Licht der dargelegten Grundsätze dahingestellt bleiben: Selbst wenn die Wertvermehrung vorliegend allein durch den luxuriösen Ausbau herbeigeführt worden wäre, führte dies nicht ohne Weiteres zum Schluss, dass für die Erhebung der Anschlussgebühr nicht ausschliesslich auf die Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts abgestellt werden dürfte. Um eine Abweichung hiervon zu begründen, müsste dargelegt werden können, dass die Baute im Verhältnis zu ihrem Versicherungswert einen "extrem hohen oder einen extrem niedrigen Wasserverbrauch bzw. Abwasseranfall aufweist" (BGr, 8. September 2009, 2C\_847/2008, E. 2.1) oder dass eine "extrem teure Bauweise" einer geringen zusätzlichen Nutzungsmöglichkeit gegenübersteht (BGr, 29. Mai 2009, 2C\_656/2008, E. 3.5). Diese Rechtsprechung ist dahingehend zu interpretieren, dass für Wohnhäuser nur in wenigen Ausnahmefällen ein Abweichen von einer schematisierten Betrachtungsweise geboten ist. Wären die Voraussetzungen für ein solches Abweichen gegeben, wären sie sodann nicht nur bei einem Umbau oder einer Renovation, sondern auch bei einem Neubau zu berücksichtigen, weshalb der Wasserverbrauch bzw. Abwasseranfall der heutigen im Vergleich zur früheren Baute nicht massgeblich ist, sondern lediglich die

Frage, ob die Umbauten dazu geführt haben, dass das heutige Gebäude derart luxuriös ist, dass die Gebühren nunmehr gestützt auf andere Kriterien als die gesetzlich vorgesehenen zu erheben sind. Die von der Beschwerdeführerin angeführte Küche im Wert von Fr. 170'000.-, die Bäder im Wert von Fr. 165'000.- und verschiedene Designerstücke und Massanfertigungen im Wert von Fr. 450'000.- sowie gesamthaft ein Versicherungswert von Fr. 2'500'000.- legen bei einem Einfamilienhaus zwar ohne Zweifel einen hohen Ausbaustandard nahe, eine einem Ausnahmefall entsprechende – "extreme" – Luxusbaute liegt jedoch nicht vor. Ebenso wenig ist ein für ein Einfamilienhaus dieser Grösse weit unterdurchschnittlicher Wasserverbrauch oder Abwasseranfall geltend gemacht bzw. ersichtlich. Damit ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin unerheblich, ob über den Einbau teurerer Materialien hinaus auch eine gegenüber der früheren Baute erhöhte Nutzung des Wasser- bzw. Kanalisationsanschlusses vorliegt und durfte die Beschwerdegegnerin in zweckmässiger Anwendung des kommunalen Rechts eine Gebühreinnachzahlung aufgrund der Erhöhung des Gebäudeversicherungswerts fordern, ohne die Nutzungsintensität zu berücksichtigen.

#### **E. 4**

Die Beschwerde ist damit abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 VRG). Gemäss ständiger Rechtsprechung steht einem obsiegenden Gemeinwesen eine Parteientschädigung nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, zu. Im vorliegenden Fall sind besondere Aufwendungen der Gemeinde nicht ersichtlich. Sie kann somit keine Parteientschädigung beanspruchen.

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