

4-BE.2012.5

Urteil vom 26. März 2014

Besetzung Präsident E. Hauller
 Vizepräsident K. Müller
 Richter P. Hohn
 Gerichtsschreiberin G. Bruder-Wismann

Beschwerde- **A.** _____
führer

 vertreten durch Dr. iur. Lukas Pfisterer, Rechtsanwalt, Stadtturm-
 strasse 19, 5401 Baden

Beschwerde- **Einwohnergemeinde Q.** _____
gegnerin
 handelnd durch den Gemeinderat

 dieser vertreten durch Dr. iur. Markus Siegrist, Rechtsanwalt und Notar,
 Bleichemattstrasse 43, 5001 Aarau

Gegenstand Benützungsgebühren (Wasser und Abwasser)

Das Gericht entnimmt den Akten:

A.1.

A. ist Eigentümer der Liegenschaft X-Strasse B in Q.. Er hat das Mehrfamilienhaus am 1. Juli 2006 von der C. AG erworben. Insgesamt besteht die Liegenschaft aus 40 Wohnungen. Seit dem Erwerb des Gebäudes hat A. die Rechnungen für den Abwasser- und Wasserbezug der jeweiligen Abrechnungsperioden bezahlt. In der Bezugsperiode vom April 2008 bis September 2008 wurde am 13. Mai 2008 ein neuer Wasserzähler eingebaut, weshalb im Mai 2008 ein Zwischenstand abgerechnet wurde.

A.2.

Im April 2011 teilte die Einwohnergemeinde Q. A. mit, dass für die Abrechnungsperioden März 2007 bis Mai 2008 und Mai 2008 bis September 2010 nachträgliche Zahlungen erforderlich seien. Sie stellte ihm Entwürfe für die vorgesehenen Nachrechnungen mit der Aufforderung zu, dazu Stellung zu nehmen.

A.3.

Am 26. Mai 2011 fand eine Besprechung zwischen A., seinem Vertreter und dem Liegenschaftsverwalter einerseits und Vertretern der Einwohnergemeinde Q. andererseits statt.

A.4.

Am 8. Juli 2011 stellte die Einwohnergemeinde Q. A. Nachrechnungen für Benutzungsgebühren (Abwasser und Wasser) der Bezugsperioden März 2007 bis Mai 2008 und Mai 2008 bis September 2010 im Gesamtbetrag von Fr. 101'412.45. Die Rechnungen waren jeweils mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.

B.1.

Mit Schreiben vom 9. August 2011 liess A. gegen die Rechnungen vom 8. Juli 2011 der Rechtsmittelbelehrung folgend Einsprache erheben und den Antrag stellen:

"Die vier Gebührenrechnungen vom 08. Juli 2011 der Abrechnungsperiode März 2007 bis Mai 2008 und Mai 2008 bis September 2010 betreffend Abwasser- und Wasserbezug für die Liegenschaften X-Strasse B in Q. seien aufzuheben."

B.2.

Mit Einspracheentscheid vom 20. Januar 2012 bestätigte der Gemeinderat Q. die Nachrechnungen vom 8. Juli 2011 und wies die Einsprache vom 9. August 2011 vollumfänglich ab.

C.1.

Am 21. Februar 2012 liess A. (nachfolgend: Beschwerdeführer) bei der Schätzungskommission nach Baugesetz (kurz: Schätzungskommission; seit 1. Januar 2013 Spezialverwaltungsgericht, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen [SKE]) gegen den Einspracheentscheid vom 20. Januar 2012 Beschwerde erheben und Folgendes beantragen:

- "1. Der Entscheid der Gemeinde Q. bzw. des Gemeinderates Q. vom 20. Januar 2012 sei aufzuheben.
2. Unter den gesetzlichen Kosten und Entschädigungsfolgen."

C.2.

Nach Eingang des Kostenvorschusses wurde die Beschwerde am 2. März 2012 der Einwohnergemeinde Q. (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) zur Erstattung einer Vernehmlassung bis 26. März 2012 zugesandt.

C.3.

Mit Eingabe vom 22. Mai 2012 liess sich die nunmehr vertretene Beschwerdegegnerin innert zweimal erstreckter Frist vernehmen und den Antrag stellen, die Beschwerde sei abzuweisen.

C.4.

Am 23. Mai 2012 wurde die Vernehmlassung dem Beschwerdeführer zur Kenntnis gebracht. Gleichzeitig wurde es ihm freigestellt, bis 15. Juni 2012 auf die Stellungnahme zu antworten. Innert erstreckter Frist liess der Beschwerdeführer am 29. Juni 2012 eine Replik einreichen.

C.5.

Mit Schreiben vom 2. Juli 2012 wurde die Replik der Beschwerdegegnerin zur Kenntnis gebracht. Es wurde ihr freigestellt, bis 27. August 2012 - verlängerte Frist aufgrund des Rechtsstillstands über die Sommerferien - eine den Schriftenwechsel abschliessende Duplik einzureichen. Am 30. Juli 2012 liess die Beschwerdegegnerin bereits vor Fristablauf eine Duplik einreichen. Diese wurde dem Beschwerdeführer am 31. Juli 2012 zur Kenntnis gebracht. Gleichzeitig wurde es ihm freigestellt, sich bis 10. September 2012 - ebenfalls verlängerte Frist aufgrund des Rechtsstillstands während der Sommerferien - zu allfälligen Neuerungen zu äussern. Im Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass der Schriftenwechsel ansonsten abgeschlossen sei, Beweisergänzungen im Rahmen des Instruktionsverfahrens aber vorbehalten blieben.

C.6.

Der Beschwerdeführer liess mit Eingabe vom 7. September 2012 mitteilen, dass er auf eine Stellungnahme zur Duplik verzichte. Dieses Schreiben wurde der Beschwerdegegnerin am 10. September 2012 zur Kenntnis gebracht.

C.8.

Mit Schreiben vom 15. November 2012 teilte der Beschwerdeführer der Schätzungskommission mit, dass am 24. September 2012, und somit nach seinem Schreiben vom 7. September 2012, ein neues Urteil des Bundesgerichts ergangen sei. Im Urteil 2C_230/2012 vom 24. September 2012 habe sich das Bundesgericht in einer ähnlichen Angelegenheit äussern müssen, weshalb er mit der vorliegenden Eingabe dazu Stellung nehme.

C.9.

Am 19. November 2012 wurde die Eingabe des Beschwerdeführers vom 15. November 2012 der Beschwerdegegnerin zur Kenntnis gebracht. Gleichzeitig wurde es ihr freigestellt, sich bis 12. Dezember 2012 dazu vernehmen zu lassen. Am 4. Dezember 2012 liess sich die Beschwerdegegnerin zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 15. November 2012 vernehmen.

C.9.

Die Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 4. Dezember 2012 wurde dem Beschwerdeführer am 5. Dezember 2012 zur Kenntnisnahme zugestellt.

C.10.

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2012 liess die Beschwerdegegnerin nochmals mitteilen, dass sie auf letzte Bemerkungen verzichte. Die Eingabe vom 11. Dezember 2012 wurde am 12. Dezember 2012 dem Beschwerdeführer zur Kenntnisnahme zugestellt.

Auf die einzelnen Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

D.

Am 6. November 2013 führte das SKE eine Verhandlung durch (Präsenz vgl. Protokoll, S. 2). Es unterbreitete den Parteien einen Vergleichsvorschlag, welcher von der Beschwerdegegnerin am 20. November 2013 unter Beilage neuer Beweismittel und vom Beschwerdeführer am 21. November 2013 abgelehnt wurde.

E.1.

Mit Schreiben vom 22. November 2013 forderte das SKE den Beschwerdeführer auf, bis am 16. Dezember 2013 zur Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 20. November 2013 Stellung zu nehmen. Innert erstreckter Frist erstattete der Beschwerdeführer am 13. Januar 2014 eine Stellungnahme, welche der Beschwerdegegnerin am 15. Januar 2014 zugeschickt wurde.

Diese wurde aufgefordert, bis am 6. Februar 2014 die angekündigten Unterlagen zur Verletzung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips einzureichen.

E.2.

Am 4. Februar 2014 reichte die Beschwerdegegnerin weitere Unterlagen und eine weitere Stellungnahme ein. Diese Eingabe wurde dem Beschwerdeführer am 19. Februar 2014 zur Kenntnis gebracht und der ergänzende Schriftenwechsel für abgeschlossen erklärt.

F.1.

Am 6. März 2014 reichte der Beschwerdeführer dem SKE unaufgefordert eine Stellungnahme zum Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip ein.

F.2.

Mit Eingabe vom 13. März 2014 äusserte sich die Beschwerdegegnerin letztmals.

G.

Das SKE hat den Fall am 26. März 2014 beraten und das nachfolgende Urteil gefällt.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1.

1.1.

Gegen Abgabeverfügungen kann innert 30 Tagen seit Zustellung beim verfügenden Organ Einsprache erhoben werden (§ 35 Abs. 2 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG; SAR 713.100] vom 19. Januar 1993). Einspracheentscheide konnten bzw. können innert 30 Tagen mit Beschwerde bei der Schätzungskommission bzw. beim SKE angefochten werden (§ 35 Abs. 2 BauG i.V.m. § 44 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; SAR 271.100] vom 4. Dezember 2007).

1.2.

Vorliegend reichte der Beschwerdeführer gemäss der Rechtsmittelbelehrung am 9. August 2011 Einsprache gegen die nachträglich gestellten Rechnungen im Gesamtbetrag von Fr. 101'412.45 vom 8. Juli 2011 bei der Beschwerdegegnerin ein. Er beantragte die Aufhebung der vier Gebührenrechnungen (B.1.). Mit Entscheid vom 20. Januar 2012 wies die Beschwerdegegnerin die Einsprache vollumfänglich ab. Der Beschluss des Gemeinderats vom 20. Januar 2012 ist ein Einspracheentscheid im Sinne von § 35 Abs. 2 BauG. Damit war die Schätzungskommission und ist das SKE für die Behandlung der Beschwerde zuständig.

1.3.

Zur Einreichung einer Beschwerde ist legitimiert, wer ein schutzwürdiges und aktuelles Interesse geltend macht (§ 42 lit. a VRPG). Als Adressat der nachträglich gestellten Rechnungen und des Einspracheentscheids vom 20. Januar 2012 hat der Beschwerdeführer ein solches schutzwürdiges und aktuelles Interesse.

1.4.

Der Vertreter des Beschwerdeführers ist gehörig bevollmächtigt. Auf die auch im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1.

Gemäss § 34 Abs. 2 BauG können die Gemeinden von den Grundeigentümern Beiträge an die Kosten der Erstellung, Änderung und Erneuerung von Anlagen der Versorgung mit Wasser und elektrischer Energie sowie der Abwasserbeseitigung erheben. Soweit die Kosten dadurch nicht gedeckt werden, sowie für den Betrieb, sind sie verpflichtet, Gebühren zu erheben. Die Erhebung der Beiträge und Gebühren wird von den Gemeinden und Gemeindeverbänden geregelt, soweit keine kantonalen Vorschriften bestehen (§ 34 Abs. 3 BauG).

2.2.

In der Einwohnergemeinde Q. sind die Benützungsgebühren für Wasser und Abwasser im Reglement Erschliessungsfinanzierung (REF) geregelt. Das Reglement wurde entsprechend der Kompetenzordnung in § 20 Abs. 2 lit. i des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG; SAR 171.100) vom 19. Dezember 1978 von der Gemeindeversammlung am 19. Mai 2006 beschlossen.

2.3.

Es kann somit festgehalten werden, dass mit dem REF grundsätzlich eine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Benützungsgebühren für Wasser und Abwasser vorliegt.

2.4.

Die einschlägigen Bestimmungen des REF lauten folgendermassen:

A. Allgemeine Bestimmungen, Definitionen

[...]

§ 2 Finanzierung der Erschliessungsanlagen

¹Für die Kosten für Erstellung, Änderung, Erneuerung und Betrieb der öffentlichen Anlagen erhebt der Gemeinderat von den Grundeigentümern

- a) Erschliessungsbeiträge;
- b) Anschlussbeiträge;
- c) Benützungsgebühren

²Die Beiträge und Gebühren unterliegen für die einzelnen Bereiche dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit.

³Die einmaligen und wiederkehrenden Abgaben dürfen den Gesamtaufwand für Erstellung, Änderung, Erneuerung, Unterhalt und Betrieb der öffentlichen Anlagen sowie die Verzinsung der Schulden nach Abzug der Leistungen von Bund und Kanton nicht übersteigen.

[...]

Benützungsgebühren

§ 29 Grundsatz

¹Soweit die Kosten nicht durch Erschliessungsbeiträge und Anschlussbeiträge gedeckt werden, sind sie durch Benützungsgebühren zu finanzieren.

²Mit der Benützungsgebühr werden folgende Kosten abgedeckt:

- a) Unterhalt und Betrieb der Anlagen;
- b) Effektiver Verbrauch (Abwasser, Wasser);
- c) Benützung von Erschliessungsanlagen, sofern diese über den normalen Gebrauch hinausgeht.
- d) Nicht gedeckte Kosten für die Erstellung, Änderung und Erneuerung von Erschliessungsanlagen.

§ 30 Erhebung

¹Die Rechnungsstellung erfolgt in regelmässigen Zeitabständen (Quartal, Semester, Jahr).

²Die Rechnungssteller behalten sich vor, Zwischenabrechnungen oder Teilrechnungen im Rahmen der voraussichtlichen Benützungsgebühren zu stellen.

³Bei Besitzer- oder Benützerwechsel werden die Gebühren auf den Zeitpunkt des Wechsels abgerechnet.

§ 31 Zahlungspflicht

¹Zur Bezahlung der Benützungsgebühren sind diejenigen Personen verpflichtet, die im Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungspflicht das Grundeigentum benützen oder besitzen.

²Bei Handänderungen haften Verkäufer und Käufer solidarisch für ausstehende Benützungsgebühren.

[...]

B. Abwasser

[...]

Benützungsgebühren

Neben den allgemeinen Bestimmungen gemäss §§ 29 – 31 gelten im Besonderen:

§ 39 Grundgebühr

¹Die Grundgebühr bemisst sich pro Wasserzähler.

²In Liegenschaften ohne Wasserzähler wird die Grundgebühr auf der Basis vergleichbarer Bauten festgelegt.

§ 40 Verbrauchsgebühr

¹Die Verbrauchsgebühr für die Abwasseranlagen richtet sich nach dem Frischwasserverbrauch.

²Sie wird in Fr. pro m³ Frischwasser berechnet.

³Bei Liegenschaften ohne Wasserzähler wird eine pauschale Verbrauchsgebühr berechnet.

⁴Die Verbrauchsgebühr kann durch den Gemeinderat ermässigt werden, wenn nachgewiesenermassen und erlaubterweise Frischwasser nach dem Gebrauch nicht der Kanalisation zugeleitet wird (Landwirtschaftsbetriebe, Gärtnereien, Produktionsbetriebe, Kühlwasser usw.). Der Nachweis ist durch den Verbraucher zu erbringen.

⁵Bei besonders grosser Verschmutzung und stossweiser Belastung der Abwässer erhebt der Gemeinderat einen angemessenen Zuschlag: Zur Festlegung dieses Zuschlages kann er sich von einem unabhängigen Fachmann beraten lassen.

D. Wasser

[...]

Benützungsgebühren

Neben den allgemeinen Bestimmungen gemäss §§ 29 – 31 gelten im Besonderen:

§ 43 Grundgebühr

Pro Wasserzähler ist eine Grundgebühr zu entrichten.

§ 44 Verbrauchsgebühr (Wasserzins)

¹Die Verbrauchsgebühr errechnet sich nach dem vom Wasserzähler ermittelten Wasserbezug.

²Die Verbrauchsgebühr wird in Fr. pro m³ bezogenem Wasser berechnet.

[...]

2.5.

Das Wasserreglement (WR), von der Gemeindeversammlung beschlossen am 19. Mai 2006, regelt den Bau, den Betrieb und den Unterhalt der Wasserversorgungsanlagen der Einwohnergemeinde Q., ferner die Beziehung zwischen der Wasserversorgung Q. (WV) und den Abonnenten sowie den Grundeigentümern (§ 1). Die WV bestimmt den Ort der Installation und die Grösse des Wassermessers. Der Wasserzähler wird durch die WV zur Verfügung gestellt und ist bauseits zu montieren. Dieser bleibt Eigentum der WV und wird von ihr unterhalten und gegebenenfalls erneuert (§ 28). Die Ablesung des Wasserzählers erfolgt in regelmässigen Zeitabständen durch das von der WV damit beauftragte Personal (§ 30).

In § 33 hält das WR folgendes fest:

§ 33 Ermittlung des Wasserzinses bei defektem Wasserzähler
Ist der Wasserzähler stehen geblieben oder dessen Unzuverlässigkeit nachgewiesen, wird der Wasserzins aus dem durchschnittlichen Verbrauch der beiden Vorjahre ermittelt, sofern in der Zwischenzeit keine Änderungen an der Hausinstallation oder der Benützung vorgenommen worden bzw. eingetreten sind. Vorgenommene Änderungen werden vom Gemeinderat pflichtgemäss berücksichtigt.

3.

3.1.

In der Beschwerde vom 21. Februar 2012 führt der Beschwerdeführer aus, dass nach Angaben der Beschwerdegegnerin für den Zeitraum von März 2007 bis Mai 2008 und von Mai 2008 bis September 2010 fehlerhafte Rechnungen erstellt worden seien, weshalb nachträgliche Forderungen über insgesamt Fr. 101'412.45 gestellt worden seien. Die Rechtmässigkeit dieser Nachforderungen werde bestritten. Er macht geltend, dass die Rechnungen aus den Abrechnungsperioden März 2007 bis September 2010 bezahlt und damit auch anerkannt worden seien. Die Rechnungen seien rechtskräftig, da die Rechtskraft in Abgabesachen mit der Anerkennung der Abgabepflicht und des Abgabebetrages eintrete. Die formelle Rechtskraft bedeute, dass die Anordnung von den Betroffenen nicht mehr mit ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden könne. Dies gelte sowohl für die davon Betroffenen als auch für die erlassende Behörde.

Zudem macht der Beschwerdeführer geltend, dass die Höhe des effektiven Wasserverbrauchs - insbesondere für die Zeit vom Sept. 2006 bis Mai 2008 - nicht mehr bestimmt werden könne. Die Anwendung von § 33 WR zur Ermittlung des Verbrauchs sei willkürlich.

3.2.

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass der Fehler der zu tief ausgestellten Gebührenrechnungen im Zusammenhang mit der Handänderung der Liegenschaft stehe. Sie liess zur Frage der formellen Rechtskraft

der Rechnungen ausführen, dass die Zustellung einer Rechnung keine Verfügung darstelle. Rechnungen würden keine Rechtskraft erlangen. Während Verfügungen Hoheitsakte seien, durch welche ein Rechtsverhältnis in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt werde, mangle es einer Rechnungsstellung sowohl an der Verbindlichkeit als auch an der Erzwingbarkeit. Ihr sei dafür der Charakter einer anfechtbaren Verfügung abzusprechen.

Zudem räumt die Beschwerdegegnerin ein, dass die fehlerhaften Rechnungen für den Zeitraum vom September 2006 bis Mai 2008 aus manueller Abänderung des Zählerstandes während des Ablesens resultierten. Ableseblätter oder Daten seien für diese Zeitspanne nicht mehr vorhanden. Auch nach Einbau des neuen Zählers am 13. Mai 2008 seien die Daten vor der Rechnungsstellung noch manuell abgeändert worden. Deren Unkorrektheit könne jedoch anhand des Zählers noch überprüft werden. Dem Beschwerdeführer hätte im Übrigen auffallen müssen, dass der in Rechnung gestellte Wasserverbrauch nicht korrekt sein könne, da die Abweichung offensichtlich gewesen sei. Die analoge Anwendung von § 33 WR sei vorliegend sachgerecht.

3.3.

In den darauf folgenden weiteren Eingaben hielten die Parteien an ihren jeweiligen Standpunkten fest.

4.

Vorab stellt sich die Frage, wie die gestellten Rechnungen im Verhältnis zu einer Verfügung zu qualifizieren sind.

4.1.

Eine Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, N 854). Sie zeichnet sich durch verschiedene Elemente aus. So ist sie eine hoheitliche Anordnung und unterscheidet sich dadurch vom privatrechtlichen Handeln der Verwaltungsbehörden. Es ist für die Verfügung charakteristisch, dass sie einseitig von den Behörden erlassen wird. Zudem richtet sich eine Verfügung nur an einen oder an eine bestimmte Zahl von Adressaten und regelt eine bestimmte Zahl von Fällen. Sie ist stets eine Anordnung in Anwendung von Verwaltungsrecht, dabei spielt es keine Rolle, von welcher Behörde die Verfügung ausgeht. Im Weiteren ist eine Verfügung stets auf Rechtswirkungen ausgerichtet. Mit der Verfügung werden in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten eines bestimmten Privaten begründet, geändert oder aufgehoben.

Ein weiteres Kriterium der Verfügung ist die Verbindlichkeit und Erzwingbarkeit. Sie kann vollstreckt werden, ohne dass hierfür noch eine weitere Konkretisierung notwendig ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 858 ff.).

4.2.

Im Gegensatz zur Verfügung handelt es sich bei einer Rechnungsstellung um eine Verwaltungshandlung ohne Verfügungscharakter. Als Verwaltungshandlung sind alle Handlungen zu betrachten, die ein Träger öffentlicher Gewalt bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben vornimmt. Anders als die Verfügungen haben viele Verwaltungshandlungen keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Sie führen lediglich einen tatsächlichen Erfolg herbei (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 866). So eine Verwaltungshandlung ohne Verfügungscharakter stellt auch eine Rechnungsstellung dar (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 878).

Das Verwaltungsgericht hielt in AGVE 1972, S. 337 ff. fest, dass nach herkömmlichem aargauischem Gemeinderecht alle Entscheidungsbefugnis beim Gemeinderat insgesamt, als Kollegialbehörde, konzentriert sei. Selbständige Entscheidungsbefugnisse stünden den einzelnen Gemeinderatsmitgliedern und den einzelnen Gemeindebeamten nicht zu, es sei denn, das kantonale oder eidgenössische Recht erkenne solche besonders zu. Für die Finanzverwaltung treffe dies nicht zu. Sie besitze demnach keinerlei selbständige Verfügungsbefugnis. Aus diesem Grund ist eine Rechnungsstellung nach Auffassung des Verwaltungsgerichts im internen Verhältnis der Gemeinde ein informeller Antrag an den Gemeinderat als Kollegium, in ihrer externen Wirkung - im Verhältnis zum aussenstehenden Beschwerdeführer - ein blosser Vollstreckungsversuch.

Es gilt auch im öffentlichen Recht das Gebot widerspruchsfreien Verhaltens. Es wäre aber widersprüchlich, einerseits den verlangten Betrag vorbehaltlos zu bezahlen, und andererseits aber trotzdem geltend zu machen, man anerkenne diesen nicht (vgl. AGVE 1982 S. 296).

4.3.

Die Beschwerdegegnerin hat bis im Juli 2011 keine Verfügungen erlassen, sondern lediglich Rechnungen gestellt. Solche Rechnungen erfüllen das Anforderungsprofil an eine Verfügung zweifelsfrei nicht. Diese Ansicht vertritt sowohl die Lehre als auch die Rechtsprechung (Erw. 4.1 und 4.2.). An diesen in Rechnung gestellten Beträgen hält die Beschwerdegegnerin auch fest. Sie widerruft sie nicht. Sie macht aber geltend, dass noch nicht der gesamte Verbrauch in Rechnung gestellt worden ist, was sie nun mit der Verfügung vom 8. Juli 2011 nachgeholt hat. Dem steht nicht entgegen, dass der Beschwerdeführer die bisherigen Rechnungen bezahlt und damit anerkannt hat. Es wird nicht noch einmal dieselbe Leistung in Rechnung gestellt, sondern ein *zusätzlicher* Betrag verrechnet. Zumindest insofern sind sich die Parteien einig.

Die vom Beschwerdeführer in seinen verschiedenen Eingaben angerufene Rechtsprechung zum Widerruf von Verfügungen kann in der vorliegenden Angelegenheit nichts beitragen: Einmalig erhobene Anschlussgebühren werden mit der Baubewilligung verfügt, und nicht in Rechnung gestellt wie Benützungsgebühren.

Aus denselben Gründen stellt sich hier die Frage des Vertrauensschutzes nicht. Ob die Beschwerdegegnerin mit ihrer Rechnungsstellung beim Beschwerdeführer eine Vertrauensgrundlage geschaffen hat, kann offen bleiben, da der Beschwerdeführer gestützt auf die gestellten Rechnungen keine nachteiligen Dispositionen getätigt hat, indem er sie vorbehaltlos bezahlte. Er hat lediglich einen Wasserbezug beglichen, welchen er bzw. seine Mieter auch getätigt hatten. Dies wird vom Beschwerdeführer betreffend die bezahlten Rechnungen auch nicht bestritten. Er bestreitet lediglich die am 8. Juli 2011 gestellte Nachforderung. Das gilt auch für das Argument, dem Beschwerdeführer hätten die zu tiefen Rechnungen doch "auffallen müssen".

Die Nachforderung erfolgte im Übrigen ohne Zinsen. Insofern wird damit auch in einem gewissen Rahmen den Fehlern der Gemeinde Rechnung getragen.

4.4.

Dementsprechend steht die Frage im Vordergrund, ob eine Nachforderung in der von der Beschwerdegegnerin festgelegten Höhe von Fr. 101'412.45 zulässig ist. Dies gilt es im Folgenden zu prüfen.

4.5.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, dass eine Nachforderung der Wasser- und Abwassergebühren an sich zulässig ist, sofern die Beschwerdegegnerin darlegen kann, wie viel Wasser der Beschwerdeführer bisher zwar bezogen, jedoch noch nicht bezahlt hat.

Dem entgegenstehen könnte lediglich eine allfällige Verjährung (§ 5 Abs. 2 VRPG) der Forderung, welche aber nach übereinstimmender Ansicht der Parteien sowie des Gerichts noch nicht eingetreten ist.

Um die Höhe des noch nicht in Rechnung gestellten Wasserbezugs zu bestimmen, müssen die beiden Phasen vor und nach dem Austausch des Wasserzählers separat untersucht werden.

5.

5.1.

5.1.1.

Die erste Phase dauerte vom Juli 2006 bis im Mai 2008. Dazu führte die Beschwerdegegnerin zunächst aus, dass eine Berechnung des effektiven Verbrauchs nachträglich nicht vorgenommen werden könne, da die dafür notwendigen Daten fehlten. An der Verhandlung und im darauf folgenden weiteren Schriftenwechsel konnte die Beschwerdegegnerin dann doch noch Beweismittel vorlegen, welche den Verbrauch für die Phase 1 belegen sollen. Mit Eingabe vom 20. November 2013 reichte sie den Originalbeleg betreffend Wasserzählerwechsel vom 13. Mai 2008, das Original des Ableseprotokolls vom 30. Juni 2006 sowie das Original der Mitteilung des Zählerstandes vom 14. Juli 2006 der C. AG mit Stornojournal vom 18. Juli 2006 ein. Diese Beweismittel gilt es zu prüfen. Entscheidend ist, dass der Anfangswert der Übernahme der Liegenschaft durch den Beschwerdeführer vom 30. Juni 2006 sowie der Endwert der Phase 1 (Einbau der neuen Wasseruhr am 13. Mai 2008) ermittelt werden können.

5.1.2.

Der Anfangswert soll mit dem Original des Ableseprotokolls vom 30. Juni 2006 belegt werden. Dieses lautet auf einen Zählerstand von 97'565 m³. Die Ablesung durch die C. AG, welche der Beschwerdegegnerin am 14. Juli 2006 gemeldet wurde, lautete auf 97'522.8 m³. Dieser Wert wurde zwar (gerundet auf 97'523 m³) aus Kulanzgründen für die letzte Rechnungsstellung an die C. AG verwendet. Die Beschwerdegegnerin führt dazu aus, dass ihr dies keine Rolle gespielt habe, da die kleine Differenz von 42 m³ bei der nächsten Rechnungsstellung wieder ausgeglichen worden wäre. Für die vorliegende Beurteilung darf aber nur auf das Original des Ableseprotokolls vom 30. Juni 2006 abgestellt werden. Nur dieses gibt über den Zählerstand bei Übergang des Eigentums der Liegenschaft auf den Beschwerdeführer Auskunft, und stellt den eigentlichen Anfangswert dar. An der Echtheit des Ableseprotokolls und der Richtigkeit der darin enthaltenen Angaben bestehen für das Gericht keine Zweifel. Es ist datiert mit "30.06.2006", von Hand ausgefüllt und enthält keine Korrekturen oder ähnliches. Dass ein Ableseprotokoll unterschrieben sein muss, kann nicht verlangt werden, da diese üblicherweise nicht unterschrieben sind.

Es ist somit festzuhalten, dass der Anfangswert am 30. Juni 2006 97'565 m³ betrug.

5.1.3.

Den Endwert der Phase 1 möchte die Beschwerdegegnerin mit dem Originalbeleg betreffend Wasserzählerwechsel vom 13. Mai 2008 belegen. Dabei wurde ein Zählerstand von 8'828.4701 m³ festgehalten. Da Wasseruhren nur 5 Stellen vor dem Komma anzeigen können, entspricht dies einem

Verbrauch von total 108'828.4701 m³. Dieser Umstand wurde an der Verhandlung von der Beschwerdegegnerin glaubhaft und nachvollziehbar dargelegt (Protokoll, S. 2). Der "Zeitablauf" (Wasseruhr hatte über 100'000 m³ Wasser gezählt) war im Übrigen der einzige Grund für den Wechsel. Es wurde eine neue Wasseruhr mit Stand 0.2134 m³ eingebaut.

Der Beleg betreffend Wasserzählerwechsel enthält zwar verschiedene Handschriften, wurde aber von der Firma D. (eine unabhängig von der Beschwerdegegnerin tätige privatwirtschaftliche Sanitärunternehmung), welche den Wechsel vorgenommen hat, auf Verlangen im Original eingereicht. Es gibt für das Gericht trotz fehlendem Datum (dafür ein "gebucht"-Stempel vom 13. Mai 2008) keinerlei Veranlassung anzunehmen, dass die Firma D. etwas an diesem Beleg manipuliert oder unkorrekt wiedergegeben haben sollte. Dementsprechend ist es für das Gericht erstellt, dass damit sowohl der Endwert der Phase 1 als auch der Anfangswert der Phase 2 belegt wird.

Es ist somit festzuhalten, dass der Endwert der Phase 1 auf ganze m³ gerundet 108'828 m³ und der Anfangswert der Phase 2 0 m³ betrug.

5.1.4.

Für die Phase 1 hält das Gericht demnach einen Verbrauch von 11'263 m³ (108'828 m³ – 97'565 m³) für erstellt. Daneben bedarf es keiner hilfsweisen Verbrauchsschätzung (§ 33 WR) mehr.

Ungeklärt bleibt die nicht in Rechnung gestellte Vorperiode zwischen Juli 2006 (Übernahme der Liegenschaft) bis März 2007 (Beginn der Nachforderung). Nachgewiesen wird nun der Stand per 30. Juni 2006. Daraus ergibt sich, dass allenfalls ein noch grösserer Verbrauch hätte nachgefordert werden können, als tatsächlich nachgefordert wurde. Darauf wurde verzichtet. Aufgrund des Verbots der reformatio in peius bleibt der Umstand belanglos, dass die genaue Zahl per März 2007 nicht nachgewiesen ist. Der Schluss des Beschwerdeführers hingegen, dass deswegen die Phase 1 als nicht nachgewiesen anzusehen wäre, scheint dem Gericht mit der Beschwerdegegnerin allzu formalistisch.

5.2.

5.2.1.

Die zweite Phase dauerte vom Mai 2008 bis im September 2010. Wie bereits festgehalten, betrug der Anfangswert der Phase 2 0 m³. Als Endwert der Phase 2 gilt der am 30. September 2010 abgelesene Wert von 18'010 m³, welcher im Übrigen nicht bestritten wurde (vgl. Protokoll, S. 6, wo lediglich der Originalbeleg betreffend Wasserzählerwechsel vom 13. Mai 2008 explizit bestritten wurde), weshalb es keine Veranlassung gibt, diesen in Zweifel zu ziehen.

5.2.2.

Für die Phase 2 hält das Gericht demnach einen Verbrauch von 18'010 m³ für erstellt.

5.3.

Da nach Ansicht des Gerichts der Verbrauch sowohl für die Phase 1 als auch für die Phase 2 (total 29'273 m³) aufgrund der von der Beschwerdeführerin nachgereichten Unterlagen (Erw. 5.1.1.) zweifelsfrei ermittelt werden kann, ist eine Nachforderung in diesem Umfang zulässig. Die alleinige Tatsache, dass der Beschwerdeführer die Nachforderung nicht mehr auf seine ehemaligen Mieter abwälzen kann (da er pauschale Nebenkosten erhoben hatte und zudem die betroffene Liegenschaft inzwischen wieder verkauft hat), vermag keine Unzulässigkeit der Nachforderung zu begründen. Er ist Eigentümer der Liegenschaft und als solcher gegenüber der Wasserversorgung für die Wasserzinsen haftbar. Daran ändert sich auch nichts, wenn aus irgendwelchen Gründen ausstehende Wasserzinsen bei den Mietern nicht erhältlich zu machen sind.

6.

Da der Beschwerdeführer zu einer Nachzahlung verpflichtet wird, ist die gerügte Verletzung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips zu prüfen.

Bereits an der Verhandlung wurde festgehalten, dass eine mögliche Verletzung der beiden Prinzipien nur bei der Wasserversorgung in Frage kommt (Protokoll, S. 8).

6.1.

6.1.1.

An der Verhandlung legte das Gericht Folgendes dar: Wenn die aktuellen Saldostände der Wasser- und Abwasserrechnung auffällig sind, d.h. mehr oder weniger grosse Überschüsse ausweisen, ist zusätzlich die Zukunftsentwicklung anhand der Finanzpläne zu prüfen. Wenn am Schluss noch immer Überschüsse von mehr als zwei durchschnittlichen Jahresinvestitionen bestehen, ist gemäss Bundesgericht von einer Verletzung des Kostendeckungsprinzips auszugehen (vgl. Entscheid des Bundesgerichts 2C_322/2010 vom 22. August 2011; AGVE 2012 S. 277). Es wurde festgestellt, dass die Gemeinde Q. sehr niedrige Anschlussgebühren habe (Protokoll, S. 7 und 8).

6.1.2.

Der Beschwerdeführer führte aus, es bestünden massive Überschüsse im sechsstelligen Frankenbereich bei der Wasserversorgung. Man habe mehr Geld eingenommen als man brauche. Und die Nachforderung gegenüber dem Beschwerdeführer sei noch nicht einmal einbezogen. Trotz gewisser

geplanter Investitionen sei der Endbetrag 2014 und 2020 genau gleich hoch. Das Vermögen bleibe also erhalten (Protokoll, S. 7 und 8).

6.1.3.

Die Beschwerdegegnerin legte dar, dass in Q. kaum gebaut werde, d.h. wenig Anschlussgebühren erhoben werden können. Man sei daher auf die Benützungsgebühren angewiesen. Die eingesetzten Fr. 20'000.00 bei den Anschlussgebühren seien realistisch. Weiter führte die Beschwerdegegnerin aus, im Jahr 2006 seien über eine Million Franken investiert worden. Deshalb sei damals der Wasserpreis hochgesetzt worden. Nachher sei er wieder gesenkt worden. Jetzt bestünden Reserven für Bauten, welche im Zusammenhang mit dem E. auf die Beschwerdegegnerin zukommen. Man wolle den Gebührensatz nicht jedes Jahr anpassen müssen (Protokoll, S. 7 und 8). Im Finanzplan vom 24. September 2013 seien lediglich jene Investitionen enthalten, welche klar, d.h. mittels Kostenvoranschlag, haben beziffert werden können und/oder die hinsichtlich der zeitlichen Ausführung verbindlich seien. Es handle sich dabei um Investitionen im Betrag von Fr. 1'350'000.00. Diese Investitionen nicht in den Finanzplan aufzunehmen sei im Rahmen der Fusionsverhandlungen mit T. so abgesprochen gewesen. Im Finanz- und Erneuerungsplan 2013 Wasserversorgung (F.) werde im Übrigen festgehalten, dass der Werterhalt der Wasserversorgung Q. dann gesichert sei, wenn aus dem laufenden Betrieb jährlich rund Fr. 322'000.00 für Erneuerungen des Leitungsnetzes und der Anlagen eingesetzt würden. Aufgrund der gemäss generellem Wasserversorgungsprojekt (GWP) vorgesehenen Erneuerungen und Erweiterungen der nächsten Jahre könnten vorläufig keine Rückstellungen getätigt werden, sondern die Beiträge würden laufend eingesetzt. Ohne Anpassungen der Gebühren könnten die notwendigen Erneuerungen nicht nachhaltig finanziert werden, sondern es resultiere eine jährliche Neuverschuldung.

6.2.

6.2.1.

Abzustellen ist auf die Sach- und Rechtslage im Entscheidzeitpunkt. Das SKE ist bisher noch immer von den aktuellsten, ihm bekannt gegebenen Zahlen ausgegangen. Im Rechnungswesen liegt es in der Natur der Sache, dass die jeweils aktuellste Rechnung die "richtigste" ist (weil die aktuellsten Erkenntnisse und Anforderungen berücksichtigt werden und vermutet werden darf, dass darin frühere Fehler berichtigt sind), und weil der Zeitablauf natürlich jeweils erhärtet, ob die früheren Prognosen zutreffend waren: Schätzungen werden durch Abrechnungen ersetzt. Die Beschwerdegegnerin verhält sich im Übrigen widersprüchlich, wenn sie einerseits verlangt, dass auf frühere "richtigere" Finanzpläne abzustellen sei, andererseits aber laufend neue Erkenntnisse (bis hin zu noch nicht eingerechneten Investitionsvorhaben) in das Verfahren einspeist, die sie selbstverständlich auch noch berücksichtigt haben will. Auf einen Beizug der aktuellen Rechnung

2013 als Basis wird verzichtet, weil sich auch dadurch wohl nichts daran ändert, dass ein Blick in die Zukunft geworfen werden muss.

6.2.2.

Die Jahresrechnung 2012 weist einen Finanzierungsüberschuss von Fr. 692'528.35 aus. Die durchschnittliche Jahresinvestition bei der Wasserversorgung beträgt rund Fr. 200'000.00. Somit wäre gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht mehr als ein Überschuss von Fr. 400'000.00 erlaubt. Der Finanzierungsüberschuss liegt über dieser Grenze. Demnach ist nun zu prüfen, ob der Wert sich in der Zukunftsoptik korrigiert.

6.2.3.

Die Beschwerdegegnerin reichte die Finanz- und Erneuerungsplanung 2013 Wasserversorgung der F. vom 30. Januar 2014 ein. Daraus sind auch die Investitionen ersichtlich, die von der Beschwerdegegnerin dargestellt wurden (Eingabe vom 4. Februar 2014, S. 13). Darin wird dargelegt, dass der Werterhalt der Wasserversorgung Q. dann gesichert sei, wenn aus dem laufenden Betrieb jährlich rund Fr. 322'000.00 für Erneuerungen des Leitungsnetzes und der Anlagen eingesetzt würden. Aufgrund der gemäss GWP vorgesehenen Erneuerungen und Erweiterungen der nächsten Jahre könnten vorläufig keine Rückstellungen getätigt werden, sondern die Beiträge würden laufend eingesetzt. Ohne Anpassungen der Gebühren könnten die notwendigen Erneuerungen nicht nachhaltig finanziert werden, sondern es resultiere eine jährliche Neuverschuldung (Finanz- und Erneuerungsplanung 2013 Wasserversorgung, S. 11; vgl. auch Erw. 6.1.3.). Diese Darstellung erscheint dem Gericht, insbesondere seinen Fachrichtern, plausibel.

6.2.4.

Unter diesen Umständen ist zusammenfassend festzuhalten, dass von einer Verletzung des Kostendeckungsprinzips nicht die Rede sein kann.

7.

Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Ein gewisser Ausgleich im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung und das Interesse der Privaten an der Leistung ist zulässig, ebenso in beschränktem Ausmass eine Pauschalierung aus Gründen der Verwaltungsökonomie (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 2641).

Das SKE hatte eine Verletzung des Äquivalenzprinzips bei Benützungsgebühren noch nie zu prüfen. Wenn aber das Kostendeckungsprinzip – wie hier - nicht verletzt ist und bei einem über das Ganze gesehen gerechten

Verteilschlüssel (Berechnung der Gebühr nach Verbrauch) kann vermuthungsweise davon ausgegangen werden, dass das Äquivalenzprinzip eingehalten ist (vgl. AGVE 2012 S. 273, mit weiteren Hinweisen). Somit liegt auch keine Verletzung des Äquivalenzprinzips vor.

8.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Beschwerdeführer zu einer Nachzahlung in der Höhe des vom im Gesamtverbrauch von 29'273 m³ noch nicht bezahlten Verbrauchs verpflichtet wird. Das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip wird dadurch nicht verletzt.

9.

9.1.

Für die Aufteilung der Verfahrenskosten und die Verlegung der Parteikosten gelten die allgemeinen Regeln; massgebend ist der Prozessausgang (§ 31 Abs. 2 und § 32 Abs. 2 VRPG).

Der Beschwerdeführer unterliegt zwar in der Sache und hätte somit die Verfahrenskosten zu tragen. Da jedoch das Verhalten der Beschwerdeführerin (Einreichen der relevanten Beweismittel erst im zusätzlichen Beweisverfahren nach vollständig durchgeführtem Schriftenwechsel und nach der Verhandlung, obwohl sie bereits von Anfang an hätten erhältlich gemacht werden können) grossen Zusatzaufwand verursacht hat (erneuter Schriftenwechsel, zusätzliche Urteilsberatung), rechtfertigt es sich vorliegend, die Verfahrenskosten den Parteien je hälftig aufzuerlegen (vgl. § 31 Abs. 4 VRPG).

9.2.

Die Parteikosten werden in der Regel nach demselben Schlüssel verteilt wie die Verfahrenskosten (vgl. § 32 Abs. 2 i.V.m. § 29 VRPG). Dementsprechend werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Das Gericht erkennt:

1.

1.1.

Die Verfügung vom 20. Januar 2012 wird aufgehoben.

1.2.

Es wird festgehalten, dass die Beschwerdegegnerin berechtigt ist, dem Beschwerdeführer für die Zeitspanne vom 30. Juni 2006 bis September 2010 eine Nachforderung auf Basis eines Gesamtverbrauchs von 29'273 m³, abzüglich der bereits verrechneten Bezüge, in Rechnung zu stellen. Die Nachforderung darf den Betrag von Fr. 101'412.45 in keinem Fall übersteigen.

2.

2.1.

Die Verfahrenskosten bestehend aus pauschal Fr. 7'000.00 sind je zur Hälfte vom Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin zu tragen.

Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von Fr. 6'500.00 wird mit den von ihm zu tragenden Verfahrenskosten von Fr. 3'500.00 verrechnet. Es sind ihm somit Fr. 3'000.00 zurückzuerstatten.

2.2.

Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Zustellung

- Dr. iur. Lukas Pfisterer, Rechtsanwalt, Stadtturmstrasse 19, 5401 Baden (2, für sich und zuhanden seines Mandanten)
- Dr. iur. Markus Siegrist, Rechtsanwalt und Notar, Bleichemattstrasse 43, 5001 Aarau (2, für sich und zuhanden seiner Mandantin)

Mitteilung

- Mitwirkende Fachrichter
- Gerichtskasse (intern)

Rechtsmittelbelehrung Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Zustellung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, obere Vorstadt 40, 5001 Aarau, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit dem 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit dem 15. August und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerdeschrift muss einen Antrag, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie eine Begründung enthalten. Beweismittel sind anzugeben. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (§§ 28 und 43 f. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; SAR 271.200] vom 4. Dezember 2007] in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272] vom 19. Dezember 2008).

Aarau, 26. März 2014

Spezialverwaltungsgericht

Kausalabgaben und Enteignungen

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

E. Hauller

G. Bruder-Wismann