

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
2C\_722/2009

Urteil vom 8. November 2010  
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Zünd, Präsident,  
Bundesrichter Merkli,  
Bundesrichterin Aubry Girardin,  
Bundesrichter Donzallaz,  
Bundesrichter Stadelmann,  
Gerichtsschreiber Moser.

Verfahrensbeteiligte  
X. \_\_\_\_\_ Baugenossenschaft,  
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwältin Elisabeth Brüngger,

gegen

Stadt Adliswil, vertr. durch den Stadtrat, 8134 Adliswil, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Müller,  
Bezirksrat Horgen, Seestrasse 124, 8810 Horgen.

Gegenstand  
Wasseranschlussgebühren,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3.  
Kammer, vom 8. Juli 2009.  
Sachverhalt:

A.  
Mit Verfügungen vom 8. Januar 2008 erhoben die Technischen Betriebe der Stadt Adliswil von der  
X. \_\_\_\_\_ Baugenossenschaft Wasseranschlussgebühren für mehrere Wohnliegenschaften in  
Adliswil im Totalbetrag von Fr. 153'258.25, zuzüglich Mehrwertsteuern. Die Gebührenrechnungen  
erfolgten aufgrund der Bewilligung diverser Sanierungsarbeiten an den jeweiligen Liegenschaften.  
Der Stadtrat Adliswil wies die gegen die Gebührenrechnungen erhobene Einsprache am 2. September  
2008 ab. Dagegen rekurrierte die Abgabepflichtige erfolglos an den Bezirksrat Horgen (Entscheid vom  
20. Februar 2009).  
Mit Entscheid vom 8. Juli 2009 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (3. Kammer) die  
dagegen erhobene Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

B.  
Mit Eingabe vom 29. Oktober 2009 erhebt die X. \_\_\_\_\_ Baugenossenschaft beim Bundesgericht  
Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, den Entscheid des  
Verwaltungsgerichts aufzuheben. Gerügt wird die Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes und des  
Willkürverbotes, insbesondere des Äquivalenz- und des Verhältnismässigkeitsprinzips, ferner des  
Kostendeckungs- und des Verursacherprinzips.

C.  
Die Stadt Adliswil schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der  
Bezirksrat Horgen verzichtet auf eine Vernehmlassung. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,  
3. Abteilung, beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen:

1.  
1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen

Endentscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts, die unter keinen Ausschlussgrund gemäss Art. 83 BGG fällt und daher mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden kann (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Abgabepflichtige gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

1.2 Nach Art. 42 Abs. 1 BGG hat die Rechtsschrift Begehren und Begründung zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 BGG). Die Vorbringen müssen sachbezogen sein, damit aus der Beschwerdeschrift ersichtlich ist, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Dies setzt voraus, dass sich ein Beschwerdeführer wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzt (BGE 134 II 244 E. 2.1 S. 245 f.). Eine qualifizierte Rügepflicht gilt hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht. Das Bundesgericht prüft eine solche Rüge nur insofern, als sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein. Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, muss anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 134 II 244 E. 2.2 S. 246 mit Hinweis).

Die vorliegende Beschwerdeschrift vermag den genannten Begründungsanforderungen nicht in allen Teilen zu genügen.

## 2.

2.1 Vorliegend streitig ist die ergänzende bzw. nachträgliche Erhebung einer als "Einkaufsgebühr" bezeichneten (einmaligen) Anschlussgebühr für die Trinkwasserversorgung aus Anlass einer umfangreichen Sanierung von bereits angeschlossenen, im massgeblichen Zeitpunkt 38- bzw. 40-jährigen Wohnliegenschaften.

2.2 Die Stadt Adliswil hat die Anschlussgebühren in Anwendung des vom Gemeinderat (Gemeindeparlament) erlassenen Reglements über die Wasserversorgung vom 5. Juli 1989 erhoben. Danach wird zur Deckung der Investitionskosten der Wasserversorgung eine verbrauchsunabhängige Einkaufsgebühr erhoben (Art. 47). Diese ist bei "Neu- und Umbauten" für den Einkauf in die Wasserversorgung einmalig zu entrichten (Art. 48 Abs. 1). Einkaufspflichtig sind sämtliche Gebäude, unabhängig davon, ob sie an die Wasserversorgung angeschlossen sind oder nicht (Art. 48 Abs. 2). Bei Wohnbauten bemisst sich die Gebühr nach der anrechenbaren Geschossfläche der Baute (Art. 49 Abs. 1 lit. a), wobei der vorliegend massgebliche Gebührensatz unter Berücksichtigung der vorgesehenen Indexierung Fr. 44.20/m<sup>2</sup> betrug (Art. 49 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit Abs. 3). Die volle Einkaufsgebühr ist zu entrichten, wenn die Erstellung des Gebäudes oder der letzte gebührenpflichtige Umbau 50 oder mehr Jahre zurückliegt (Art. 50 Abs. 1); andernfalls wird die volle Gebühr um 2 % pro Differenzjahr reduziert (Art. 50 Abs. 2). Massgebend für den Zeitpunkt der Berechnung ist die Baugesuchseingabe (Art. 51).

2.3 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass die ihr auferlegten Anschlussgebühren auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen und entsprechend dieser Bestimmungen korrekt berechnet wurden. Im Wesentlichen bringt sie vor, dass das der erwähnten Regelung zugrunde liegende Gebührenmodell bei der Nachforderung von Anschlussgebühren im Falle von Gebäudesanierungen ohne Flächenerweiterung, insbesondere bei einer Sanierung der Gebäudehülle, zu einem stossenden, im Widerspruch zum Äquivalenzprinzip stehenden Ergebnis führe, weil der Berechnung - wie schon bei der Erstellung des Gebäudes - wiederum die gesamte Geschossfläche zugrunde gelegt würde. Das angewandte Bemessungskriterium führe zudem im Vergleich zu anderen Gebührenmodellen in derartigen Fällen zu einer willkürlich hohen Belastung. Ausserdem liege eine rechtsungleiche Behandlung der Eigentümer vor, wenn die Gebührenpflicht bei Umbauten daran geknüpft werde, ob das Unterfangen baubewilligungspflichtig sei oder nicht.

## 3.

3.1 Vorauszuschicken ist, dass vorliegend Anschlussgebühren im Bereich der Wasserversorgung streitig sind, in welchem Zusammenhang das von der Beschwerdeführerin mitangerufene Verursacherprinzip, wie es in Art. 60a Abs. 1 GSchG für die Finanzierung der Abwasseranlagen vorgesehen ist, nicht zum Tragen kommt (vgl. etwa Urteile 2C\_656/2008 vom 29. Mai 2009, in: URP 2009 S. 896 ff., E. 3.1; 2P.232/2006 vom 16. April 2007, E. 3.1). Die auf den Wasseranschluss entfallenden Gebühren sind insofern allein unter dem Gesichtswinkel des Äquivalenzprinzips bzw. der übrigen angerufenen verfassungsmässigen Rechte und abgaberechtlichen Prinzipien zu prüfen.

Diesbezüglich gelten für die Anschlussgebühren im Bereich der Wasserversorgung aber im Wesentlichen die nämlichen Grundsätze wie bei den Anschlussgebühren im Abwasserwesen.

3.2 Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes dar. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert einer Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss (BGE 132 II 371 E. 2.1 S. 375; 126 I 180 E. 3a/bb S. 188, je mit Hinweisen). Die einmalige Anschlussgebühr (taxe unique de raccordement) für Wasser bildet als Verwaltungsgebühr die Gegenleistung des Bauherrn für die Gewährung des Anschlusses der Baute an die vom Gemeinwesen erstellten und betriebenen Versorgungsanlagen. Nach feststehender Rechtsprechung dürfen sich Anschlussgebühren nach dem Mass des Vorteils richten, welcher dem Grundeigentümer aus der Wasserversorgung des Gebäudes erwächst. Dabei muss sich die Bemessung dieser Abgabe nicht notwendigerweise nach dem dem Gemeinwesen aus dem einzelnen Anschluss jeweils konkret entstehenden Aufwand richten, sondern es darf mittels schematischer Kriterien auf den dem Pflichtigen erwachsenden Vorteil abgestellt werden. Bei Wohnbauten bringt der Gebäudeversicherungswert oder ein anderer vergleichbarer Wert der angeschlossenen Liegenschaft diesen Vorteil regelmässig zuverlässig zum Ausdruck, ohne dass zusätzlich auf das Mass der mutmasslichen Inanspruchnahme der Versorgungsnetze abgestellt werden müsste (vgl. Urteile 2C\_847/2008 vom 8. September 2009, in: URP 2010 S. 106 ff., E. 2.1; 2C\_656/2008 vom 29. Mai 2009, in: URP 2009 S. 896 ff., E. 3.3; 2C\_101/2007 vom 22. August 2007, in: URP 2008 S. 16 ff., E. 4.3; 2P.343/2005 vom 24. Mai 2006, E. 3.2; 2P.232/2006 vom 16. April 2007, E. 3.2; 2P.262/2005 vom 9. Februar 2006, in: URP 2006 S. 394 ff., E. 3.1 sowie 2P.53/2007 vom 22. Juni 2007, E. 2.2).

3.3 Auch das vorliegend vom massgeblichen kommunalen Recht für die Wasseranschlussgebühr bei Wohnbauten gewählte Bemessungskriterium der anrechenbaren Geschossfläche bildet - ebenso wie der Gebäudeversicherungswert - einen zwar pauschalen, aber im Normalfall einigermaßen verlässlichen Massstab zur Ermittlung des dem Grundeigentümer aus dem Anschluss erwachsenden Vorteils. Eine Abweichung von einer derartigen schematischen Bemessung ist lediglich dann geboten, wenn - wie dies etwa bei Industriebauten der Fall sein kann - die Baute einen ausserordentlich hohen oder ausserordentlich niedrigen Wasserverbrauch aufweist (vgl. etwa Urteile 2P.262/2005 vom 9. Februar 2006, in: URP 2006 S. 394 ff., E. 3.1; 2P.205/2005 vom 15. März 2006, E. 3; 2C\_101/2007 vom 22. August 2007, in: URP 2008 S. 16 ff., E. 4). Das Bundesgericht hat im Übrigen stets betont, es seien neben dem Gebäudeversicherungswert auch andere Bezugsgrössen denkbar (vgl. namentlich Urteil 2P.232/2006 vom 16. April 2007, E. 3.3; ferner: Urteil 2P.53/2007 vom 22. Juni 2007, E. 2.4; eingehend dazu auch: Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in: URP 1999 S. 557 ff.; betreffend den Wasseranschluss insbesondere: Rudolf Stüdeli, Bericht über Grundeigentümerbeiträge und Gebühren an Erschliessungsanlagen, VLP-Schriftenfolge Nr. 18, Bern 1975, S. 62 f.). So hat es unter anderem eine Bemessung der Anschlussgebühr anhand des Rauminhalts (Gebäudevolumens) für zulässig erkannt und darauf hingewiesen, dass das Kriterium der Bruttogeschossfläche den Verhältnissen unter Umständen gar besser gerecht zu werden vermöchte (Urteil 2C\_101/2007 vom 22. August 2007, in: URP 2008 S. 16 ff., E. 4.4). Die Beschwerdeführerin legt im Übrigen nicht dar, gegen welche Rechtsnormen oder Prinzipien die Anknüpfung an die anrechenbare Geschossfläche im Einzelnen verstossen würde. Allein der Umstand, dass die Zürcher Gemeinden in diesem Zusammenhang angeblich mehrheitlich auf den Gebäudeversicherungswert abstellten, lässt das von der Gemeinde Adliswil zur Anwendung gebrachte Bemessungskriterium noch nicht als bundesrechtswidrig erscheinen.

3.4 Werden für die Bemessung der Anschlussgebühr pauschale, liegenschaftsbezogene Faktoren (wie der Gebäudeversicherungswert oder ein Flächen- oder Volumenmass) herangezogen, wird damit regelmässig nicht die gesamte (maximal) mögliche bauliche Ausnutzung einer Parzelle berücksichtigt, sondern lediglich auf das tatsächlich errichtete Gebäude bzw. das Ausmass der effektiven Nutzung im Moment des Anschlusses abgestellt. Bei einer derartigen Bemessungsmethode erscheint es daher systemkonform und nach ständiger Rechtsprechung zulässig, für die nachträgliche Erweiterung oder den Umbau einer bereits angeschlossenen (und hierfür bereits mit einer Anschlussgebühr belasteten) Baute eine ergänzende Anschlussgebühr (taxe complémentaire) zu erheben, wenn die massgebenden Vorschriften eine entsprechende Nachforderung vorsehen (vgl. statt vieler Urteile 2P.232/2006 vom 16. April 2007, E. 3.6; 2C\_656/2008 vom 29. Mai 2009, in: URP 2009 S. 896 ff., E. 3.3, je mit weiteren Hinweisen). Dabei verlangt das Rechtsgleichheitsgebot, dass Ersatzbauten grundsätzlich gleich zu behandeln sind wie Um- und Erweiterungsbauten; wird bei Um- und Erweiterungsbauten bloss eine ergänzende

Anschlussgebühr geschuldet, darf bei Ersatzbauten - jedenfalls wenn die Lebensdauer des Gebäudes noch nicht erreicht ist - nicht eine volle Gebühr wie bei einem Neuanschluss einer bisher unbebauten Parzelle erhoben werden (vgl. Urteil 2C\_153/2007 vom 10. Oktober 2007, in: ZBI 109/2008 S. 316 ff., E. 4 und 5; 2C\_608/2007 vom 30. Mai 2008, E. 6; 2P.78/2003 vom 1. September 2009, in: ZBI 105/2004 S. 270 ff., E. 3).

3.5 Bei einer Anknüpfung der Anschlussgebühr an ein Volumen- oder Flächenmass - wie vorliegend die anrechenbare Geschossfläche - erscheint die Erhebung einer ergänzenden Anschlussgebühr anlässlich eines Umbaus oder einer Sanierung eines bereits angeschlossenen Gebäudes prima vista nur dann systemkonform und damit gerechtfertigt, wenn die betreffenden baulichen Vorkehren mit einer tatsächlichen Vergrößerung der massgeblichen Gebäudefläche bzw. des massgeblichen Gebäudevolumens einhergehen (vgl. Werner Spring/Rudolf Stüdeli, Die Finanzierung kommunaler Abwasseranlagen, VLP-Schriftenfolge Nr. 41, Bern 1985, S. 52). Das vorliegend einschlägige Reglement über die Wasserversorgung der Stadt Adliswil stellt indessen bei Lichte besehen nicht allein auf das Kriterium der anrechenbaren Geschossfläche ab, sondern enthält darüber hinaus auch einen zeitlichen Faktor, indem es für Gebäude, deren Erstellung oder letztmaliger gebührenpflichtiger Umbau 50 oder mehr Jahre zurückliegt, die (erneute) Erhebung einer vollen bzw. bei jüngeren Gebäuden einer entsprechend reduzierten Einkaufsgebühr vorsieht (Art. 50 des Reglements).

3.5.1 Nach Auslegung der Vorinstanz orientieren sich die so ausgestalteten Gebührenansätze am notwendigen Investitionsbedarf der Wasserversorgung für jeweils 50 Jahre, womit der Einkauf der anrechenbaren Geschossfläche grundsätzlich auch nur für diese Zeit erfolge. Bei gebührenpflichtigen Umbauten vor diesem Zeithorizont würde diesem Umstand durch die degressive Gebührenreduktion Rechnung getragen. Ab dem Umbauzeitpunkt gelte die gebührenverpflichtete Fläche wiederum für die nächsten 50 Jahre als eingekauft. Dieses System sei in sich schlüssig und sachgerecht, würden doch ohne Gebührenpflicht auf Umbauten die über 50-jährigen Wohnbauten gänzlich ohne Gegenleistung vom Wasseranschluss profitieren. Die Renovation ermögliche aber den Weiterbestand einer zum Wohnen geeigneten Baute und damit die weitere Inanspruchnahme der Wasserversorgung für die nächsten 50 Jahre.

3.5.2 Die streitige Abgabeordnung knüpft mithin (auch) an die Lebensdauer (bzw. einen Lebenszyklus) der angeschlossenen Gebäude sowie an den Erneuerungsbedarf der über die Anschlussgebühren finanzierten Anlagen der Wasserversorgung an. Nach der aus dem Erlasstext für sich allein nicht ohne weiteres verständlichen Regelung werden (nach Massgabe der vorinstanzlichen Auslegung) Umbauten und Sanierungen von bereits angeschlossenen Gebäuden - unabhängig von einer allfälligen flächenmässigen Erweiterung - zum Anlass genommen, den auf einen beschränkten Zeithorizont von 50 Jahren ausgelegten Einkauf in die Wasserversorgung zu erneuern bzw. zu aktualisieren durch Erhebung einer zusätzlichen, erneuten Anschlussgebühr auf den bereits abgabebelasteten, vom Umbau betroffenen Geschossflächen (im Sinne einer *taxe supplémentaire*). Auch eine solche Art der Finanzierung der Wasserversorgungsinfrastruktur erscheint nicht zum Vornherein unvereinbar mit den von der Beschwerdeführerin angerufenen abgaberechtlichen Prinzipien und verfassungsrechtlichen Grundsätzen. In der Literatur wurde bereits auf die Problematik hingewiesen, dass gerade in Gemeinden, welche sich einem Vollausbau nähern, weniger Neubauten entstehen und vermehrt bestehende Gebäude

umgebaut werden, womit die Einnahmen aus den Anschlussgebühren erheblich zurückgehen könnten; entsprechend sei eine Abgaberegulation zu empfehlen, wonach auch für Umbauten - jedenfalls wenn sie ein gewisses Ausmass übersteigen würden - erneut Anschlussgebühren zu bezahlen seien, um nicht die Anschlussgebühren für Neubauten zum Ausgleich (zu) hoch ansetzen zu müssen (Spring/Stüdeli, a.a.O., S. 52). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat denn auch auf die Möglichkeit hingewiesen, zur Deckung der Kosten für Erneuerungen oder Erweiterungen von Wasser- oder Abwasseranlagen, welche allen Liegenschaften zugute kommen, (unter Beachtung des Rückwirkungsverbots) nachträglich ergänzende Anschlussgebühren zu erheben (vgl. Urteil 2P.45/2003 vom 28. August 2003, in: ZBI 105/2004 S. 263 ff., E. 5.3 mit Hinweisen auf Literatur und Praxis; vgl. auch Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBI 104/2003 S. 524; Karlen, a.a.O., S. 567). Das Bundesgericht hat es zudem als mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar erkannt, wenn die nachträglichen Anschlussgebühren nicht anlässlich jeder einzelnen, vom Gemeinwesen getätigten Investition in die Versorgungs- oder Entsorgungsanlagen von sämtlichen Grundeigentümern erhoben werden,

sondern aus Praktikabilitätsgründen nur denjenigen Grundeigentümern abverlangt wird, welche auf ihrer Parzelle eine Neu- oder Ersatzbaute errichten, in welchem Fall der ursprüngliche Einkauf als amortisiert bzw. konsumiert angesehen werden darf (Urteil 2P.161/1992 vom 31. Mai 1994, in: RDAF 1995 S. 284 ff., E. 2b). Es wurde im Übrigen bereits darauf hingewiesen, dass Umbauten und Ersatzbauten nach der Rechtsprechung in diesem Zusammenhang grundsätzlich gleich zu behandeln sind (oben E. 3.4). Nicht zu beanstanden ist schliesslich, wenn - wie dies im Ergebnis auch das

Adliswiler Bemessungsmodell mit seinen degressiven Abzügen zur Folge hat - weiter zurückliegende Einkäufe in die Wasserversorgung bloss in einem geringeren Umfange an den Neueinkauf angerechnet werden als solche, die erst in jüngerer Vergangenheit vorgenommen wurden (vgl. Urteil 2P.223/2004 vom 18. Mai 2005, E. 3.3.3). Zu beachten ist allerdings, dass die Anschlussgebühren regelmässig nicht ein Entgelt für die Aufrechterhaltung der Lieferbereitschaft der Wasserversorgung darstellen; die Finanzierung des (einfachen) Unterhalts der Anlagen ist üblicherweise bereits durch die im Rahmen der periodischen Benützungsggebühren erhobene Grundgebühr sicherzustellen (vgl. etwa betreffend das Gebührenmodell der Stadt Zürich: Urteil 2C\_153/2007 vom 10. Oktober 2007, in: ZBI 109/2008 S. 316 ff., E. 5.2; vgl. auch Urteil 2C\_341/2009 vom 17. Mai 2010, E. 5.1). Vorliegend geht es indessen - nach Darstellung der Vorinstanzen - um den notwendigen Investitionsbedarf im Hinblick auf die Erneuerung der Anlagen, welche mit dem Neueinkauf gedeckt werden soll. Dies wird von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert bestritten; allein der Umstand, dass eine durchschnittliche Wasserleitung oder ein Reservoir angeblich eine Lebensdauer von 80 oder mehr Jahren aufweist, lässt für sich allein noch nicht darauf schliessen, die Einnahmen aus den Anschlussgebühren würden systemwidrig zur Deckung der blossen Unterhaltskosten der Wasserversorgungsanlagen verwendet.

3.5.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei nicht zu beanstanden, wenn für eine umfassende Sanierung, welche unbestrittenermassen die Lebensdauer eines Gebäudes verlängere, eine Nachgebühr erhoben werde. Im Falle von Gebäudesanierungen ohne Erweiterung der anrechenbaren Geschossfläche führe das streitige Gebührensystem jedoch zu einem stossenden Ergebnis; es resultiere daraus namentlich eine viel zu hohe Belastung und es würden nicht alle pflichtigen Tatbestände erfasst, was zu einer Ungleichbehandlung der Grundeigentümer führe. Aus den Feststellungen der Vorinstanz sowie den betreffenden Ausführungen im Einspracheentscheid vom 2. September 2008 ergibt sich, dass die Stadt Adliswil für die Erhebung der Anschlussgebühr unterscheidet zwischen blossen Unterhaltsarbeiten (Reparaturen), welche eine nachträgliche Gebührenpflicht nicht auslösen, und eigentlichen Umbauten, für welche ein neuerlicher Einkauf vorgesehen ist. Es mag zutreffen, dass die genannte Abgrenzung in der Praxis, insbesondere bei untergeordneten Erneuerungsarbeiten, mit gewissen Schwierigkeiten verbunden sein kann. Auch ist der Beschwerdeführerin insofern zuzustimmen, dass die von der Stadt Adliswil erwähnte Begrenzung des Einkaufs auf die vom Umbau betroffenen

Flächen - bei konsequenter Umsetzung - im Fall von Teilsanierungen von Liegenschaften aufgrund der diesfalls unterschiedlichen Zeithorizonte der jeweiligen Bauteile und Einrichtungen einen erheblichen Kontrollaufwand nach sich ziehen kann. Dies allein vermag das gewählte Gebührensystem aber noch nicht als komplett unpraktikabel und damit willkürlich erscheinen zu lassen. Der Möglichkeit, sich durch eine etappenweise Renovation einer nachträglichen Anschlussgebühr zu entziehen, sind insofern Grenzen gesetzt, als mit jedem weiter hinausgeschobenen Neueinkauf die degressive Reduktion geringer ausfällt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Bau oder der letzte gebührenpflichtige Umbau noch nicht 50 Jahre zurückliegt, was in etwa dem allgemein üblichen Erneuerungszyklus bei Wohnbauten entsprechen dürfte, wovon das Verwaltungsgericht willkürfrei ausgehen durfte. Wird damit an die durchschnittliche Lebensdauer eines Gebäudes angeknüpft, darf es aus Rechtsgleichheitsgesichtspunkten grundsätzlich keine Rolle spielen, ob ein Umbau baubewilligungspflichtig ist oder nicht. Die Stadt Adliswil scheint denn auch die massgeblichen Bestimmungen des Wasserreglements in diesem Sinne auszulegen, dass Art. 51, welcher den Zeitpunkt für die Berechnung

der Gebühr an die Baugesuchseingabe knüpft, für die Gebührenpflicht, deren Voraussetzungen (ausschliesslich) in Art. 48 geregelt seien (Einkauf bei "Neu- und Umbauten"), irrelevant sei; die Gebührenpflicht sei deshalb nicht von der baurechtlichen Baubewilligungspflicht abhängig (Einspracheentscheid vom 2. September 2008, E. 6a). Insofern kann es - wie die Stadt Adliswil auch in ihrer Vernehmlassung ans Bundesgericht (Ziff. 10 in fine) betont - nicht darauf ankommen, ob ein Umbau im Innern oder am Äusseren der Gebäude stattfindet. Darauf ist die Stadt Adliswil zu beharren. Erweisen sich mithin auch nicht baubewilligungspflichtige Umbauten als einkaufspflichtig, stösst der Einwand, die streitige Abgaberegulung führe zu einer rechtsungleichen Erfassung der Grundeigentümer, ins Leere. Insbesondere ist diesfalls auch die von der Beschwerdeführerin ins Feld geführte vollständige Innenrenovation mit Ersatz aller Leitungen und Installationen als einkaufspflichtiger Umbau einzustufen. Überdies obliegt es der Stadt Adliswil, dafür besorgt zu sein, dass etappenweise durchgeführte Erneuerungsarbeiten, welche in ihrer Summierung auf einen eigentlichen Umbau hinauslaufen und auf den Beginn eines neuen Lebenszyklus des angeschlossenen Gebäudes

schliessen lassen, bezüglich der Anschlussgebühr nicht besser behandelt werden als konzentriert durchgeführte, umfassende Sanierungen. Anhaltspunkte dafür, dass die Stadt Adliswil in der erstgenannten Fallkonstellation praxisgemäss von der Erhebung einer Anschlussgebühr absehen würde, sind nicht ersichtlich und werden von der Beschwerdeführerin auch nicht vorgebracht. Vorliegend nicht bestritten ist, dass die von der Beschwerdeführerin veranlassten Sanierungen ihrer

Liegenschaften, bei welchen es sich um bauliche Massnahmen sowohl im Äusseren wie auch im Inneren handelte (wie energetische Fassadensanierungen, Einbau von Sonnenkollektoren sowie die Erneuerung von Küche, Bad und WC, Fenster und Balkonbrüstungen), als Umbauten und nicht als bloss (gebührenfreie) Unterhaltsarbeiten zu qualifizieren sind. Wie es sich bezüglich der Anschlussgebühren verhalten würde, wenn allein eine energetische Gebäudesanierung in Frage stünde (vgl. dazu die Urteile 2C\_656/2008 vom 29. Mai 2009, E. 3.5 sowie 2C\_847/2008 vom 8. September 2009, E. 2.3), ist vorliegend nicht zu untersuchen, zumal die Beschwerdeführerin nicht genügend substantiiert darlegt, inwieweit in ihrem Fall aus diesem Grund eine Abweichung von der pauschalen Bemessungsmethode geboten gewesen wäre.

### 3.6

3.6.1 Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, sie habe vor Verwaltungsgericht behauptet, dass der dem Gebührenmodell der Stadt Adliswil zugrunde gelegte Investitionsbedarf der Wasserversorgung übertrieben resp. der Erneuerungsbedarf für die Leitungen und Anlagen alle 50 Jahre zu hoch bemessen sei. Die Stadt Adliswil habe nicht offengelegt, wie der Investitionsbedarf der Wasserversorgung in den letzten Jahrzehnten ausgesehen hätte und welche Investitionen in Zukunft hätten getätigt werden müssen. Die Beachtung des in diesem Zusammenhang als verletzt angerufenen Kostendeckungsprinzips sei durch die Verwaltung nachzuweisen; die Beschwerdeführerin selber müsse und könne dies nicht.

3.6.2 Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid festgehalten, es sei unklar, ob die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren erstmals geltend machen wolle, die Stadt Adliswil generiere über einen massgebenden Zeitraum hinweg wesentlich mehr Einnahmen aus den Abgaben der Wasserversorgung, als sie dafür aufwende. Für eine derartige Annahme fehlten aber jegliche Anhaltspunkte. Dem unsubstantiierten Vorwurf sei daher nicht weiter nachzugehen. Ebenso wenig habe der Bezirksrat aufgrund der Rekursbegründung Anlass gehabt, den Kostenaufwand und Gebührenertrag zu überprüfen.

3.6.3 Zwar kann von einem Bürger nicht verlangt werden, genaue Angaben über die Finanzierung der Gemeindeinfrastruktur zu machen, da er die dazu erforderlichen Unterlagen in der Regel nicht zur Verfügung hat. Zumindest ist es aber nicht willkürlich, zu verlangen, dass ein Rekurrent gewisse konkrete Anhaltspunkte für die behauptete Verletzung des Kostendeckungsprinzips vorbringt, sich um die Herausgabe entsprechender Unterlagen bemüht und nötigenfalls vor Gericht einen entsprechenden Editionsantrag stellt (vgl. Urteil 2P.231/1993 vom 30. November 1995, E. 4d; vgl. auch BGE 126 I 180 E. 3b/aa S. 189; 124 I 289 E. 4c S. 296; Hungerbühler, a.a.O., S. 521). Die Beschwerdeführerin wäre insbesondere gehalten gewesen, sich anhand des einsehbaren Zahlenmaterials (Rechnung der Trinkwasserversorgung) über den allfälligen Investitionsbedarf der Anlage kundig zu machen; eine bloss Behauptung, das Kostendeckungsprinzip werde aufgrund der als zu hoch empfundenen Gebühren nicht eingehalten, lässt noch keine Verletzung des genannten Prinzips erkennen. Insofern lassen sich auch die Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichts zu dieser Frage nicht beanstanden.

3.7 Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich vorbringt, die von ihr erhobene Anschlussgebühr erweise sich als unverhältnismässig hoch bzw. stehe im Widerspruch zum Äquivalenzprinzip, ist darauf nicht näher einzugehen. Das Verwaltungsgericht führte in dieser Hinsicht aus, der massgebliche Ansatz von Fr. 44.20 pro m<sup>2</sup> anrechenbare Geschossfläche entspreche einer Gebühr von rund Fr. 4'500.-- für eine mittelgrosse Wohnung und stehe in einem vernünftigen Verhältnis zu deren Anschluss an die Wasserversorgung für 50 Jahre, was umso mehr für die (aufgrund entsprechender Belegungsvorschriften) intensiv genutzten Genossenschaftswohnungen gelten müsse. Im Übrigen habe die Beschwerdeführerin die Bestimmung von Art. 52 des kommunalen Wasserreglements, wonach in speziellen Fällen nach pflichtgemäsem Ermessen über die Höhe der Einkaufsgebühr entschieden wird, nicht angerufen. Auch sei der von ihr angestellte, lediglich auf die Anschlussgebühren im Falle von Umbauereignissen beschränkte Vergleich mit dem Gebührensystem anderer Gemeinden nicht geeignet, eine Verletzung des Äquivalenzprinzips zu belegen, da die Gemeinden frei seien in der Ausgestaltung ihres Gebührensystems und der Bestimmung der jeweiligen Abgabearten. Die Beschwerdeführerin unterlässt es, im Einzelnen darzulegen, inwieweit diese - im Grundsatz nicht zu beanstandende - vorinstanzliche Einschätzung Bundesrecht verletzt, und begnügt sich im Wesentlichen damit, diesen Ausführungen erneut eine (korrigierte) Vergleichsrechnung gegenüberzustellen. Dies vermag den Begründungsanforderungen (oben E. 1.2) indessen nicht zu genügen.

## 4.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde als unbegründet im Sinne der Erwägungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Entsprechend dem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 BGG). Eine Parteientschädigung an die im amtlichen Wirkungskreis obsiegende Gemeinde ist, wiewohl diese vorliegend durch einen mandatierten Rechtsanwalt vertreten war, nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG; BGE 134 II 117 E. 7).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 5'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Stadt Adliswil, dem Bezirksrat Horgen und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 8. November 2010

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts  
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zünd Moser