Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 444/2015

Urteil vom 4. November 2015

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Gerichtsschreiberin Mayhall.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Lukas Pfisterer,

gegen

Einwohnergemeinde Unterkulm, handelnd durch den Gemeinderat,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Siegrist.

Gegenstand
Anschlussgebühren (Wasser und Abwasser),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer, vom 19. März 2015.

Sachverhalt:

A.
A._____ war vom 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2012 Eigentümer eines an der Strasse X in Unterkulm gelegenen Mehrfamilienhauses mit 40 Wohnungen. Für die halbjährlichen Abrechnungsperioden im Zeitraum vom 1. Oktober 2006 bis 30. September 2010 stellte ihm die Finanzverwaltung der Einwohnergemeinde Unterkulm Wasser- und Abwasserbenützungsgebühren für einen Trinkwasserverbrauch von insgesamt 4'898 m3 in Rechnung. Davon entfielen 3'097 m3 auf die Zeit bis zum Einbau des neuen Wasserzählers am 13. Mai 2008 und 1'801 m3 für die Zeit ab dann bis zum 30. September 2010.
Am 8. Juli 2011 stellt die Finanzverwaltung A._____ Nachfakturierungen in Rechnung, und zwar
- für die Zeit vom 1. Oktober 2006 bis 13. Mai 2008: für 6'896 m3;
- für die Zeit vom 13. Mai 2008 bis 30. September 2010: für 16'209 m3.
Die Nachforderungen wurden wie folgt begründet:

- Für die Zeit vom Oktober 2006 bis Mai 2008: Umrechnung aus einem durchschnittlichen Verbrauch pro Semester von 3'156 m3, ergebend 9'993 m3, abzüglich der bereits berechneten 3'097 m3, Differenz 6'896 m3.
- Für die Zeit vom Mai 2008 bis September 2010: Zählerablesung 18'010 m3, abzüglich der bereits berechneten 1'801 m3, Differenz 16'209 m3.

B.
Die von A._____ dagegen erhobene Einsprache wies der Gemeinderat Unterkulm am 20. Januar 2012 ab. Gegen diesen Einspracheentscheid gelangte A._____ mit Beschwerde an die Schätzungskommission nach Baugesetz (seit 1. Januar 2013 Spezialverwaltungsgericht, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen). Diese hob den Einspracheentscheid vom 20. Januar 2012 mit Urteil vom 26. März 2014 auf und stellte fest, dass die Gemeinde berechtigt sei, 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, höchstens jedoch Fr. 101'412.45. Die Verfahrenskosten auferlegte es den Parteien je zur Hälfte; die Parteikosten schlug es wett. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau wies die von A._____ gegen diesen Entscheid geführte Beschwerde mit Urteil vom 19. März 2015 ab, legte ihm die Verfahrenskosten auf und verpflichtete ihn zur Leistung einer Parteientschädigung an die Einwohnergemeinde Unterkulm.

C.
A._____ erhebt mit Eingabe vom 15. Mai 2015 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Er beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben; eventualiter sei festzustellen, dass die Gemeinde Unterkulm nicht berechtigt sei, eine Nachforderung für Abwasser- und Wassergebühren zu erheben. Sub- und subsubeventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Für die Verfahren vor den Vorinstanzen seien die Kosten der Beschwerdegegnerin, eventuell der Staatskasse aufzuerlegen und sei ihm eine Parteientschädigung auszurichten.
Die Gemeinde Unterkulm beantragt, die Beschwerde sei kostenfällig abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung. A._____ repliziert mit Eingabe vom 13. August 2015.
Mit Verfügung des Präsidenten der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 20. Mai 2015 wurde das Gesuch um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG) in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG), welche unter keinen der in Art. 83 BGG genannten Ausschlussgründe fällt, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen steht. Angesichts des Vorliegens eines für die Beschwerde an das Bundesgericht zulässigen Anfechtungsobjekts in Form eines kantonalen Endentscheids nicht zu prüfen ist, ob im kantonalen Rechtsmittelverfahren durchwegs ein taugliches Anfechtungsobjekt vorgelegen hatte.
Der Beschwerdeführer, der am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat und mit seinen Anträgen unterlegen ist, ist zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

1.2. Unbegründet ist die Auffassung der Beschwerdegegnerin, ein blosser Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids genüge nicht. Zwar ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein reformatorisches Rechtsmittel (Art. 107 Abs. 2 BGG), weshalb grundsätzlich ein reformatorisches Begehren gestellt werden muss (BGE 137 II 313 E. 1.3 S. 317; 134 III 379 E. 1.3 S. 383; MEYER/ DORMANN, in: Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 2a zu Art. 107 BGG; CORBOZ, in: Commentaire de la LTF, 2. Aufl. 2014, N. 8 zu Art. 107 BGG). Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass einem Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Urteils zwingend die Bedeutung eines bloss kassatorischen Antrags zukommt (zur Abgrenzung der reformatorischen von den kassatorischen Anträgen vgl. MEYER/DORMANN, a.a.O., N. 2a, N. 12 f., N. 15 ff. zu Art. 107 BGG). "Reformieren" bedeutet, dass das Bundesgericht anstelle der Vorinstanz einen Entscheid in der Sache fällt (Art. 107 Abs. 2 BGG; CORBOZ, a.a.O., N. 12a zu Art. 107 BGG). Bestreitet - wie hier - ein Beschwerdeführer grundsätzlich und vollumfänglich eine vorab von der Vorinstanz bejahte Geldforderung, so wird mit der Aufhebung der ihm mit dem angefochtenen Urteil auferlegten Verpflichtung der Rechtsstreit in seinem Sinn materiell geregelt und ist das mit der Beschwerde angestrebte Ziel erreicht. Mit dem Antrag auf Aufhebung dieses Urteils ist demzufolge ein rechtsgenüglicher reformatorischer Antrag in der Sache (im Sinne einer Aufhebung der auferlegten Verpflichtung) gestellt; nicht erforderlich ist in dieser Konstellation ein zusätzlicher eigentlicher (negativer) Feststellungsantrag, die betreffende Geldsumme

nicht zu schulden (zur grundsätzlichen Subsidiarität von Feststellungsbegehren gegenüber Leistungsbegehren im bundesgerichtlichen Verfahren vgl. BGE 137 II 199 E. 6.5 S. 218 f.; 126 II 300 E. 2b und 2c S. 303; Urteil 2C 264/2011 vom 15. November 2011 E. 1.3; MERZ, in: Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 21a zu Art. 42 BGG; zur davon zu unterscheidenden Frage der Identität des Streitgegenstandes bei auf das kontradiktorische Gegenteil lautenden Rechtsbegehren Urteil 4A 496/2012 vom 25. Februar 2013 E. 3.2.3). Keine selbständige Bedeutung hat demzufolge der im vorliegenden Verfahren (bloss eventualiter) gestellte Antrag, es sei festzustellen, dass die Beschwerdegegnerin nicht berechtigt sei, eine Nachforderung zu erheben. Auf die Beschwerde ist, vorbehältlich der Erfüllung der
Rüge- und Begründungspflicht, einzutreten.

1.3. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) grundsätzlich nur die geltend gemachten Rechtswidrigkeiten (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Soweit die Vorinstanz - wie hier - kantonales Recht anzuwenden hatte, kann, abgesehen von den hier nicht massgebenden Art. 95 lit. c-e BGG, nur geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Normen des Bundesrechts oder des Völkerrechts (Art. 95 lit. a und b BGG). Im Übrigen kann die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts lediglich im Lichte der verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze, namentlich des Willkürverbots (Art. 9 BV), geprüft werden (BGE 137 V 143 E. 1.2 S. 145; 134 I 153 E. 4.2.2 S. 158; 134 II 349 E. 3 S. 351). Entsprechend prüft das Bundesgericht die Verletzung von Grundrechten wie auch von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist; es gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106
Abs. 2 BGG; BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 281; 137 II 305 E. 3.3 S. 310 f.). Beruht der angefochtene Entscheid auf mehreren selbstständigen Begründungen oder auf einer Haupt- und einer Eventualbegründung, die je für sich den Verfahrensausgang besiegeln, hat der Beschwerdeführer die Unrichtigkeit jeder tragenden Begründung in der Beschwerdeschrift aufzuzeigen, ansonsten auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann (BGE 133 IV 119 E. 6.3 S. 121; Urteil 1C 524/2012 vom 22. April 2013 E. 2.2).

1.4. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, wie die Vorinstanz ihn festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt bzw. vom Bundesgericht von Amtes wegen berichtigt oder ergänzt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 oder Art. 96 beruht (Art. 97 Abs. 1 BGG bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG); diese Rüge setzt zudem voraus, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Offensichtlich unrichtig festgestellt ist ein Sachverhalt, wenn er willkürliche Feststellungen beinhaltet (BGE 137 I 58 E. 4.1.2 S. 62). Eine entsprechende Rüge ist rechtsgenüglich substantiiert vorzubringen (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 137 I 58 E. 4.1.2 S. 62; 133 II 249 E. 1.4.3 S. 254 f.). Unzulässig sind neue Vorbringen und Beweismittel, die nicht durch den angefochtenen Entscheid veranlasst worden sind (Art. 99 BGG).

2.
Nicht bestritten ist, dass die Rechnungen ursprünglich materiell fehlerhaft waren, indem die fakturierten Verbrauchsmengen tiefer waren als der effektive Verbrauch. Streitig ist hingegen, ob die Beschwerdegegnerin vom Beschwerdeführer Nachforderungen für Wasser und Abwasser erheben kann.

2.1. Die Vorinstanz hat den Verfügungscharakter der von der Finanzverwaltung in den Jahren 2006 bis 2010 ausgestellten Gebührenrechnungen aus inhaltlichen und aus Gründen der Zuständigkeit verneint und eine Nachbelastung unter Vorbehalt von Treu und Glauben im Rahmen der Verjährungsfrist als zulässig erachtet. Im Sinne einer Eventualbegründung erwog sie, selbst wenn die Rechnungen als Verfügungen zu qualifizieren seien, wäre deren Anpassung unter vertrauensschutzrechtlichen Aspekten nicht zu beanstanden, weil das Interesse an der rechtmässigen Gebührenerhebung das gegenläufige Interesse des Beschwerdeführers überwiege, zumal dieser nicht dargelegt habe, dass ihm dadurch ein Schaden entstehe. Der in Rechnung gestellte Verbrauch sei zudem rechtsgenüglich ausgewiesen. Die strittigen Gebühren würden auch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip nicht verletzen. Die Beschwerdegegnerin habe auf ihre ursprünglich fehlerhaften Gebührenrechnungen zurückkommen und die Differenz zwischen dem ursprünglich verrechneten und dem tatsächlichen Verbrauch

in Rechnung stellen dürfen.

2.2. Demgegenüber macht der Beschwerdeführer geltend, die ursprünglich ausgestellten Gebührenrechnungen seien entgegen der Auffassung der Vorinstanz als Verfügungen zu qualifizieren. Die aus dem Grundsatz von Treu und Glauben abgeleiteten Voraussetzungen für einen Widerruf rechtskräftiger Verfügungen seien nicht erfüllt; er erleide einen Schaden, weil er die Nachbelastungen nicht mehr auf seine (ehemaligen) Mieter überwälzen könne. Eine Nachbelastung wäre unter vertrauensschutzrechtlichen Gesichtspunkten auch auszuschliessen, wenn die strittigen Rechnungen nicht als Verfügungen zu qualifizieren seien. Zudem sei der in Rechnung gestellte Wasser-/Abwasserverbrauch nicht nachgewiesen.

3.

3.1. Nach ständiger Rechtsprechung verleiht der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens, sofern sie gestützt auf eine Vertrauensgrundlage, auf die sie berechtigterweise vertrauen durfte, nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (BGE 137 I 69 E. 2.5.1 S. 73; 131 II 627 E. 6.1 S. 636 f.; 129 I 161 E. 4.1 S. 170). Vertrauensgrundlagen sind namentlich auch rechtskräftige Verfügungen (BGE 137 I 69 E. 2.5.1 S. 72; TSCHANNEN/ ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 31 N. 21). Indessen können auch formell rechtskräftige, aber materiell unrichtige oder unrichtig gewordene Verfügungen unter bestimmten Voraussetzungen angepasst oder widerrufen werden. Fehlen besondere positivrechtliche Regeln, ist dabei eine Abwägung zwischen dem Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts und demjenigen des Vertrauensschutzes vorzunehmen, sofern dessen Voraussetzungen überhaupt erfüllt sind (BGE 137 I 69 E. 2.3 S. 71 f.). Überwiegt das Interesse am Vertrauensschutz, kann die Verfügung grundsätzlich nicht widerrufen werden. Dies trifft in der Regel dann zu, wenn durch die Verwaltungsverfügung ein
subjektives Recht begründet worden oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regel gilt allerdings nicht absolut; auch in diesen drei Fällen kann ein Widerruf in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (BGE 137 I 69 E. 2.3 S. 71 f., 127 II 306 E. 7a S. 313 f., 109 Ib 246 E. 4b S. 252 f.). In diesem Fall kann sich anstelle des Anspruchs auf Bestandesschutz ein Anspruch aus Entschädigung aus verletztem Vertrauen ergeben (BGE 109 Ib 246 E. 4b S. 253; Urteil 2C 502/2013 vom 30. September 2013 E. 2.1).

3.2. Zu prüfen ist zunächst, ob die ursprünglichen Rechnungen Verfügungscharakter hatten.

3.2.1. Die Verfügung erfüllt eine Scharnierfunktion zwischen materiellem und formellem Recht (grundlegend KÖLZ/KOTTUSCH, Bundesrecht und kantonales Verwaltungsverfahrensrecht - Eine Problemübersicht, in: ZBl 79/1978 S. 446). Einerseits dient sie der Regelung öffentlich-rechtlicher Rechtsverhältnisse, andererseits öffnet sie als Anfechtungsobjekt den Zugang zur verwaltungsrechtlichen Rechtspflege. Angesichts der herausragenden Bedeutung, die der Verfügung im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege zukommt, zählt Art. 5 VwVG im Interesse der Verfahrenseinheit zum Kreis der Bestimmungen, welche kantonale Behörden, die gestützt auf das öffentliche Recht des Bundes nicht endgültig verfügen, zu beachten haben (Art. 1 Abs. 3 VwVG; BGE 124 V 372 E. 2b S. 374; 96 V 141 E. 1 S. 142). Die Kantone haben denn auch regelmässig den Verfügungsbegriff des Bundesrechts (Art. 5 VwVG) wörtlich oder sinngemäss in ihre Gesetze übernommen (KÖLZ/KOTTUSCH, a.a.O., S. 446; ebenso THURNHERR, Einheitlichkeit und Vielfalt in der Verwaltungsrechtspflege - Die kantonale Verfahrensautonomie auf dem Prüfstand, in: BVR 2015 S. 88). Ohne Hinweise auf einen ausdrücklichen Willen des kantonalen Gesetzgebers, den Verfügungsbegriff nur im Anwendungsbereich von Art. 1 Abs. 3 VwVG in Übereinstimmung mit Art. 5 VwVG anzuwenden und auszulegen, ansonsten jedoch eine davon abweichende Definition zu verwenden, ist davon auszugehen, dass die kantonalen und auf Bundesebene verwendeten Begrifflichkeiten übereinstimmen. Die kantonale Gesetzgebung verwendet denn auch für Anfechtungsobjekte, welche begrifflich weiter gefasst sind als der bundesrechtliche Verfügungsbegriff, eine davon abweichende Bezeichnung (vgl. etwa zum Begriff der "Anordnung" im Sinne von § 19 Abs. 1 lit. a des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 Urteil 2C 52/ 2013 vom 12. Juli 2013 E. 4.1).

3.2.2. Die Vorinstanz hat erwogen, das aargauische Recht umschreibe den Verfügungsbegriff nicht; nach der Praxis stimme jedoch der kantonalrechtliche Verfügungsbegriff mit demjenigen von Art. 5 VwVG überein. Damit eine Gebührenrechnung als Verfügung zu qualifizieren sei, werde vorausgesetzt, dass sie auf unmittelbare Rechtswirkungen ausgerichtet sei, insbesondere dass ohne weitere Konkretisierung eine zwangsweise Vollstreckung möglich sei. Nach aargauischem Recht sei ohne besondere Delegation im kommunalen Recht nur der Gemeinderat zum Erlass von Verfügungen zuständig, nicht eine untergeordnete Verwaltungsstelle. Die Gemeinde Unterkulm kenne keine Delegation der Verfügungskompetenz. Die Finanzverwaltung, welche die ursprünglichen Rechnungen erlassen habe, sei deshalb zum Erlass von Verfügungen nicht zuständig. Die Rechnungen seien auch inhaltlich nicht als Abgabeverfügungen zu verstehen. Sie enthielten keine Rechtsmittelbelehrung und ergingen in einem standardisierten Verfahren. Die Rechnungen seien daher als Aufforderung zur freiwilligen Zahlung zu verstehen, die aber keinen Vollstreckungstitel bildeten.

3.2.3. Diese Erwägungen beruhen weder auf einer willkürlichen Anwendung kantonalen Rechts noch sind sie bundesrechtswidrig: Insbesondere trifft es nicht zu, dass Rechnungsstellungen oder Zahlungsaufforderungen des Gemeinwesens in jedem Fall Verfügungscharakter haben. Es kommt namentlich im Bereich der Massenverwaltung häufig vor, dass das Gemeinwesen zunächst eine Rechnung stellt, ohne damit einen rechtsverbindlichen Entscheid bzw. einen vollstreckbaren Titel (Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 SchKG) erlassen zu wollen, und erst in einem zweiten Schritt, wenn keine freiwillige Zahlung erfolgt, eine Verfügung erlässt (vgl. z.B. Art. 49 Abs. 1 und Art. 51 ATSG; Art. 14 Abs. 3 AHVG und Art. 38 AHVV; Urteile 2C 258/2013 vom 13. September 2013 E. 2.1; 2A.511/2004 vom 17. März 2005 E. 4.3; UHLMANN, Praxiskommentar zum VwVG, 2009, N. 93 zu Art. 5 VwVG; HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, S. 198; BOSSHART/BERTSCHI, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, S. 472; WIEDERKEHR/ RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd I, 2012, S. 815; KÖLZ/ HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, S. 310; BICKEL, Auslegung von
Verwaltungsrechtsakten, 2014, S. 263 ff.). Zwar kann auch eine erstmalige Rechnungsstellung bereits als vollstreckbare Verfügung ausgestaltet sein, doch ist im Interesse der Rechtssicherheit erforderlich, dass dies für den Adressaten klar ersichtlich ist (Urteil 5P.114/2002 vom 1. Mai 2002 E. 2c; BICKEL, a.a.O., S. 265). Die Konstellation bei der Rechnungsstellung vom Gemeinwesen an Privaten unterscheidet sich insbesondere in Bezug auf die Vollstreckbarkeit und deren Erkennbarkeit von der umgekehrten Konstellation einer Leistungserbringung vom Gemeinwesen an den Privaten, welche Thema des vom Beschwerdeführer zitierten Urteils BGE 111 V 251 war.

3.2.4. Ausschlaggebend für die Qualifikation eines Verwaltungsaktes als Verfügung sind deren Strukturmerkmale (BGE 135 II 38 E. 4.3 S. 45). Die Einordnung der strittigen Rechnungen als blosse rechtsunverbindliche Zahlungsaufforderungen, denen mangels autoritativer Anordnung keine Rechtsverbindlichkeit und damit kein Verfügungscharakter zukommt, ist nicht zu beanstanden. Dafür sprechen sowohl die fehlende Zuständigkeit der Finanzverwaltung zum Erlass von Verfügungen wie auch das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung. Dass die Finanzverwaltung selber die Nachfakturierungen vom 8. Juli 2011 mit einer Rechtsmittelbelehrung (Einsprachemöglichkeit beim Gemeinderat) versehen hat, ändert daran nichts, denn das Spezialverwaltungsgericht hat den darauf hin ergangenen Einspracheentscheid offenbar gerade wegen dieses Zuständigkeitsfehlers aufgehoben und durch einen eigenen Entscheid ersetzt (vgl. E. 3.5 des angefochtenen Entscheids). Nicht zielführend sind schliesslich die Hinweise des Beschwerdeführers auf Urteile anderer kantonaler Verwaltungsgerichte oder des Bundesverwaltungsgerichts, zumal er nicht darlegt, dass auch dort die Rechnungen von Behörden ohne Verfügungskompetenz ausgestellt worden seien.

3.3. Insgesamt ist der Schluss der Vorinstanz, bei den ursprünglichen Rechnungen habe es sich nicht um Verfügungen gehandelt, nicht zu beanstanden. Bereits aus diesem Grund beurteilt sich die Zulässigkeit einer Nachforderung nicht nach den Kriterien, die für den Widerruf formell rechtskräftiger Verfügungen gelten.

4.

4.1. Forderungen des Gemeinwesens können, unter Vorbehalt von Treu und Glauben, grundsätzlich innert der Schranken der Verjährung geltend gemacht werden. Im Sinne einer Eventualbegründung erblickt der Beschwerdeführer in den ursprünglichen Gebührenrechnungen eine Vertrauensgrundlage, auf die er sich habe verlassen können; er macht jedoch nicht geltend, die Forderung des Gemeinwesens sei verjährt.

4.1.1. Nach der Rechtsprechung setzt eine Vertrauensgrundlage voraus, dass die Behörde in einem konkreten Fall in Bezug auf eine bestimmte Person vorbehaltlos und im Rahmen ihrer Zuständigkeit gehandelt hat und dass die Unzuständigkeit der Behörde und die Unrichtigkeit der Auskunft für den Adressaten nicht erkennbar waren (BGE 137 II 182 E. 3.6.2 S. 193; 131 II 627 E. 6.1 S. 636 f.; Urteil 2C 807/2014 vom 24. August 2015 E. 3.1, zur Publikation vorgesehen).

4.1.2. Grundsätzlich wird der Rechnungsadressat, der eine auf der Ablesung des Wasserzählers beruhende Wasser-/Abwasserrechnung erhält, davon ausgehen, dass mit der Begleichung dieser Rechnung der geschuldete Betrag bezahlt ist. Ob die Rechnung aber generell als Vertrauensgrundlage im Sinne der Rechtsprechung zu betrachten ist, scheint dennoch fraglich: Typischerweise ergehen derartige Rechnungen in einem standardisierten Verfahren und nicht aufgrund individueller Prüfung und vorbehaltloser Auskunft. Vorliegend beruhten zwar die an den Beschwerdeführer gerichteten Rechnungen auf (fälschlicherweise erfolgten) manuellen Änderungen des Zählerstandes und waren insoweit individuell. Umgekehrt hat aber die Vorinstanz festgestellt, dass für die drei Monate von Juli-September 2006 1’208 m3 in Rechnung gestellt wurden, für die 48 Monate vom 1. Oktober 2006 bis 30. September 2010 jedoch nur 4’898 m3. Der Verbrauch pro Zeiteinheit betrug also ab Oktober 2006 nur noch etwa ein Viertel so viel wie vorher. Eine solche Diskrepanz musste dem Beschwerdeführer auffallen, so dass er nicht ohne weiteres von der Richtigkeit der gestellten Rechnungen ausgehen durfte. Die Frage, ob eine Vertrauensgrundlage vorliegt, kann aber aus den im Folgenden
dargelegten Gründen offen bleiben.

4.2. Auch wenn eine Vertrauensgrundlage vorliegt, setzt der Schutz des Vertrauens in eine falsche Auskunft zusätzlich voraus, dass der Adressat gestützt darauf Dispositionen getroffen hat, die er nicht ohne weiteres rückgängig machen kann (vorne E. 3.1).

4.2.1. Der Beschwerdeführer erblickt solche Dispositionen darin, dass er infolge der fehlerhaften Rechnungen seinen Mietern zu tiefe Nebenkosten in Rechnung gestellt habe und die nachfakturierten Beträge den Mietern nun nicht mehr überwälzen könne. In diesem Zusammenhang rügt er auch eine offensichtlich unrichtige vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung. So habe er im ganzen Verfahren konsequent argumentiert, die effektiven Wasser- und Abwassergebühren weiterverrechnet und nicht auf Pauschalen abgestellt zu haben. Anlässlich der Verhandlung vor dem Spezialverwaltungsgericht habe er eine Gegenüberstellung der effektiven Nebenkosten und der Nebenkostenpauschalen eingereicht, die nicht bestritten worden sei. Daraus gehe hervor, dass die effektiven Kosten im Total der hier massgebenden Jahre höher gewesen seien als die bezahlten Pauschalen. Er habe auch ein Formular Mietzinsanpassungen eingereicht, aus dem hervorgehe, dass er die Nebenkostenpauschalen erhöht habe, weil die effektiven Kosten im Jahr 2011 die bezahlten Pauschalen deutlich überschritten hätten. Auch sei der Anteil der Wasser-/Abwassergebühren ausgewiesen.

4.2.2. Die Vorinstanz hat dazu erwogen, ein Schaden sei nicht nachgewiesen: Gemäss Art. 4 Abs. 2 der Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG; SR 221.213.11) müsse für pauschal erhobene Nebenkosten auf die Durchschnittswerte dreier Jahre abgestellt werden. Nach der Darstellung des Beschwerdeführers seien die Nebenkosten von 2006 bis 2010 nicht angepasst worden, wofür er sogar einen Zeugen offeriert habe. Als Massstab für die den Mietern in Rechnung gestellten Nebenkostenpauschalen hätten somit diejenigen Nebenkosten gedient, die vor dem Oktober 2006 entstanden seien. Die ab Oktober 2006 erfolgte Minderbelastung sei somit gar nicht an die Mieter weitergegeben worden. Der Beschwerdeführer habe im Zeitraum vom Oktober 2006 bis September 2010 mit den gemessen am ursprünglich verrechneten Verbrauch zu hoch angesetzten Nebenkostenpauschalen zunächst einen Gewinn erzielt, der nun durch die Gebührennachforderung nachträglich minimiert werde. Ohnehin habe der Beschwerdeführer die den Mietern verrechneten Nebenkostenpauschalen bzw. den darin enthaltenen Anteil für die Deckung der Wasser- und Abwassergebühren nicht offen gelegt. Der Beschwerdeführer habe somit seinen allfälligen Schaden nicht

beziffert und nachgewiesen.

4.2.3. Soweit der Beschwerdeführer gegen diese Erwägungen vorbringt, für die Beurteilung der vorliegenden öffentlich-rechtlichen Forderung sei die privatrechtliche Regelung von Art. 4 Abs. 2 VMWG nicht von Bedeutung, ist ihm nicht zu folgen: Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz kann nicht dazu dienen, Dispositionen zu schützen, die gegen zwingende privatrechtliche Normen verstossen.

4.2.4. Der Beschwerdeführer rügt weiter eine offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung: Er habe im ganzen Verfahren konsequent argumentiert, er habe die effektiven Wasser- und Abwassergebühren weiterverrechnet und nie behauptet, er habe Durchschnittswerte verwendet.
Der Beschwerdeführer hat an den von ihm zitierten Stellen (Rz. 36 der Beschwerde an die Schätzungskommission; Rz. 65 der Beschwerde an das Verwaltungsgericht) selber ausgeführt, er habe die Nebenkosten als Pauschalen verrechnet. Dass er sie unter diesen Umständen auf Durchschnittswerte abstützen musste, ist eine Rechtsfrage (Art. 4 Abs. 2 VMWG; vorne E. 4.2.3) und nicht eine Frage des Sachverhalts.

4.2.5. Weiter rügt der Beschwerdeführer als offensichtlich unrichtig die Aussage, er habe die Nebenkostenpauschalen nicht offen gelegt; er habe anlässlich der Verhandlung vor dem Spezialverwaltungsgericht eine Gegenüberstellung der effektiven Nebenkosten und der Nebenkostenpauschalen eingereicht, die nicht bestritten worden sei. Daraus gehe hervor, dass die effektiven Kosten im Total der hier massgebenden Jahre höher gewesen seien als die bezahlten Pauschalen. Er habe auch ein Formular Mietzinsanpassungen eingereicht, aus dem hervorgehe, dass er die Nebenkostenpauschalen erhöht habe, weil die effektiven Kosten im Jahr 2011 die bezahlten Pauschalen deutlich überschritten hätten. Auch sei der Anteil der Wasser-/Abwassergebühren ausgewiesen.
Die vom Beschwerdeführer genannten Unterlagen sind reine Aufstellungen ohne Belege und Substantiierungen. Zudem sind sie auch inhaltlich nicht beweiskräftig: Die Zusammenstellung "In den Nebenkosten enthaltene jährliche Betriebskosten" nennt einen Totalbetrag von Fr. 131'000, während die Zusammenstellung "Gegenüberstellung effektive Nebenkosten und Nebenkostenpauschalen" für die Jahre 2006-2010 effektive Kosten von durchschnittlich rund Fr. 104'000 angeben. Diese Gegenüberstellung weist zudem die Anteile der Wasser-/Abwassergebühren an den gesamten effektiven Kosten nicht aus. Aktenwidrig ist zwar die Aussage der Vorinstanz, nach der Darstellung des Beschwerdeführers seien die Nebenkosten von 2006 bis 2010 nicht angepasst worden, hat dieser doch in seiner Beschwerde an die Schätzungskommission (Rz. 37) vorgebracht, die Nebenkosten seien per 1. Oktober 2008 angepasst worden, basierend auf den in Rechnung gestellten Gebühren für die Zeit vom 1. Juli 2006-31. März 2008. Gemäss der vom Beschwerdeführer eingereichten Gegenüberstellung der effektiven Nebenkosten und den Nebenkostenpauschalen sind die von den Mietern bezahlten Nebenkostenpauschalen von 2008 bis 2009 um rund 10 Prozent gestiegen. Infolge der viel zu tiefen in Rechnung gestellten Wasser-/Abwassergebühren hätten jedoch die Nebenkostenpauschalen eher sinken müssen, wenn der Beschwerdeführer die Pauschalen wirklich auf der Grundlage der effektiv in Rechnung gestellten Kosten berechnet und die Minderbelastung den Mietern weitergegeben hätte. Auch die per 1. März 2012 erfolgte Erhöhung der Nebenkostenpauschalen, die mit der Erhöhung der Nebenkosten begründet wurde, widerlegt die vorinstanzliche Annahme nicht, dass die ab Oktober 2006 erfolgte Minderbelastung den Mietern nicht weitergegeben wurde. Insgesamt ist jedenfalls die Feststellung der Vorinstanz, der Beschwerdeführer habe die Kosten nicht offen gelegt und seinen allfälligen Schaden nicht beziffert und nachgewiesen, nicht offensichtlich unrichtig.

4.2.6. Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz weiter vor, zu Unrecht zu diesem Punkt kein Beweisverfahren durchgeführt zu haben. Der Schaden sei unbestritten bzw. nie Verfahrensthema gewesen. Die Vorinstanz habe ihre Behauptung auf einen unbewiesenen Sachverhalt gestützt, anstatt dazu ein Beweisverfahren durchzuführen; sie habe dadurch den Anspruch auf gerechtes Verfahren und rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 und 2 BV) verletzt.
Entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers war die Frage des Vertrauensschadens Thema vor den Vorinstanzen: Die Beschwerdegegnerin hat bereits in ihrer Beschwerdeantwort vom 22. Mai 2012 an die Schätzungskommission (S. 13) geltend gemacht, wenn der Beschwerdeführer die Nebenkosten pauschal weiterverrechnet habe, sei ihm gar kein Schaden entstanden. Das Spezialverwaltungsgericht hat in seinem Urteil (E. 4.3) aus-

geführt, der Beschwerdeführer habe keine nachteiligen Dispositionen getätigt. Das kritisierte der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde an das Verwaltungsgericht (Rz. 67), worauf die Beschwerdegegnerin ihrerseits vorbrachte, der Beschwerdeführer habe die Nebenkostenabrechnungen nicht vorgelegt, und beantragte, diese Unterlagen seien vom Beschwerdeführer einzuverlangen (Beschwerdeantwort vom 4. August 2014 S. 17). Bestand und Höhe des geltend gemachten Vertrauensschadens waren somit Verfahrensthema. Wenn der Beschwerdeführer in seiner Replik vor dem Verwaltungsgericht auf diesen Umstand nicht mehr weiter einging, hat die Vorinstanz keine Verfahrensrechte verletzt, wenn sie davon ausging, es wäre Sache des Beschwerdeführers gewesen, seinen Schaden zu belegen.

4.3. Insgesamt fehlt es damit an den Voraussetzungen für den Vertrauensschutz. Die Nachbelastung ist damit grundsätzlich rechtmässig.

5.
Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, der mit den Nachfakturierungen in Rechnung gestellte Wasser-/Abwasserverbrauch sei nicht nachgewiesen.

5.1. Für die Berechnung der Nachforderung für die erste Phase vom 1. Oktober 2006 bis zum 13. Mai 2008 erwog die Vorinstanz, dass der Zählerstand am 30. Juni 2006 97'565 m3 ausgewiesen habe, von einem unbestrittenen Verbrauch Juli-September 2006 von 1'208 m3 auszugehen sei, womit der Wasserzählerstand am 30. September 2006 98'773 m3 betragen haben müsse; am 13. Mai 2008 habe sich der Wasserzählerstand nachweislich auf 108'828 m3 belaufen. Für die Zeitspanne vom 1. Oktober 2006 bis 13. Mai 2008 sei somit von einem Gesamtverbrauch von 9'993 m3 auszugehen.
Es ist unbestritten, dass am 13. Mai 2008 der Wasserzähler ausgewechselt wurde; Anhaltspunkte für eine Manipulation sind weder dargelegt noch ersichtlich. Für die zweite Phase der Nachforderung ab 13. Mai 2008 erwog die Vorinstanz, es sei unbestritten, dass der Zählerstand am 30. September 2010 18'010 m3 angezeigt habe. Der nachträglich für diese zweite Phase in Rechnung gestellte Verbrauch in dieser Höhe sei damit nachgewiesen.

5.2. Der Beschwerdeführer wirft zunächst der Vorinstanz vor, den Zeitraum der Nachrechnungen verkannt zu haben, da erst ab März 2007 Nachrechnungen gestellt worden seien. Dieser Vorwurf ist unbegründet: Die Beschwerdegegnerin ist in ihrer Nachfakturierung vom 8. Juli 2011 für erste Phase zwischen 1. Oktober 2006 bis 13. Mai 2008 von einem nachzufakturierenden Verbrauch von 9'993 m3 ausgegangen, basierend auf 3 Semestern und einem Monat, was auf den 13. Oktober 2006 zurückführt, und sie hat diesem Verbrauch den "Verbrauch verr. 21.3.07 bis 13.05.08" von 3'097 m3 gegenübergestellt. Dies bezieht sich offensichtlich auf den im März 2007 verrechneten Verbrauch, der infolge der halbjährlichen Abrechnungsperiode ebenfalls auf Oktober 2006 zurückweist.

5.3. Der Beschwerdeführer rügt betreffend Nachforderung erste Phase zudem, dass der Zählerstand per März 2007 nicht nachgewiesen sei. Wie die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat, ist es jedoch für die Beurteilung des in Rechnung gestellten Gesamtverbrauchs nicht erheblich, wie gross der Verbrauch in den einzelnen Semestern war, sofern die Zählerstände für Anfang und Ende der Gesamtperiode bekannt sind. Wird auf den in der Beschwerdeschrift unbestritten gebliebenen Wasserzählerstand per 30. Juni 2006 (97'565 m3), den Verbrauch Juli-September 2006 (1'208 m3) und den Wasserzählerstand per 13. Mai 2008 (108'828 m3) abgestellt, kann der der Nachforderung rechnerisch zu Grunde liegende Gesamtverbrauch (9'993 m3) jedenfalls nicht als zu hoch bezeichnet werden.

5.4. Für die zweite Periode (ab 13. Mai 2008) beanstandet der Beschwerdeführer die vorinstanzliche Feststellung bezüglich der Zählerstände nicht. Er führt bloss aus, er habe in der Beschwerde an das Verwaltungsgericht als unplausibel bezeichnet, dass der durchschnittliche Monatsverbrauch von Mai 2008 bis September 2010 von rund 500 m3 auf rund 632 m3 gestiegen sei; die Erklärungen, mit denen die Vorinstanz diese Zunahme begründet habe, seien reine Mutmassungen und unbelegte Annahmen. Indessen begründet die Vorinstanz ihre Beurteilung nicht mit diesen Mutmassungen, sondern mit den Zählerständen. Sind diese - wie dargelegt - als solche nicht bestritten, ist auch der von der Vorinstanz festgestellte Wasserverbrauch nicht offensichtlich unrichtig, unabhängig davon, was für Erklärungen die Vorinstanz dafür angenommen hat.

6.

6.1. Der Beschwerdeführer kritisiert schliesslich die Kostenverlegung vor den Vorinstanzen: Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin sei fragwürdig gewesen und sie habe den Sachverhalt nicht abgeklärt. Das Spezialverwaltungsgericht habe wegen dieser ungenügenden Sachverhaltsabklärung zahlreiche neue Beweismittel zugrunde legen und beurteilen müssen. Das Verwaltungsgericht habe deshalb die Sache als erste Rechtsmittelinstanz behandelt, so dass ihm eine Instanz verloren gegangen sei.

6.2. Mit diesen Vorbringen ist nicht dargelegt, dass und inwiefern die Kostenverteilung vor den Vorinstanzen willkürlich sein soll. Prinzipiell richtet sich die Kostenverteilung nach dem Unterliegerprinzip. Der blosse Umstand, dass eine Rechtsmittelinstanz Beweismassnahmen durchführen muss, ist kein Grund, um davon abzuweichen. Vielmehr gehört es zu den normalen Aufgaben einer Rechtsmittelinstanz, einen allenfalls ungenügend erhobenen Sachverhalt aufgrund eigener Beweismassnahmen und Sachverhaltsfeststellungen zu ergänzen. Vorliegend hat das Spezialverwaltungsgericht bereits mit Rücksicht auf den von der Beschwerdegegnerin verursachten Zusatzaufwand die Kosten den Parteien hälftig auferlegt bzw. wettgeschlagen. Ein noch weitergehendes Abweichen vom Unterliegerprinzip ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Sodann ist kein Grund ersichtlich, um für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom Unterliegerprinzip abzuweichen. Inwiefern dem Beschwerdeführer eine Instanz verloren gegangen sein soll, ist nicht ersichtlich; er konnte die gesetzlichen Instanzen anrufen, die ihre Aufgabe wahrgenommen haben.

7.
Die Beschwerde ist damit abzuweisen. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die obsiegende Beschwerdegegnerin hat, obwohl anwaltlich vertreten, als Gemeinde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG; BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4’500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. November 2015

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Die Gerichtsschreiberin: Mayhall