



Urteil vom 24. September 2026

mitgeteilt am 29. September 2026

Referenz	VR2 26 17
Instanz	Zweite verwaltungsrechtliche Kammer
Besetzung	Righetti, Vorsitz Aebli und Audétat Paganini, Aktuar
Parteien	A. _____ Beschwerdeführer vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Fabrizio Visinoni und/oder Rechtsanwältin MLaw Chiara Colombo gegen B. _____ Beschwerdegegnerin vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Martina Bänziger
Gegenstand	Anschlussgebühren

Sachverhalt

A. Mit Bauentscheid vom 16. Dezember 2020 bewilligte die B._____ (nachfolgend: Gemeinde oder Gemeindevorstand) einen Umbau des Mehrfamilienhauses auf Parzelle Z.1._____. Mit Bauentscheid vom 9. November 2022 bewilligte sie eine Projektanpassung des erwähnten Bauvorhabens.

B. Auf der Grundlage dieser rechtskräftigen Bauentscheide sowie der amtlichen Schätzung vom 31. März 2025 stellte die Gemeinde am 18. November 2025 dem Grundeigentümer A._____ die definitive Abrechnung der Anschlussgebühren, samt Rechnung über CHF 64'558.31 (inkl. MWST) für die Wasserversorgung und über CHF 68'019.01 (inkl. MWST) für die Kanalisation, zuzüglich einer Behandlungsgebühr von CHF 6'389.64 (Differenz zwischen den bereits verrechneten Behandlungsgebühren von insgesamt CHF 2'500.00 und den insgesamt geschuldeten Behandlungsgebühren in Höhe von CHF 8'389.64), mithin gesamthaft CHF 138'966.95, zu.

C. Dagegen erhob A._____ mit Eingabe vom 8. Dezember 2025 «Beschwerde» beim Gemeindevorstand.

D. Mit Beschluss vom 2. April 2026 bestätigte der Gemeindevorstand die in Rechnung gestellten Anschlussgebühren (Ziff. 1) unter Verzicht auf die Erhebung der restlichen Behandlungsgebühren von CHF 6'389.64 (Ziff. 2). Begründend führte er im Wesentlichen aus, eine bauliche Vergrösserung sei entgegen der Meinung von A._____ nicht nur im Sinne einer blossen Volumen- oder Flächenausdehnung zu verstehen, sondern eine solche liege immer dann vor, wenn sich der Versicherungswert infolge baulicher Eingriffe/Massnahmen um mehr als CHF 50'000.00 erhöhe, da sie unmittelbar an die Erhöhung des Versicherungswertes anknüpfe. Der Gesetzgeber habe den wirtschaftlichen Vorteil erfassen wollen. Die von A._____ vertretene restriktive Auslegung widerspreche dem Charakter der Anschlussgebühr als wertabhängiger Vorzugslast und führe zu sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen, insbesondere wenn intensive Gesamtsanierungen mit wirtschaftlichem Mehrwert aber ohne Volumenvergrösserung gebührenfrei blieben. Der Umbau habe zu einer Wertsteigerung von CHF 4'194'820.83 geführt, weshalb die Voraussetzungen für die Erhebung von (nachträglichen) Anschlussgebühren erfüllt seien.

E. Dagegen reichte A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 23. April 2026 Beschwerde beim Obergericht des Kantons Graubünden mit dem Antrag auf Aufhebung von Ziff. 1 des angefochtenen Beschlusses bzw. der definitiven Abrechnung der Anschlussgebühren samt Rechnung vom 18. November 2025 ein.

In formeller Hinsicht beantragte er, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen. Er machte im Wesentlichen geltend, die Gemeinde überdehne den klaren Gesetzeswortlaut in einer für den Normadressaten nicht vorhersehbaren Weise, was das Legalitätsprinzip verletze. Zudem würden das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip nicht eingehalten.

F. Mit prozessleitender Verfügung vom 18. Mai 2026 erteilte der Vorsitzende der Zweiten verwaltungsrechtlichen Kammer der Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

G. In der Vernehmlassung vom 5. Juni 2026 schloss die B._____ (nachfolgend: Beschwerdegegnerin oder Gemeinde) auf Abweisung der Beschwerde und wies die Einwände zurück. Sie führte insbesondere aus, es sei mit dem Sinn und Zweck der Bestimmungen nicht vereinbar, wenn die Abgabe nur bei einer räumlichen Erweiterung der Baute geschuldet wäre. Diese Auffassung würde zu Rechtsunsicherheit und sachlich nicht gerechtfertigten Ergebnissen führen. Selbst wenn man dem vom Beschwerdeführer vertretenen Ansatz folgte, wären die Anschlussgebühren hier dennoch geschuldet, da es im Rahmen des Umbaus sowohl zu einer Volumenvergrösserung als auch zu einer Erweiterung der Hauptnutzfläche gekommen sei.

H. In der Replik vom 1. Juli 2026 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest und vertiefte seinen Standpunkt.

I. Am 6. Juli 2026 teilte die Beschwerdegegnerin mit, auf die Einreichung einer Duplik zu verzichten.

Erwägungen

1.1. Nach Art. 49 Abs. 1 lit. a VRG (BR 370.100) beurteilt das Obergericht Beschwerden gegen Entscheide von Gemeinden, soweit diese nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können oder nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind. Der angefochtene Beschluss vom 2. April 2026 ist weder endgültig noch kann er bei einer anderen Instanz angefochten werden und stellt daher ein taugliches Anfechtungsobjekt vor dem Obergericht dar. Die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde fällt demnach in die örtliche und sachliche Zuständigkeit des angerufenen Gerichts.

1.2. Als formeller und materieller Adressat des angefochtenen Entscheids ist der Beschwerdeführer berührt und weist ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung auf, weshalb er zur Erhebung der vorliegenden

Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 50 VRG). Auf die zudem frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 52 Abs. 1 und Art. 38 VRG) ist somit – unter Vorbehalt der nachstehenden Erwägung – einzutreten. Zu beachten ist, dass die 20-tägige Beschwerdefrist in Art. 48 des kommunalen Gesetzes über die Wasserversorgung (nachfolgend: WVG) und Art. 42 des kommunalen Gesetzes über die Abwasserbeseitigung (nachfolgend: ABG) aufgrund des vorrangigen kantonalen Rechts (hier: des VRG) unwirksam ist (vgl. 1 Abs. 1 VRG).

1.3. Die Beschwerdegegnerin stellt sich im angefochtenen Entscheid auf den Standpunkt, sie habe die definitive Abrechnung der Anschlussgebühren fälschlicherweise mit einer Rechtsmittelbelehrung – die eine Beschwerdemöglichkeit beim Gemeindevorstand vorsah – versehen. Die Abrechnung sei keine Verfügung und es sei nur die Möglichkeit einer Stellungnahme gemeint gewesen, weshalb sie die Beschwerde vom 8. Dezember 2025 nicht als solche, sondern als blosser Stellungnahme entgegengenommen habe. Dazu ist zu bemerken, dass gemäss kommunalem Baugesetz (BG) Verfügungen und Anordnungen der Baukommission oder einzelner Gemeindefunktionäre bei der Anwendung des vorliegenden Gesetzes innert 20 Tagen seit Mitteilung durch Einsprache bei der Baubehörde angefochten werden können. Im vorliegenden Fall wird jedoch nicht das Baugesetz angewendet. Das hier anwendbare kommunale Recht kennt gegen Verfügungen der Baukommission keine Beschwerdemöglichkeit an den Gemeindevorstand, sondern nur ein Beschwerderecht an das Verwaltungsgericht (heute Obergericht) gegen Verfügungen des Gemeindevorstandes (vgl. Art. 48 WVG und Art. 42 ABG). In diesem Sinne scheint die Baukommission nicht befugt zu sein, förmliche Verfügungen in dieser Materie zu erlassen. Auf der Abrechnung hätte daher statt einer Rechtsmittelbelehrung (Beschwerde an den Gemeindevorstand) der Hinweis auf die Möglichkeit zur Einreichung einer Stellungnahme stehen müssen (zwecks Wahrung des rechtlichen Gehörs). Unter diesen Umständen hätte die «Beschwerde» auch nicht als Beschwerde gegen einen Realakt (Art. 49 Abs. 3 VRG) an das Obergericht weitergeleitet werden müssen (Art. 4 Abs. 3 VRG), zumal die zuständige Behörde (Gemeindevorstand) noch nicht (definitiv) über die Pflichten des Beschwerdeführers entschieden hatte. Die falsche Rechtsmittelbelehrung auf der Abrechnung führte demnach faktisch zum selben Ergebnis wie der korrekte Weg: Der Beschwerdeführer richtete seine Eingabe an den Gemeindevorstand, dieser behandelte sie inhaltlich und erliess einen anfechtbaren Entscheid. Die Bezeichnung «Beschwerde» statt «Stellungnahme» ist prozessual ohne Belang. Zusammenfassend ist festzustellen, dass dem Beschwerdeführer aus dem Gebrauch der Beschwerdemöglichkeit an den Gemeindevorstand gemäss

Rechtsmittelbelehrung auf der definitiven Abrechnung des Bauamts und der Entgegennahme als Stellungnahme seitens des Gemeindevorstands kein Nachteil erwachsen ist.

1.4. Soweit der Beschwerdeführer neben der Aufhebung des Beschlusses des Gemeindevorstandes vom 2. April 2026 auch die Aufhebung der Abrechnung und der entsprechenden Rechnung vom 18. November 2025 beantragt, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, zumal die betreffende Abrechnung samt Rechnung – analog zur Konstellation, in der ein Einspracheentscheid vorliegt – als mit dem Beschluss mitangefochten zu betrachten ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_210/2022 vom 3. Januar 2024 E. 1.2 m.H.).

2. Streitig und zu prüfen ist, ob die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer zu Recht nachträgliche Anschlussgebühren für Wasser (CHF 64'558.31 inkl. MWST) und Kanalisation (CHF 68'019.01 inkl. MWST) von insgesamt CHF 132'577.32 auferlegt hat (vgl. Ziff. 1 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids).

3. Nach Art. 108 Abs. 3 des kommunalen Baugesetzes (BG) werden Anschluss- und Benutzungsgebühren nach separaten Erlassen erhoben. Gemäss Art. 39 WVG und Art. 32 ABG haben die Grundeigentümer für Neubauten (inkl. Nebengebäude und Garagen) und bestehende Bauten, die an die Wasserversorgungsanlagen bzw. an die Kanalisation der Gemeinde angeschlossen werden, eine einmalige Anschlussgebühr, in Prozenten des Versicherungswertes gemäss amtlicher Schätzung, zu bezahlen. Der Ansatz wird in der Tarifverordnung festgelegt. Erhöht sich durch nachträgliche bauliche Vergrösserungen der Versicherungswert um mindestens CHF 50'000.00 gegenüber dem früheren Versicherungswert, so ist auf diesen Mehrwert die Anschlussgebühr nachzuzahlen. Der Wiederaufbau abgebrochener oder zerstörter Gebäude wird analog behandelt. In Ziff. 4 der kommunalen Tarifverordnung zum WVG bzw. der kommunalen Tarifverordnung zum ABG sind die Gebührenansätze u.a. der Anschlussgebühr für «Neu-, An- und Aufbauten sowie für Neuanschlüsse» festgelegt.

4.1. Der Beschwerdeführer stellt sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, dass der Begriff der «baulichen Vergrösserung» im Gesetz eng und bautechnisch (volumetrisch) zu verstehen sei und nicht in eine reine Wertsteigerung (wirtschaftliche Auslegung) aufgelöst werden dürfe. Eine blosser Sanierung, Innenrenovation oder Erhöhung des Ausbaustandards sei für den Bürger nicht als gebührenpflichtige Vergrösserung vorhersehbar. Der Gesetzgeber habe im Gesetz und in der Tarifverordnung bewusst auf Begriffe wie «Umbauten» verzichtet,

weshalb Verwaltungspraxis oder Baubewilligungshinweise den Wortlaut nicht ausdehnen könnten. Die Beschwerdegegnerin übernehme zudem den gesamten Versicherungswert, ohne zwischen wertvermehrender Sanierung und echter Vergrösserung zu unterscheiden. Energetische Massnahmen oder eine rein rechnerische Zunahme der Hauptnutzfläche (HNF) bzw. Energiebezugsfläche könnten das gesetzliche Tatbestandsmerkmal einer tatsächlichen Schaffung neuer Gebäudeflächen nicht ersetzen. Die Erhebung hänge sodann ungerechtfertigt davon ab, ob für eine Massnahme zufällig eine Baubewilligung erforderlich sei. Teure Inneneinbauten (wie Küchen- oder Badersatz) bei älteren Liegenschaften würden den Versicherungswert ebenfalls stark erhöhen, blieben aber mangels Baubewilligungsverfahren für die Gemeinde oft unsichtbar, was zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung führe. Es fehle ausserdem an einer sachlichen Rechtfertigung für die Gebührenerhebung, da keine zusätzliche Inanspruchnahme der Infrastruktur vorliege. Im konkreten Fall sei unter Beibehaltung der bestehenden Anschlüsse die Nutzung von sieben auf zwei Wohneinheiten reduziert und der Wasser- sowie Abwasserverbrauch gesenkt worden. Die Belastung knüpfe rein an eine private Vermögensmehrung an. Schliesslich habe die Beschwerdegegnerin Unterlagen zur Vermeidung einer unzulässigen Überdeckung nicht offengelegt.

4.2. Die Beschwerdegegnerin vertritt hingegen die Auffassung, der Begriff «bauliche Vergrösserungen» sei in Anknüpfung an die (qualifizierte) Erhöhung des Versicherungswertes zu verstehen. Er sei nicht auf Volumenerweiterungen beschränkt, sondern umfasse auch andere bauliche Massnahmen. Eine «bauliche Vergrösserung» liege immer dann vor, wenn sich der Versicherungswert infolge baulicher Eingriffe um mehr als CHF 50'000.00 erhöhe. In dieser Wertsteigerung widerspiegle sich der zusätzliche Vorteil hinsichtlich der Inanspruchnahme der öffentlichen Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsinfrastruktur. Mit dem Begriff der «baulichen Vergrösserung» habe der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass reine Unterhalts- und Sanierungsarbeiten, die lediglich dem Werterhalt dienten und keine erhebliche Erhöhung des Versicherungswertes bewirkten, keine Nachzahlungspflicht auslösten. Eine Beschränkung der Gebührenpflicht auf räumliche Erweiterungen würde dem Sinn und Zweck der Bestimmungen widersprechen. Für die Grundeigentümer sei damit erkennbar, unter welchen Voraussetzungen eine Nachzahlungspflicht ausgelöst werde. Diese vertretene Auslegung entspreche auch der langjährigen Praxis der Gemeinde. Eine Bindung an die Vergrösserung des Volumens würde zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten und sachlich nicht vertretbaren Ergebnissen führen. Unklar bliebe auch, welche erweiterten Gebäudeteile massgebend sein sollten. Die Regelung genüge den Anforderungen des Legalitätsprinzips und dem Gebot der

Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns. Hinzu komme, dass der Beschwerdeführer bereits aufgrund der Bauentscheide habe erkennen können, dass das Bauvorhaben Anschlussgebühren auslöse, da in der Baubewilligung auf die Anschlussgebührenpflicht auch infolge von Umbauten hingewiesen worden sei. Ausserdem sei hier konkret eine Volumenvergrösserung erfolgt, zumal die Ost- und Nordfassade mit einer Aussenwärmedämmung versehen worden seien; zudem sei sowohl die HNF als auch die Energiebezugsfläche vergrössert worden. Selbst wenn eine bauliche Erweiterung aufgrund der Auslegung der zur Diskussion stehenden Bestimmungen effektiv erforderlich wäre, wäre dieses Tatbestandsmerkmal deshalb erfüllt und die Gebühr somit geschuldet. Die vorliegend erfolgte Änderung der Anzahl Wohneinheiten (von sieben auf zwei) sei zudem nicht von Belang, zumal es nichtsdestotrotz zu einer Flächenvergrösserung gekommen sei. Entgegen der Meinung des Beschwerdeführers sei die Erhebung der Anschlussgebühren überdies nicht vom Zufall abhängig, ob für eine bauliche Massnahme eine Baubewilligung notwendig sei oder nicht. Die vom Beschwerdeführer erwähnten Umbau- oder Renovationsmassnahmen im Inneren dürften kaum je bewilligungsfrei sein, falls sie zu einer Erhöhung des Versicherungswertes um mehr als CHF 50'000.00 führen würden, denn bei einer solchen Erhöhung seien sie nicht mehr als geringfügig zu qualifizieren und unterlägen damit der Bewilligungspflicht. Schliesslich kämen hier das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip nicht zum Tragen, da eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage bestehe. Auf die weiteren Vorbringen und die Eventualargumentation der Beschwerdegegnerin wird – soweit erforderlich – in den folgenden Erwägungen eingegangen.

5.1. Nach dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) ist das Recht Grundlage und Schranke staatlichen Handelns. Im Bereich des Abgaberechts ist das Legalitätsprinzip speziell in Art. 127 Abs. 1 BV geregelt. Im Unterschied zu anderen Rechtsgebieten ist das Legalitätsprinzip im Bereich des Abgaberechts nicht bloss ein allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundsatz, sondern ein selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden kann (BGE 147 I 16 E. 3.4.2, 143 I 227 E. 4.1, 142 II 182 E. 2.2.2, 140 I 176 E. 5.2). Mit dem abgaberechtlichen Legalitätsprinzip verbindet der Verfassungsgeber die Absicht zu verhindern, dass den rechtsanwendenden Behörden ein übermässiger Spielraum verbleibt, und sicherzustellen, dass die möglichen Abgabepflichten absehbar und rechtsgleich sind (BGE 142 II 182 E. 2.2.2, 136 II 149 E. 5.1, 135 I 130 E. 7.2, 131 II 271 E. 6.1; Urteil des Bundesgerichts 9C_53/2024 vom 17. Juli 2024 E. 2.1.2). Die Tragweite des Legalitätsprinzips ist je nach Art der Abgabe zu nuancieren. Dabei darf das Legalitätsprinzip weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt

werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 143 II 283 E. 3.5, 135 I 130 E. 7.2, 132 II 371 E. 2.1).

5.2. Die Erhebung öffentlicher Abgaben bedarf nach Art. 127 Abs. 1 BV grundsätzlich eines rechtssatzmässigen und formell-gesetzlichen Fundaments (Erfordernis der Normstufe; vgl. BGE 144 II 454 E. 3.4, 143 II 87 E. 4.5, 142 II 182 E. 2.2.1). Inhaltlich hat das formelle Gesetz die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), den Gegenstand (Abgabeobjekt) und die Bemessung der Abgabe (Bemessungsgrundlage und -tarif) festzulegen (Erfordernis der Normdichte; vgl. BGE 145 I 52 E. 5.2.1, 144 II 454 E. 3.4, 143 II 283 E. 3.5, 143 I 220 E. 5.1.1, 143 II 87 E. 4.5, 142 II 182 E. 2.2.1; Urteil des Bundesgerichts 9C_53/2024 vom 17. Juli 2024 E. 2.1.2). Die formell-gesetzliche Grundlage muss in diesen Punkten hinreichend bestimmt sein, um den Grundsätzen der Rechtssicherheit, der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns und der rechtsgleichen Rechtsanwendung zu genügen (BGE 145 I 52 E. 5.2.1). Diese Anforderungen gelten grundsätzlich sowohl für Steuern als auch für Kausalabgaben. Die Lockerungen des Gesetzmässigkeitsgrundsatzes, welche die Praxis aus dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip abgeleitet hat, gelten für die Bemessung und grundsätzlich nicht für die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstands der Abgabe (Urteil des Bundesgerichts 9C_53/2024 vom 17. Juli 2024 E. 2.1.2 m.H. u.a.a. BGE 145 I 52 E. 5.2.1, 143 I 227 E. 4.2.1, 143 II 283 E. 3.5).

5.3.1. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist er klar, d.h. eindeutig und unmissverständlich, darf vom Wortlaut nur abgewichen werden, wenn ein triftiger Grund für die Annahme besteht, der Wortlaut ziele am wahren Sinn, d.h. am Rechtssinn, der Regelung vorbei. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es auf die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisch), ihren Zweck (teleologisch) oder den Zusammenhang mit anderen Vorschriften (systematisch) an. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 146 V 271 E. 5.1, 146 V 253 E. 4.1, 142 V 442 E. 5.1).

5.3.2. Eine Lücke im Gesetz besteht, wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend – im negativen Sinn – mitentschieden (qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für

richterliche Lückenfüllung. Eine echte Gesetzeslücke, die vom Gericht zu füllen ist, liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann. Von einer unechten oder rechtspolitischen Lücke ist demgegenüber die Rede, wenn dem Gesetz zwar eine Antwort, aber keine befriedigende zu entnehmen ist. Echte Lücken zu füllen, ist dem Gericht aufgegeben, unechte zu korrigieren, ist ihm nach traditioneller Auffassung grundsätzlich verwehrt. Ob eine zu füllende Lücke oder ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln. Ist ein lückenhaftes Gesetz zu ergänzen, gelten als Massstab die dem Gesetz selbst zugrunde liegenden Zielsetzungen und Werte. Lücken können oftmals auf dem Weg der Analogie geschlossen werden. Umgekehrt ist Voraussetzung für die analoge Anwendung eines Rechtssatzes, dass zunächst das Vorliegen einer Lücke im Gesetz festgestellt wird (BGE 146 III 426 E. 3.1 m.H.).

5.4. Grundsätzlich schreitet das Obergericht im Abgaberecht nur bei Rechtsfehlern bzw. qualifizierten Ermessensfehlern (Ermessensüberschreitung, -unterschreitung oder -missbrauch) ein; eine Angemessenheitskontrolle findet nicht statt (vgl. Art. 51 Abs. 1 lit. a VRG). Unbestimmte Rechtsbegriffe hat eine Rechtsmittelinstanz dagegen mit umfassender Kognition auszulegen. Diese freie Rechtskontrolle schliesst es jedoch nicht aus, dass sich die Rechtsmittelinstanz bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe eine gewisse Zurückhaltung auferlegt. Dies gilt namentlich dann, wenn sich die Vorinstanz aufgrund der Gemeindeautonomie bei der Anwendung von eigenem, kantonalem oder eidgenössischem Recht auf einen geschützten Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum berufen kann. Eine gewisse Zurückhaltung ist insbesondere dann angezeigt, wenn lokale Gegebenheiten zu würdigen sind oder die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt. Die Ausübung dieser Zurückhaltung bedeutet indes nicht, dass sich die Kognition der Rechtsmittelinstanz auf blosser Willkür beschränkt (vgl. BGE 146 II 367 E. 3.1.4, 137 I 235 E. 2.2, 2.5; Urteil des Bundesgerichts 2C_976/2022 vom 22. März 2024 E. 3.5 m.H.; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden A 24 4 vom 29. Oktober 2024 E. 3.5, R 21 16 vom 3. Mai 2022 E. 3.4 m.H.).

6. Unumstritten ist vorliegend die Bemessungsgrundlage an sich bzw. deren Schwellenwert (1.5 % des um mindestens CHF 50'000.00 gewachsenen Versicherungswerts gemäss amtlicher Schätzung [vgl. Art. 39 WVG und Art. 32 ABG; Ziff. 4 der kommunalen Tarifverordnung zum WVG bzw. der kommunalen

Tarifverordnung zum ABG]). Unbestritten ist auch der von der Beschwerdegegnerin konkret ermittelte, durch den Umbau entstandene Mehrwert (Erhöhung des Versicherungswertes) von CHF 4'194'820.83. Dabei hat sie auf die Differenz zwischen dem auf 2023 indexierten Neuwert in der früheren Schätzung vom 22. Juni 2010 in Höhe von CHF 2'349'252.17 und dem Zeitwert der neueren Schätzung vom 31. März 2025 in Höhe von CHF 6'544'073.00 abgestellt (vgl. act. C.3-C.6). Da diese Differenz CHF 50'000.00 übersteigt, ist eine nachträgliche Anschlussgebühr grundsätzlich geschuldet, falls auch die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind, insbesondere, sofern der vorliegende Sachverhalt unter das Abgabeobjekt fällt, was nachfolgend zu prüfen ist.

7. Gemäss Art. 39 WVG und Art. 32 ABG sind «nachträgliche bauliche Vergrößerungen» das Abgabeobjekt für nachträgliche Anschlussgebühren. Dadurch sind die betreffenden Normen hinsichtlich des Abgabeobjekts hinreichend bestimmt, obwohl dabei ein gewisser Interpretationsspielraum besteht. Diese Normen sind also nicht derart vage und offen formuliert, dass sie der anwendenden Behörde einen völlig unbeschränkten Ermessensspielraum überlassen. Das Legalitätsprinzip ist in dieser Hinsicht demnach nicht verletzt. Um den im Sinne der Rechtsprechung zum Legalitätsprinzip hinreichend bestimmten Begriff der «nachträglichen baulichen Vergrößerungen» weiter zu konkretisieren, greifen die von der Rechtsprechung entwickelten Auslegungsmethoden (vgl. betreffend Strafnormen Urteil des Bundesgerichts 6B_1174/2017 vom 7. März 2018 E. 3.2).

8.1. Unter dem hier strittigen Begriff «bauliche Vergrößerungen» kann im eigentlichen Wortsinn nur die reine physische Erweiterung, sei es durch Volumenvergrößerung des Gebäudes oder auch nur der Geschossfläche, verstanden werden, zumal die obgenannten Gesetzesartikel keine weiteren Kriterien vorsehen. Damit wird die nachträgliche Anschlussgebühr an ein Volumen- oder Flächenmass geknüpft (vgl. *prima facie*-Erwägung im Urteil des Bundesgerichts 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.5). Insofern ist aus der grammatikalischen Auslegung zu schliessen, dass rein rechtliche oder begriffliche Erweiterungen – wie die Erweiterung der Energiebezugsfläche (z.B. durch Umwandlung von unbeheizten Räumen in beheizte Räume) oder eine bloss begriffliche Verschiebung innerhalb der Geschossfläche (z.B. Umwandlung von Nebennutzfläche zu Hauptnutzfläche) oder aber auch eine Zweckänderung (z.B. Umnutzung eines Nebengebäudes) ohne Vergrößerung – nicht miteinbezogen werden können. Hätte die Gemeinde auch einen inneren Umbau (mit qualifizierter Erhöhung des Versicherungswerts) ohne tatsächliche Volumen- oder (Geschoss)Flächenerweiterung einer Nachzahlung unterstellen wollen, hätte sie die

Nachzahlung an die Erhöhung des Versicherungswerts infolge «baulicher Massnahmen», «Vorkehren» oder explizit auch u.a. infolge «Umbauten» geknüpft. Dann könnte auch ein innerer Umbau, der ohne tatsächliche Volumen- oder (Geschoss)Flächenvergrösserung den Gebäudeversicherungswert (in qualifizierter Weise) erhöht, eine Nachzahlung auslösen. Mit rein rechtlichen oder begrifflichen Flächenvergrösserungen muss ein Bürger beim Lesen des Begriffs «bauliche Vergrösserungen» jedoch nicht rechnen. Die *ratio legis* spricht hingegen eher gegen eine solche (enge) Auslegung des betreffenden Begriffs. Die nachträglichen Anschlussgebühren werden gemäss Art. 39 WVG und Art. 32 ABG nämlich fällig, sobald sich der Versicherungswert durch nachträgliche bauliche Vergrösserungen um mindestens CHF 50'000.00 gegenüber dem früheren Versicherungswert erhöht. Würde man Baumassnahmen ohne tatsächliche Volumen- oder (Geschoss)Flächenvergrösserung von der nachträglichen Gebührenpflicht ausnehmen, wären umfangreiche, den Versicherungswert um mehr als CHF 50'000.00 erhöhende Umbauten von der Gebührenpflicht befreit, bloss weil sie eben keine tatsächliche Volumen- oder (Geschoss)Flächenvergrösserung bewirken. Zudem wäre eine Aufteilung des durch einen Umbau entstandenen, qualifizierten Versicherungswertzuwachses auf reine flächen- und volumenvergrössernde Massnahmen einerseits und auf nicht effektiv flächen- und volumenvergrössernde Massnahmen andererseits schwierig vorzunehmen, zumal der Schätzung eine solche Aufteilung nicht zu entnehmen ist und damit die entsprechenden Anteile sich nur mit einem bedeutenden Aufwand ermitteln liessen. Dieses praktische Argument vermag das Wortlaut- und Systemargument (dazu sogleich unten) indessen nicht zu überwinden, da praktische Schwierigkeiten bei der Gebührenerhebung nicht geeignet sind, einen klar begrenzten Anwendungsbereich zu erweitern, zumal der Gesetzgeber die Möglichkeit gehabt hätte, den Tatbestand weiter zu fassen. Gegen eine weite Auslegung des betreffenden Begriffs sprechen aus systematischer Sicht insbesondere die entsprechenden Tarifverordnungen, welche die obgenannten Gesetze konkretisieren und selbst formell-gesetzliche Grundlagen darstellen, da sie von der Legislative (Gemeindeversammlung) erlassen sind (vgl. Art. 38 WVG und Art. 31 ABG; kommunale Tarifverordnungen zum WVG bzw. zum ABG). Ausschlaggebend sind sie, weil sie den Kreis der gebührenpflichtigen Massnahmen spezifizieren. Der Bürger darf darauf vertrauen, dass nur die in den Tarifverordnungen genannten Massnahmen gebührenpflichtig sind. Darin ist lediglich von «Neu-, An- und Aufbauten sowie Neuanschlüssen» die Rede (vgl. Ziff. 4 der kommunalen Tarifverordnung zum WVG bzw. der kommunalen Tarifverordnung zum ABG). Dass die Tarifverordnung "Neuanschlüsse" erwähnt – eine Kategorie, die in der Tat über die bauliche Vergrösserung hinausgeht –, dennoch "Umbauten" nicht aufführt,

spricht umso mehr für ein bewusstes Weglassen. Demnach ist anzunehmen, dass ein Umbau ohne horizontale oder vertikale Ausdehnung (An- oder Aufbau) und ohne Erstellung neuer Anschlüsse nicht unter diese Norm fällt und dass der Gesetzgeber diesen Tatbestand (Umbau ohne Erweiterung und ohne Neuanschlüsse) nicht übersehen, sondern stillschweigend – im negativen Sinn – mitentschieden und bewusst nicht aufgeführt hat (qualifiziertes Schweigen). Selbst wenn nur eine «fahrlässige» Unterlassung vorläge, wäre sie im Rahmen der Auslegung aufgrund des Legalitätsprinzips (und Vertrauensprinzips) im Abgaberecht zugunsten des Bürgers zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund des oben Gesagten und unter einer Gesamtwürdigung ist davon auszugehen, dass nach der Gesetzgebung der beschwerdegegnerischen Gemeinde eine nachträgliche Gebührenpflicht selbst bei Erhöhung des Versicherungswertes um mehr als CHF 50'000.00 zu verneinen ist, wenn weder eine tatsächliche physische Vergrösserung noch Neuanschlüsse vorliegen.

8.2. Der Beschwerdegegnerin kann daher nicht darin zugestimmt werden, dass der Begriff «bauliche Vergrösserung» im weiten Sinne zu verstehen ist und im Vordergrund grundsätzlich die Erhöhung des Versicherungswertes um mehr als CHF 50'000.00 steht, welche die bauliche Vergrösserung im weiten Sinne bewirkt. Das Gericht sieht sich dazu veranlasst, in die von der Beschwerdegegnerin gewählte Interpretation einzugreifen, unbesehen davon, dass diese Auslegung offenbar ihrer langjährigen Praxis entspricht – wie der (wohl übliche) Vermerk in Ziff. VII.5/6 bzw. VIII.6/7 auf den betreffenden Baubewilligungen für den Umbau vom 16. Dezember 2020 und 9. November 2022 zeigt, wonach Anschlussgebühren fällig werden für «Neu-, An-, Um- und Aufbauten sowie für Neuanschlüsse» (vgl. act. C.1, C.2). Durch ihre weite Auslegung hat die Beschwerdegegnerin ihr Ermessen überschritten.

9. Im vorliegenden Fall liegt im Rahmen des Umbaus noch keine reine Volumenvergrösserung vor, nur deshalb, weil eine neue Aussenwärmedämmung an der Nord- und Ostfassade angebracht wurde (vgl. act. C.9). Wie der Beschwerdeführer zutreffend bemerkt, dient diese Massnahme nicht der Erweiterung, sondern nur der energetischen Sanierung. Die dickere Fassade schafft keine zusätzliche Nutzfläche, keine zusätzlichen Wohneinheiten, keine zusätzlichen Wasser- oder Abwasseranschlüsse und damit keinen zusätzlichen Anschlussvorteil. Eine solche Vergrösserung stellt auch keinen An- oder Aufbau dar. Zudem ist zwar eine Vergrösserung der HNF von 550.67 m² auf 591.23 m², mithin um 40.56 m² festzustellen, denn durch den Umbau fällt die HNF im Untergeschoss weg, aber in den anderen Etagen kommt HNF hinzu –

insbesondere, weil bei nur noch zwei Wohnungen der Treppenhausbereich sowie die im Erdgeschoss nordöstlich neu entstandenen Wohnräume anzurechnen sind (vgl. act. C.10 f.). Doch gemäss der obigen Gesetzesauslegung entspricht diese rechtliche bzw. begriffliche Flächenerhöhung, ohne dass eine tatsächliche Flächenerhöhung erfolgt ist, keiner «baulichen Vergrösserung». Da auch eine allfällige Erhöhung der Energiebezugsfläche lediglich eine rechtliche bzw. begriffliche Flächenerhöhung ist, kann die Frage einer allfälligen Erhöhung derselben offen gelassen werden. Wie oben beschrieben, könnte bei einem Umbau ohne tatsächliche Erweiterung eine Gebührenpflicht dennoch entstehen, wenn Neuanschlüsse verlegt worden sind. Dies ist hier aber zu verneinen, da der Umbau unter Beibehaltung der bestehenden Wasser- und Abwasseranschlüsse stattfand (vgl. Baubewilligungen vom 16. Dezember 2020 bzw. 9. November 2022 [act. C.1 f.]). Dass die Beschwerdegegnerin in der Baubewilligung vom 9. November 2022 anordnete, das Dachwasser dem Trennsystem (also dem Meteorwasser-Netz) anzuschliessen, ist für die davon getrennten Abwasser- und Wasserleitungen und die entsprechenden Gebühren ohne Belang. Nach dem Gesagten sind in diesem Fall keine nachträglichen Anschlussgebühren geschuldet. Indem die Beschwerdegegnerin trotzdem eine Gebühr erhob, wurde das Legalitätsprinzip verletzt.

10. Bei diesem Ergebnis (der Abgabetatbestand ist nicht erfüllt bzw. das Abgabeobjekt ist nicht gegeben) erübrigt sich, auf die Einwände zum Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip bzw. die Gebührenbemessung einzugehen.

11. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass innere Umbauten ohne tatsächliche Erweiterung und ohne Neuanschlüsse nicht unter die kommunale nachträgliche Anschlussgebührenpflicht fallen. Da beim vorliegenden inneren Umbau zwar eine Erhöhung der HNF, aber keine tatsächliche Vergrösserung erfolgte und auch keine Neuanschlüsse erstellt wurden, durften nachträgliche Anschlussgebühren nicht erhoben werden. Aus diesen Gründen ist Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben. Im Übrigen wird auf die Beschwerde nicht eingetreten (vgl. oben Erwägung 1.3).

12. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdegegnerin die Kosten des Verfahrens, bestehend aus einer auf CHF 2'500.00 festgesetzten Staatsgebühr zuzüglich Kanzleigebühren (Art. 73 Abs. 1 VRG). Gestützt auf Art. 78 Abs. 1 VRG hat sie dem obsiegenden Beschwerdeführer zudem eine aussergerichtliche Parteientschädigung auszurichten. Der vom Rechtsvertreter des Beschwerdeführers mit Honorarnote vom 1. Juli 2026 geltend gemachte Aufwand

beläuft sich auf insgesamt CHF 6'062.60 (20 Std. und 10 Min. à CHF 270.00 [CHF 5'445.00] zzgl. 3 % Spesen [CHF 163.35] und 8.1 % MWST [CHF 454.25]). Der ausgewiesene Zeitaufwand (act. G.3), welcher durch die Beschwerdegegnerin nicht beanstandet worden ist, erscheint angemessen. Auch sind der pauschale Spesenbetrag und der Stundenansatz (gemäss Honorarvereinbarung [act. G.2]) nicht zu beanstanden, weshalb die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer in dieser Höhe zu entschädigen hat.

Es wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Ziff. 1 des Beschlusses des Gemeindevorstandes C._____ vom 2. April 2026 wird aufgehoben.

2. Die Gerichtskosten, bestehend aus

– einer Staatsgebühr von	CHF	2'500.00
– und den Kanzleiausgaben von	CHF	356.00
Total	CHF	2'856.00

gehen zulasten der B._____.

3. Die B._____ hat A._____ mit CHF 6'062.60 zu entschädigen.

4. [Rechtsmittelbelehrung]

5. [Mitteilungen]