

BGer 9C_348/2024 vom 31. Januar 2025

Bundesgericht, 2025-01-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_9C_348_2024

FR: TF 9C_348/2024 du 31 janvier 2025

IT: TF 9C_348/2024 del 31 gennaio 2025

Erwägungen

E. 1.1

Die allgemeinen Voraussetzungen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 und Art. 100 Abs. 1 BGG) sind gegeben.

E. 1.2

Zu klären bleibt, wie es sich mit der Legitimation der Beschwerdeführerin verhält.

Bei der EMPA handelt es sich um eine Forschungsanstalt gemäss dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz, SR 414.110) und somit um eine autonome öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit Rechtspersönlichkeit (Art. 21 Abs. 1 ETH-Gesetz i.V.m. Art. 1 lit. c und Art. 4 der Verordnung des ETH-Rates vom 13. November 2003 über die Forschungsanstalten des ETH-Bereichs, SR 414.161).

E. 1.2.1

Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Auf diese in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnittene Beschwerdebefugnis kann sich auch ein Gemeinwesen berufen, sofern es nicht nur ein öffentliches Interesse an der richtigen Durchführung des Bundesrechts, sondern wie eine Privatperson ein bestimmtes, eigenes finanzielles Interesse verfolgt oder aber in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt ist. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung verschafft keine Beschwerdebefugnis im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG . Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind daher nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen (BGE 146 I 195 E. 1.2.1; 146 V 121 E. 2.3.1).

E. 1.2.2

Streitgegenstand bildet die Frage, ob die Vorinstanz Bundesrecht verletzt, indem sie die der Beschwerdeführerin für das geplante Parkhaus auferlegten Abwasseranschlussgebühren in der Höhe von Fr. 363'350.85 bestätigt hat. Die EMPA befindet sich damit in gleicher oder zumindest vergleichbarer Lage wie eine private Bauherrin, der eine Gebühr in Rechnung gestellt wird (vgl. etwa Urteil 2C_1001/2020 vom 9. März 2021 E. 1.2.2 betreffend die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich [ETH Zürich]). Sie ist damit bereits im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG zur vorliegenden Beschwerde legitimiert (vgl. BGE 132 I 140 E. 1.3.1 [zur staatsrechtlichen Beschwerde]).

E. 1.3

Anzufügen ist des Weiteren, dass nichts dagegen spricht, das Parkhaus - als eines von drei zu erstellenden Gebäuden - aus kausalabgaberechtlicher Sicht isoliert zu betrachten, auch wenn baurechtlich gesehen im Regelfall der Grundsatz der Einheit der Baubewilligung zu beachten ist (vgl. Urteil 1C_348/2019 vom 27. April 2020 E. 5.3). Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin lässt sich das hier im Fokus stehende Parkhausprojekt nicht mit einer beliebigen Garage eines Wohnhauses oder einer integrierten gemeinschaftlichen Einstellhalle einer Wohnüberbauung vergleichen, die Bestandteil der jeweiligen Gebäude bilden. Vielmehr handelt es sich dabei zum einen um eine eigenständige freistehende Baute, die ein eigenes rechtliches Schicksal teilt. Andererseits deckt das Parkhaus knapp 40 % des Parkplatzbedarfs des gesamten Areals der EMPA sowie des Wasserforschungsinstituts des ETH-Bereichs (Eawag) ab, nämlich 264 von total 685 Parkplätzen (vgl. Baubewilligung vom 11. Februar 2021). Die neu errichteten Parkplätze gehen somit um ein Vielfaches über den Bedarf hinaus, den das gleichzeitig bewilligte Multifunktions- und das Laborgebäude für sich allein generieren würden. Im Gegensatz dazu werden bei einem Wohn- und/oder Bürogebäude regelmässig lediglich die für diese Nutzungen erlaubten bzw. vorgeschriebenen Parkplätze erstellt.

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten, soweit sie sich gegen das Urteil der Vorinstanz richtet. Die weiteren in der Beschwerde explizit genannten Entscheide sind zwar inhaltlich mitangefochten, aber keine eigenständigen Anfechtungsobjekte (BGE 146 II 335 E. 1.1.2); diesbezüglich ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

E. 2.1

Das Bundesgericht wendet das Bundesgesetzesrecht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG ; BGE 146 IV 88 E. 1.3.2) und prüft es mit uneingeschränkter (voller) Kognition (Art. 95 lit. a BGG ; BGE 145 I 239 E. 2).

E. 2.1.1

Kantonales oder kommunales Recht stellt im bundesgerichtlichen Verfahren, von hier nicht entscheidwesentlichen Ausnahmen abgesehen (Art. 95 lit. c und d BGG), keinen eigenständigen Beschwerdegrund dar. Das Bundesgericht prüft solches Recht nur daraufhin, ob dessen Auslegung und/oder Anwendung zur Verletzung von Bundesrecht führt (Art. 95 lit. a BGG ; BGE 145 I 108 E. 4.4.1). Zum Bundesrecht in diesem Sinn zählen auch die verfassungsmässigen Individualrechte. Bei der Überprüfung des rein kantonalen oder kommunalen Rechts steht regelmässig die Prüfung des allgemeinen Willkürverbots (Art. 9 BV) im Vordergrund (BGE 146 I 11 E. 3.1.3).

E. 2.1.2

Im Unterschied zum Bundesgesetzesrecht geht das Bundesgericht der Verletzung verfassungsmässiger Individualrechte (einschliesslich der Grundrechte) und des rein kantonalen und kommunalen Rechts nur nach, falls und soweit eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG). In der Beschwerde ist daher klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, dass und inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen (BGE 150 II 346 E. 1.5.3; 146 III 303 E. 2). Bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am vorinstanzlichen Entscheid ist nicht zu hören und führt zum Nichteintreten auf die Eingabe (Art. 105 Abs. 1 BGG ; BGE 150 II 346 E. 1.6; 146 IV 88 E. 1.3.1).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG ; BGE 146 IV 114 E. 2.1).

E. 3

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, mit dem angefochtenen Urteil werde, indem die Abwasseranschlussgebührenbemessung anhand des Parkhausvolumens vorgenommen werde, gegen das Äquivalenzprinzip und damit gegen Art. 5 Abs. 2 ("Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein") und Art. 9 BV ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden") verstossen.

E. 4.1

Die Kantone sorgen für die Erstellung öffentlicher Kanalisationen und zentraler Anlagen zur Reinigung von verschmutztem Abwasser (Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer [Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20]). Art. 60a Abs. 1 Satz 1 GSchG verpflichtet sie, dafür zu sorgen, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursacherinnen und Verursachern überbunden werden.

E. 4.2.1

Im Kanton Zürich obliegt den Gemeinden die unmittelbare Aufsicht und Kontrolle über die Einhaltung der Gewässerschutzbestimmungen des Bundes und des Kantons sowie der gestützt darauf erlassenen Verfügungen (§ 7 Abs. 1 des Einführungsgesetzes des Kantons Zürich vom 8. Dezember 1974 zum Gewässerschutzgesetz, EG GSchG/ZH; LS 711.1). Sie sind dabei - gemäss Abs. 2 der Norm - insbesondere zuständig für die Kontrolle des ordnungsgemässen Betriebs und Unterhalts von Anlagen und Einrichtungen zum Schutz der Gewässer (lit. d) sowie für den Erlass kommunaler Kanalisations- und Gebührenverordnungen (lit. e). Die Gemeinden haben zur Ableitung und Reinigung der Abwässer ein öffentliches Kanalnetz mit den nötigen zentralen Reinigungsanlagen entsprechend den Forderungen eines zeitgemässen Gewässerschutzes und nach Massgabe der örtlichen Bedürfnisse zu erstellen, zu verbessern, zu unterhalten und zu betreiben (§ 15 Abs. 1 Satz 1 EG GSchG/ZH). Sie sind nach § 9 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 22. Januar 1975 über den Gewässerschutz (Gewässerschutzverordnung, KGSchV/ZH; LS 711.11) verantwortlich für den systematischen Ausbau des Kanalnetzes mit den dazugehörenden Spezialbauwerken nach Massgabe des generellen Entwässerungsplanes (lit. a), den Bau und Ausbau der zentralen Abwasserreinigungsanlagen (lit. b) sowie den Bau der öffentlichen Sanierungsleitungen ausserhalb des Baugebiets (lit. c). Sie dimensionieren nach Abs. 2 die Hauptleitungen und die zentralen Anlagen nach dem generellen Entwässerungsplan, wobei sie bei Mischsystemen zusätzlich Areale als Bezugsgebiet für die Bemessung der Leitungskaliber berücksichtigen können, und sie erstellen - so Abs. 3 der Bestimmung - die Sanierungsleitungen ausserhalb der Bauzonen in der Regel als öffentliche Abwasseranlagen, wenn mehr als dreissig Einwohner oder Einwohnergleichwerte davon erfasst werden. Liegt ein besonderes öffentliches Interesse vor oder sind die Eigentümer von Sanierungsobjekten in schlechter wirtschaftlicher Lage, erstellen die Gemeinden auch für kleinere Sanierungsgebiete öffentliche Abwasseranlagen.

Laut § 45 EG GSchG/ZH erheben die Gemeinden für die Benützung der öffentlichen Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen kostendeckende Gebühren (Abs. 1). Die Gebühren decken die nach Abzug allfälliger Bundes- und Staatsbeiträge verbleibenden Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie die übrigen Kosten der Abwasserbeseitigung (Abs. 2).

E. 4.2.2

Gestützt auf die dargestellte Rechtslage hat die Beschwerdegegnerin im Dezember 1991 die Verordnung über die Abwassergebühren (Abwassergebührenverordnung, Nr. 751.2 [gültig gewesen bis 29. Februar 2024, hier unstrittig anwendbar], im Folgenden: AGVO; seit 1. März 2024: Siedlungsentwässerungsverordnung vom 4. September 2023 [SEVO, Nr. 751.1]) erlassen. Nach Art. 1 AGVO erhebt die Beschwerdegegnerin auf der Basis von Abschnitt VI des EG GSchG/ZH Anschlussgebühren, Benutzungsgebühren, Baustellenabwassergebühren und Verwaltungsgebühren. Gemäss Art. 2 AGVO haben Grundeigentümer eine Anschlussgebühr zu entrichten für den Anschluss der Abwasseranlagen einer Liegenschaft an die öffentliche Kanalisation. Die Anschlussgebühr berechnet sich aus "Gebäudevolumen gemäss SIA-Norm 416 [Normenwerk des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins, SIA] in m³ mal Fr. 8.80". Die Ansätze sind indexiert. Basis ist der Index der Gebäudeversicherung von 1992 mit 880 % (Art. 3 Abs. 1 AGVO). Bei hohen Räumen oder Teilen davon wird das Volumen über einer Raumhöhe von 4,50 m vom Gebäudevolumen nach Art. 3 Abs. 2 AGVO abgezogen, wobei die für die Berechnung dieses Volumens massgebenden Raumhöhen gemäss SIA-Norm 416 bestimmt werden. Wird der öffentlichen Kanalisation nur Schmutzwasser zugeführt (bei Trennsystem keine direkte oder indirekte Einleitung von Meteorwasser in öffentliche Meteorwasserkanäle), beträgt die Reduktion der Anschlussgebühr 30 % (Art. 4 Abs. 2 AGVO). Eine Gebühreinnachzahlung hat laut Art. 5 Abs. 1 AGVO zu erfolgen: a) bei einer Vergrösserung des Gebäudevolumens (Berechnung nach SIA) oder durch Wegfall der Voraussetzungen für den Volumenabzug gemäss Art. 3 Abs. 2 AGVO durch nachträgliche Verringerung der Raumhöhe; b) beim Wegfall der Ermässigungsvoraussetzungen gemäss Art. 4 AGVO. Werden an Stelle ganz oder teilweise abgebrochener oder zerstörter Gebäude neue Bauten erstellt, so finden die Bestimmungen von Art. 5 AGVO sinngemäss Anwendung. Bei abgebrochenen Bauten gilt als Gebäudevolumen dasjenige der letzten Schätzung der Gebäudeversicherung (Art. 6 AGVO). Der Stadtrat kann bei Vorliegen besonderer Verhältnisse die Anschlussgebühren erhöhen oder herabsetzen (Art. 6a AGVO).

E. 5.1

Die Beschwerdegegnerin hat die Abwasseranschlussgebühr der Beschwerdeführerin im Rahmen der Baubewilligungsverfügung vom 11. Februar 2021 wie folgt berechnet: Das massgebende Gebäudevolumen des geplanten Projekts betrage - nach Abzug des Volumens über 4,5 m Raumhöhe, das 1,8 % des gesamten Bauvolumens ausmache - 108'129 m³. Dieses Volumen wurde mit dem indexierten Gebührenansatz gemäss Art. 3 AGVO, der sich auf Fr. 10.25/m³ beläuft, multipliziert. Nach Abzug eines Betrags für Abbruchvolumen (6'155 m³) und Hinzurechnung der Mehrwertsteuer (7,7 %) resultierte eine Abwasseranschlussgebühr von Fr. 1'125'716.50. In Bezug auf die Abrechnung wurde festgehalten, dass die Gebühr später - nach Erteilung der Abwasseranschlussbewilligung - noch gemäss Art. 4 Abs. 2 AGVO reduziert werde, falls sich dies auf Grund der Versickerung rechtfertige.

Im Rahmen ihres wiedererwägungsweise ergangenen Beschlusses vom 28. Oktober 2021 kürzte die Beschwerdegegnerin die Abwasseranschlussgebühr gestützt auf Art. 4 Abs. 2 AGVO um 30 % bzw. um Fr. 337'714.95, da zwischenzeitlich eine Abwasseranschlussbewilligung erteilt worden sei, die eine moderne Regenwasserbewirtschaftung vorsehe. Gleichzeitig erhöhte sie die Gebühr um Fr. 12'330.75 auf Grund des Volumens eines - bislang irrtümlich nicht berücksichtigten - Nebengebäudes für Veloabstellplätze (1'206 m³ x Fr. 10.25/m³). Insgesamt wurde die Abwasseranschlussgebühr von Fr. 1'125'716.50 um Fr. 325'384.20 auf Fr. 800'332.30 reduziert. Eine darüber hinausgehende Gebührensenkung lehnte die Beschwerdegegnerin mit der Begründung ab, dass keine besonderen Reduktionsgründe im Sinne von Art. 6a AGVO vorlägen.

Das Baurekursgericht, in der Folge bestätigt durch das Verwaltungsgericht, erachtete die Abwasseranschlussgebühr von Fr. 800'332.30 als rechtmässig bzw. vereinbar mit dem Äquivalenzprinzip (Entscheid vom 8. März 2023). Es hielt fest, der geplante Forschungscampus der Beschwerdeführerin, der in einer Zone für öffentliche Bauten liege, sei nicht mit einer Industriebaute vergleichbar, die von der Rechtsprechung regelmässig als Beispiel für ein tiefes Abwasserpotenzial genannt werde. In Bezug auf das vorliegende Bauvorhaben - einschliesslich Parkhaus - sei nicht davon auszugehen, dass extrem wenig Abwasser anfallen werde. Im Parkhaus mit 264 Parkplätzen für Beschäftigte und Besucher der Beschwerdeführerin sei gemäss der Stammbaubewilligung auch die EMPA-Flotte mit Tankstelle, Garage und Waschanlage untergebracht. Es sei anzunehmen, dass das Parkhaus zwecks Reinigung von Zeit zu Zeit mit Wasser ausgespritzt werden müsse. Im Übrigen handle es sich nicht um ein Gebäude mit grossem geschlossenem Volumen, ohne dass dieser Raum zu Lager- oder anderen Zwecken genutzt werde.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die schematische Bemessung der zu beurteilenden Abwasseranschlussgebühr allein anhand des Gebäudevolumens halte vor dem Äquivalenzprinzip nicht Stand. Die Weigerung der Beschwerdegegnerin, angesichts der besonderen Verhältnisse im Sinne der ausserordentlich geringen Abwassermenge, die das Parkhaus generieren werde, von der in Art. 6a AGVO vorgesehenen Härtefallklausel Gebrauch zu machen, sei als willkürlich und gegen das Gleichbehandlungsgebot verstossend zu qualifizieren. Zwar verfüge das Parkhaus über Wasseranschlüsse und sei auf den Kanalisationsanschluss angewiesen, doch falle die dadurch verursachte Abwassermenge beträchtlich geringer aus als bei einem Wohngebäude mit der gleichen Kubatur; dieser Umstand verlange nach einer sachgerechten Differenzierung auf der Ebene des Gebührentarifs.

E. 6.1

Das von der Beschwerdeführerin angerufene Äquivalenzprinzip konkretisiert im Bereich der (Kausal-) Abgaben einerseits das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV), andererseits das Willkürverbot (Art. 9 BV ; BGE 149 I 305 E. 3.4). Es verlangt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 143 I 227 E. 4.2.2 ; 141 I 105 E. 3.3.2 ; 140 I 176 E. 5.2; 139 III 334 E. 3.2.4; je mit Hinweisen; Urteil 2C_533/2022 vom 12. Dezember 2022 E. 4.1 mit Hinweisen).

E. 6.2

Eine als Gebühr ausgestaltete, einmalige Anschlussabgabe stellt das öffentlich-rechtliche Entgelt für den Anschluss (Bereitstellung) an die vom Gemeinwesen erstellte, betriebene und unterhaltene öffentliche Abwasserversorgung (Aufrechterhaltung und Erneuerung) dar (Urteile 2C_67/2015 vom 12. November 2015 E. 3.2 und 3.5; 2C_1054/2013 vom 20. September 2014 E. 6.3; 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.2).

E. 6.2.1

Das in Art. 60a Abs. 1 GSchG statuierte Verursacherprinzip kommt für diese Art von Abgabe weniger zum Tragen als bei den periodisch, nach konkretem Verbrauch und mengenabhängig zu erhebenden Benutzungsgebühren (Wasserbezug und Abwasserverbrauch); nach der Rechtsprechung dürfen sich Anschlussgebühren nach dem Mass des Vorteils richten, welcher dem Grundeigentümer aus der Abwasserentsorgung des Gebäudes erwächst, und kann bei der Bemessung dieser Gebühr auf andere kausalabgaberechtliche Kriterien abgestellt werden (Urteile 2C_411/2019 vom 1. Oktober 2019 E. 4.2; 2C_1054/2013 vom 20. September 2014 E. 5.1). Bei der Bemessung der Anschlussgebühren müssen indes nicht alle Umstände berücksichtigt werden, die im konkreten Fall das Mass der künftigen Inanspruchnahme der Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung beeinflussen. Eine gewisse Schematisierung ist zulässig (Urteil 2C_816/2009 vom 3. Oktober 2011 E. 5.1 mit Hinweisen). Letztere führt regelmässig dazu, dass einzelne Faktoren, die Mehrkosten und damit höhere Gebühren verursachen, ausser Acht bleiben, obwohl sie nur einen geringen oder gar keinen Einfluss auf den Wasserverbrauch oder Abwasseranfall haben. Das Gleiche gilt auch im umgekehrten Sinne, indem kostenneutrale Umstände unberücksichtigt bleiben, obwohl sie sich auf die Beanspruchung der Infrastrukturanlagen auswirken (Urteile 2C_533/2022 vom 12. Dezember 2022 E. 4.3.2; 2C_1054/2013 vom 20. September 2014 E. 6.1; 2C_847/2008 vom 8. September 2009 E. 2.2). In diesem Sinne kann deshalb bei Wohnbauten die Gebührenbemessung beispielsweise anhand des Gebäudeversicherungswerts, der anrechenbaren Geschossfläche oder des Gebäudevolumens zulässig sein (so u.a. Urteil 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3). Zu beachten ist ferner, dass im Falle von Anschlussgebühren nicht die effektive Nutzung massgeblich ist, sondern diejenige, die durch den Anschluss ermöglicht wird, und zwar auf Spitzenwerte ausgelegt (Urteile 2C_816/2009 vom 3. Oktober 2011 E. 5.4; 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.2). Mitberücksichtigt werden darf zudem auch eine potenzielle zukünftige Nutzung (Urteile 2C_816/2009 vom 3. Oktober 2011 E. 5.5; 2C_101/2007 vom 22. August 2007 E. 4.2). Es kann deshalb nicht nur auf die aktuelle Situation bzw. auf die effektive derzeitige Belastung ankommen. Vielmehr soll mit der Gebühr auch die künftige, während der Lebenszeit der Infrastrukturanlage mögliche Belastung abgegolten werden (Urteil 2C_1054/2013 vom 20. September 2014 E. 6.3 f.; vgl. BGE 109 Ia 325 E. 6b). Werden für die Bemessung der Anschlussgebühr pauschale, liegenschaftsbezogene Faktoren herangezogen (wie z.B. das Gebäudevolumen im vorliegenden Fall), wird damit regelmässig nicht die gesamte (maximal) mögliche bauliche Ausnützung 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 systemkonform und nach ständiger Rechtsprechung statthaft, für die nachträgliche Erweiterung oder den Umbau einer bereits angeschlossenen (und hierfür schon mit einer Anschlussgebühr belasteten) Baute eine ergänzende Anschlussgebühr ("taxe complémentaire") zu erheben, wenn die massgebenden Vorschriften eine entsprechende Nachforderung vorsehen (Urteil 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.4). Fehlt es

dagegen an einer hinreichenden rechtlichen Grundlage für eine ergänzende Gebührenerhöhung, so bleibt - e contrario - für deren Erhebung im Fall einer späteren Bau- oder Nutzungsänderung kein Raum.

E. 6.2.2

Ein Abweichen von der beschriebenen schematischen Berechnung ist nach der Rechtsprechung mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot einzig dann geboten, wenn die entsprechenden Kriterien zu unhaltbaren, stossenden Ergebnissen oder zu Unterschieden führen, die sich nicht mehr sachlich begründen lassen (Urteile 2C_1027/2020 vom 4. Mai 2022 E. 7.2 mit Hinweisen; 2C_1054/2013 vom 20. September 2014 E. 6.4). Davon ist beispielsweise auszugehen, wenn - wie dies etwa bei Industriebauten der Fall sein kann - die Baute einen ausserordentlich hohen oder ausserordentlich niedrigen Wasserverbrauch aufweist (Urteile 2C_1054/2013 vom 20. September 2014 E. 6.4; 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.3; 2C_101/2007 vom 22. August 2007 E. 4.3; je mit Hinweisen).

E. 7.1

Auch von Seiten der Beschwerdeführerin wird nicht bestritten, dass das Gebäudevolumen, welches gemäss Art. 3 AGVO massgebend für die Ermittlung der Abwasseranschlussgebühr ist (vgl. E. 4.2.2 hiervor), ein abgaberechtlich grundsätzlich zulässiges Bemessungskriterium darstellt. Einerseits wächst, worauf die Vorinstanz zutreffend hinweist, mit dem Volumen einer Baute in der Regel der Wert derselben und damit das Interesse der Bauherrin oder des -herrn an deren korrekter Entwässerung; andererseits ergeben grössere Volumen auch grössere Nutzungsmöglichkeiten, was tendenziell zu mehr Abwasser führt (vgl. Urteile 2C_722/2009 vom 8. November 2010 E. 3.3 f.; 2C_101/2007 vom 22. August 2007 E. 4.4). Auf das Gebäudevolumen als schematischer Bemessungsfaktor ist jedoch, so die hiervor zitierten Rechtsprechungsgrundsätze, nur insoweit abzustellen, als keine sachwidrigen Ergebnisse resultieren. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht im zuvor erwähnten Urteil 2C_101/2007 ausgeführt, dem Umstand, dass Lagerhallen naturgemäss grosse Volumen aufwiesen, ohne dass sie (vom Meteorwasser abgesehen) in der Regel eine ähnlich grosse Abwassermenge erzeugten wie gleich dimensionierte Wohngebäude oder intensiv genutzte Büroräumlichkeiten, trage das im konkreten Fall anwendbare Abwasserreglement dadurch Rechnung, dass es den Gebührensatz für Lagerhallen ab einem bestimmten Volumen auf 30 % des für andere Bauten geltenden Satzes reduziere. Diese Berechnungsweise lasse zwar keinen Raum für die Berücksichtigung der Besonderheiten einzelner Arten von Lagerhallen und ihrer Nutzung. Es handle sich aber um eine auf vernünftigen Überlegungen beruhende und zu vertretbaren Ergebnissen führende Schematisierung, wie sie im Kausalabgaberecht aus Gründen der Praktikabilität zulässig sein müsse. Eine darüber hinausgehende Reduktion der Gebühr wäre kausalabgerechtlich nur dann geboten, wenn ein Gebäude aus besonderen Gründen über ein grosses geschlossenes Volumen verfügte, ohne dass dieser leere Raum zu Lager- oder anderen Zwecken genutzt werden könnte.

E. 7.2.1

Die Beschwerdegegnerin war sich der Besonderheit von Gebäudevolumen bei hohen Räumen - und damit Industrieanlagen - im Rahmen der Bemessung der Anschlussgebühren für Abwasseranlagen ebenfalls bewusst und hat deshalb mit der in Art. 3 Abs. 2 AGVO vorgesehenen Reduktionsmöglichkeit einen entsprechenden Korrekturmechanismus (nicht nutzbares Raumvolumen) vorgesehen (vgl. E. 4.2.2 hiervor); damit wird, wie im

angefochtenen Urteil aufgezeigt, der Umstand berücksichtigt, dass das Abwasserpotenzial im Fall von grossen, gewerblich oder industriell genutzten Gebäuden wie z.B. Lagerhallen regelmässig nicht weiter ansteigt, wenn das Volumen auf Grund von überhohen Räumen zunimmt. Eine derartige Reduktion wurde hier denn auch für jene - wenigen - Bereiche des Parkhauses vorgenommen, die eine Raumhöhe von mehr als 4,5 m aufweisen (vgl. E. 5.1 hiervor). Eine weitergehende Gebührensenkung gestützt auf die Ausnahmeklausel gemäss Art. 6a AGVO, wonach der Stadtrat Dübendorf bei Vorliegen besonderer Verhältnisse die Anschlussgebühren (zusätzlich) erhöhen oder herabsetzen kann (E. 4.2.2 am Ende hiervor), hätte sich nach Massgabe des zitierten Urteils 2C_101/2007 lediglich für den vorliegend fraglos nicht gegebenen Fall aufgedrängt, dass das Parkhaus über ein grosses geschlossenes Volumen verfügen würde, ohne dass dieser leere Raum zu Lager- oder anderen Zwecken genutzt werden könnte.

E. 7.2.2

Was den Einwand der Beschwerdeführerin anbelangt, der durch Werkstatt und Waschstrasse verursachte Wasserverbrauch sei, da maximal fünf Fahrzeuge die Waschanlage pro Tag benutzen würden, als "ausserordentlich gering" im Sinne der in E. 6.2.2 am Ende angeführten Rechtsprechung zu bezeichnen, weshalb von einer rein schematischen Gebührenberechnung Abstand zu nehmen sei, hat hierzu schon das kantonale Gericht eingehend Stellung genommen. Zu beachten ist dabei nach dessen zutreffenden Erwägungen, dass - so die Rechtsprechung (vgl. E. 6.2.1 hiervor) - zum einen auch eine potenzielle zukünftige Nutzung des Areals zu berücksichtigen und zum andern nicht die effektive Nutzung massgeblich ist, sondern diejenige, die durch den Anschluss ermöglicht wird, und zwar auf Spitzenwerte ausgelegt. Als entscheidend erweist sich daher nicht die mit der aktuell geplanten Parkhausnutzung generierte Abwassermenge, sodass sich auch aus dem von der Beschwerdeführerin erstmals aufgelegten "Journal Waschanlage 2014-2023", dem die im besagten Zeitraum erfolgten Waschgänge zu entnehmen sind, nichts Weiterführendes ergibt und die Frage, ob das betreffende Aktenstück aus novenrechtlicher Sicht überhaupt zulässig ist (vgl. Art. 99 Abs. 1 BGG), offen gelassen werden kann. Relevant ist vielmehr das künftige diesbezügliche Potenzial, welches unstrittig vorhanden ist und auch nicht durch allfällige rechtliche Auflagen verunmöglicht wäre. Eine zusätzliche Anschlussgebühr könnte im Fall von künftigen Bau- und Nutzungsänderungen nur dann erhoben werden, wenn eine entsprechende formellrechtliche Grundlage vorhanden wäre (E. 6.2.1 am Ende hiervor). Eine Gebühreinnachzahlung liesse sich in casu laut Art. 5 Abs. 1 AVGO jedoch - vorbehaltlich hier nicht weiter interessierender Konstellationen - nur bei einer künftigen Volumenvergrösserung begründen (E. 4.2.2 hiervor). Im Falle einer blossen Nutzungsänderung ohne Volumenvergrösserung, sei diese bewilligungspflichtig oder nicht, wäre der Beschwerdegegnerin eine solche verwehrt. Wie die Vorinstanz in ihrem Urteil nachvollziehbar, jedenfalls aber entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht offensichtlich unrichtig darlegt, erscheint es plausibel, dass die Parkhausnutzung in Zukunft, auch ohne Volumenvergrösserung, zu erheblich mehr Abwasser führen könnte als heute.

Die Schlussfolgerung des kantonalen Gerichts, das potenzielle Abwasserbelastungsvolumen des Parkhauses sei - unter Berücksichtigung von möglichen Nutzungsänderungen - nicht als "ausserordentlich niedrig" einzustufen, ist daher zu schützen.

E. 7.2.3

Ebenfalls nichts zu ihren Gunsten vermag die Beschwerdeführerin schliesslich aus ihrem (Plausibilitäts-) Vergleich der Berechnung der Anschlussgebühr anhand des Gebäudeversicherungswerts anstelle des hier massgebenden Gebäudevolumens abzuleiten. Zum einen handelt es sich beim Gebäudevolumen unbestrittenermassen um ein im vorliegenden Zusammenhang zulässiges Bemessungskriterium (vgl. E. 6.2.1 und 7.1 hiervor), das von den Kantonen bzw. den Gemeinden infolge des ihnen diesbezüglich zustehenden erheblichen Spielraums (so Urteil 2C_101/2007 vom 22. August 2007 E. 4.3) ohne weiteres herangezogen werden kann. Überdies empfiehlt das Amt für Abfall, Wasser Energie und Luft (AWEL) des Kantons Zürich den zürcherischen Gemeinden ausdrücklich, worauf das kantonale Gericht zutreffend hinweist, die Abwasseranschlussgebühren nicht nach dem Gebäudeversicherungswert zu bemessen, weil dieser nur einen schwachen Zusammenhang zur anfallenden Abwassermenge aufweise (vgl. Wegleitung der Vorlage zur Siedlungsentwässerungsverordnung vom 20. Januar 2022, S. 7, abrufbar unter www.zh.ch/content/dam/

zh-web/bilder-dokumente/themen/umwelt-tiere/wasser-gewaesser/ge-waesserschutz/abwasserentsorgung/wegleitung_sevo_vorlage_jan22.

pdf, besucht am 22. Januar 2025). Ferner wird in der Literatur betont, dass sich das Kriterium des Gebäudeversicherungswerts nicht besser resp. nicht weniger schlecht als jenes des Gebäudevolumens eigne, um dem Äquivalenzprinzip gerecht zu werden (so beispielsweise Thomas Kürsteiner, Erschliessungsabgaberecht - Eine Analyse am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft, 2020, N. 711 und 715; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 104/2003 S. 505 ff., 524).

E. 7.3

Nach dem Gesagten hat die Beschwerdegegnerin, indem sie den Regeltarif (Art. 3 AGVO) zur Anwendung gebracht resp. darauf verzichtet hat, die Gebühr auf Grund der in Art. 6a AGVO verankerten Härtefallklausel zusätzlich zu reduzieren, kein Verfassungsrecht verletzt. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdegegnerin selbst dann keine Gebühreinnachzahlung einfordern dürfte, wenn an der Stelle des geplanten Parkhauses dereinst ein volumengleicher Ersatzneubau erstellt würde (vgl. Art. 6 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 AGVO; E. 4.2.2 hiervor).

E. 8

Nach dem Unterliegerprinzip sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 65 und 66 Abs. 1 Satz 1 BGG). Der EMPA als autonome öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit Rechtspersönlichkeit können Kosten auferlegt werden, da es um ihre Vermögensinteressen geht (Art. 66 Abs. 4 BGG ; vgl. Urteil 2C_1001/2020 vom 9. März 2021 E. 4). Die politische Gemeinde Dübendorf handelt in ihrem amtlichen Wirkungskreis. Ihr steht deswegen keine Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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