

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00218 vom 2. März 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-03-02, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2023.00218](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00218)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00218 du 2 mars 2009

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00218 del 2 marzo 2009

## Regeste

Gebühren | Gebühren. [Baubewilligungs- und Kontrollgebühren sowie Abwasseranschlussgebühr.] Beschwerdelegitimation der Empa (E. 2). Beschwerdelegitimation der Stadt Dübendorf; diese ist jedenfalls gestützt auf § 49 i.V.m. § 21 Abs. 2 lit. b VRG zu bejahen, verfügt die Stadt Dübendorf doch über Gemeindeautonomie, was die Bemessung von Baubewilligungsgebühren betrifft (E. 3). Das Baurekursgericht ist zu Recht zum Schluss gelangt, dass der Stadtrat Dübendorf die Baubewilligungs- und Kontrollgebühr im Rahmen des Wiedererwägungsbeschlusses materiell überprüft hat, ohne dass er sich dabei auf eine blosser Wiederholung des Inhalts der Ursprungsverfügung beschränkt hätte. Damit hat der Stadtrat den Rechtsmittelweg ein zweites Mal eröffnet, sodass nicht zu beanstanden ist, dass das Baurekursgericht uneingeschränkt auf den Rekurs der Empa eingetreten ist (E. 4). Grundsätze der Rechtsprechung zur Bemessung von Baubewilligungsgebühren (E. 5.6). Dem Gemeinwesen ist es nicht verwehrt, mit Baubewilligungsgebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall in weniger bedeutsamen Fällen auszugleichen. Das Äquivalenzprinzip setzt einem solchen Ausgleichsziel allerdings dort eine Schranke, wo bei hohen Bausummen ein starres Abstellen auf einen festen Gebührensatz zu einem offensichtlich übersetzten, durch den tatsächlichen Verwaltungsaufwand in keiner Weise mehr zu rechtfertigenden Abgabebetrag führt (E. 5.8). Das vorliegend geplante Gebäudevolumen beträgt ca. 110'000 m<sup>3</sup> und ist somit gut 18-mal höher als das Volumen von 6'000 m<sup>3</sup>, ab dem gemäss dem Gebührenreglement der Stadt Dübendorf der tiefste Tarif anwendbar ist. Der Schluss des Baurekursgerichts, wonach der Aufwand für die Prüfung des Baugesuchs beim vorliegenden Gebäude nicht 18-mal grösser sei als z.B. bei einem 6'000 m<sup>3</sup> grossen Mehrfamilienhaus, sondern erheblich tiefer liege, erweist sich grundsätzlich als nachvollziehbar: Erstens erscheint es angesichts des ausserordentlich grossen Volumens des vorliegenden Bauprojekts plausibel, dass einstarres Abstellen auf einen festen, bereits ab einem Bruchteil dieses Volumens linear verlaufenden Gebührensatz ohne Obergrenze zu einer Abgabe führt, die nicht mehr in einem sachlichen Verhältnis zum tatsächlichen Verwaltungsaufwand steht. Zweitens darf vermutet werden, dass die Unterlagen eines derart grossen Bauvorhabens professionell aufbereitet wurden, was den Prüfungsaufwand mindert. Drittens ist die Komplexität des Neubauprojekts bzw. der Prüfungsaufwand auch insoweit zu relativieren, als 45 % des gesamten Bauvolumens den Bau eines Parkhauses betreffen (E. 5.8.1). Dafür, dass die von der Stadt Dübendorf erhobene Bewilligungsgebühr massiv höher ist als der Verwaltungsaufwand, spricht sodann auch der Umstand, dass der minimale Regeltarif in der Gemeinde Dübendorf erheblich höher ist als in anderen grossen Gemeinden des Kantons Zürich, die den Tarif nach dem Gebäudevolumen bemessen (E. 5.8.2). Die Unrechtmässigkeit der vorinstanzlichen Gebührenreduktion lässt sich auch nicht aus dem Umstand ableiten, dass die auferlegte

Baubewilligungsgebühr 4,68 Promille der Baukosten entspricht. Im Gegenteil erscheint dieser Anteil vor dem Hintergrund der Rechtsprechung als hoch (E. 5.8.3). Die Vorinstanz ist zu Recht zum Schluss gelangt, dass es nicht mehr im Ermessen der Stadt Dübendorf lag, die Baubewilligungsgebühr nach dem Regeltarif zu bemessen. Vielmehr hätte die Stadt Dübendorf gestützt auf das Äquivalenzprinzip bzw. das Gebührenreglement eine Gebührenreduktion vornehmen müssen (E. 5.8.5). Grundsätze der Rechtsprechung zur Bemessung von Abwasseranschlussgebühren. Es ist zulässig, auf das Gebäudevolumen abzustellen. Sodann ist zu beachten, dass nicht die effektive Nutzung massgeblich ist, sondern diejenige, die durch den Anschluss ermöglicht wird, und zwar auf Spitzenwerte ausgelegt. Mitberücksichtigt werden darf auch eine potenzielle zukünftige Nutzung (E. 6.8). Der Schluss der Vorinstanz, wonach das potenzielle Abwasserbelastungsvolumen des Parkhauses – unter Berücksichtigung

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Legitimation der Stadt Dübendorf

#### **E. 3.1**

Gemeinden sind unter anderem dann beschwerdeberechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt, oder wenn sie bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (§ 49 i. V. m. § 21 Abs. 2 lit. b und c VRG).

#### **E. 3.2**

Was den Legitimationsgrund gemäss § 49 i. V. m. § 21 Abs. 2 lit. c VRG betrifft, ist aufgrund von Art. 111 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 89 BGG zu beachten. Demnach ist die Legitimation einer Gemeinde zu bejahen, wenn sie in spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe bzw. in qualifizierter Weise in schutzwürdigen hoheitlichen Interessen betroffen ist. Eine solche Betroffenheit wird in der Regel im Bereich der Sozialhilfe sowie beim interkommunalen Finanzausgleich und ähnlichen Regelungen anerkannt. Gleiches gilt auch, wenn die streitigen finanziellen Leistungen eine beträchtliche Höhe erreichen und die Beantwortung der Streitfrage eine über den Einzelfall hinausgehende präjudizielle Wirkung für die öffentliche Aufgabenerfüllung mit insgesamt wesentlicher finanzieller Belastung hat, nicht aber dann, wenn es bloss um eine einzelfallbezogene Beurteilung ohne Grundsatzfragen geht (BGr, 21. September 2021, 2C\_344/2021, E. 1.2.2, mit Hinweis auf BGE 141 II 161 E. 2.3). Unter diesen Voraussetzungen kommt grundsätzlich auch die Legitimation einer Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Gläubigerin von Kausalabgabe infrage. Die Legitimation setzt jedoch voraus, dass die Streitigkeit eine präjudizielle Wirkung oder sonst eine besondere Tragweite aufweist (BGr, 21. September 2021, 2C\_344/2021, E. 1.3). Das Bundesgericht verneinte die Legitimation in einem Fall, in dem eine Gemeinde einen Anspruch auf Wasseranschlussgebühren in Höhe von Fr. 158'691.- geltend gemacht hatte. Zur Begründung führte das Gericht zum einen aus, dass die Gemeinde nicht vorgebracht hatte, dass die streitige Gebühr im Lichte des Gemeindebudgets eine beträchtliche Höhe erreiche. Zum anderen sei die Verordnung, auf die sich die umstrittene Praxis gestützt habe,

nicht mehr in Kraft, weshalb die Beurteilung dieser Praxis ohne präjudizielle Wirkung für die künftige Gebührenerhebung wäre (BGr, 21. September 2021, 2C\_344/2021, E. 1.3.1).

### **E. 3.3**

Im vorliegenden Fall macht die Stadt Dübendorf geltend, der angefochtene Entscheid des Baurekursgerichts stelle die städtische Gebührenerhebung gestützt auf das kommunale Gebührenreglement bei Grossbauprojekten grundsätzlich infrage. Da in der Stadt regelmässig grössere Bauprojekte realisiert würden, hätte der Entscheid einschneidende Konsequenzen für den Gemeindehaushalt: Eine tragende Stütze der Einnahmen würde entfallen und müsste durch zusätzliche Steuereinnahmen kompensiert werden.

### **E. 3.4**

Mit diesen Ausführungen hat die Stadt Dübendorf zwar nicht ziffernmässig dargelegt, welche Auswirkungen der Entscheid des Baurekursgerichts auf den Finanzhaushalt der Gemeinde hätte. Es erscheint indessen glaubhaft, dass der Entscheid nicht lediglich finanzielle Auswirkungen im Einzelfall hätte, sondern zur Folge haben könnte, dass die Stadt auch in künftigen Baubewilligungsverfahren, die grossvolumige Bauprojekte betreffen, wesentlich geringere Baubewilligungs- und Kontrollgebühren erheben dürfte, als gestützt auf die bisherige Auslegung des kommunalen Gebührenreglements erhoben wurden. Hinzu kommt, dass die verwaltungsgerichtliche Beurteilung der bisherigen Praxis präjudizielle Wirkung auf die künftige Gebührenerhebung entfalten könnte, da das Gebührenreglement, auf dem die Berechnung der umstrittenen Baubewilligungs- und Kontrollgebühr beruht, weiterhin in Kraft ist – anders als es im vorerwähnten Bundesgerichtsurteil 2C\_344/2021 der Fall war. Berücksichtigt man schliesslich, dass das Verwaltungsgericht in einem 2014 ergangenen Urteil bereits bei einem Streitwert von Fr. 25'000.- – freilich in einer etwas kleineren Gemeinde – davon ausgegangen ist, dass aufgrund der präjudiziellen Bedeutung des betreffenden Falls ein wesentlicher Eingriff in das Finanz- oder Verwaltungsvermögen der Gemeinde vorliege (VGr, 4. Dezember 2014, VB.2014.00393, E. 1.2), so spricht dies dafür, auch im vorliegenden Fall von einem solchen Eingriff auszugehen.

### **E. 3.5**

Die Frage, ob die Beschwerdelegitimation der Stadt Dübendorf gestützt auf § 49 i. V. m. § 21 Abs. 2 lit. c VRG zu bejahen ist, kann im vorliegenden Fall aber letztlich offenbleiben, da die Stadt Dübendorf ohnehin aufgrund von § 49 i. V. m. § 21 Abs. 2 lit. b VRG zur Beschwerde berechtigt ist, wie im Folgenden dargelegt wird.

### **E. 3.6**

Die Beschwerdelegitimation gestützt auf § 49 i. V. m. § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist u. a. dann zu bejahen, wenn sich eine Gemeinde auf die Verletzung der Gemeindeautonomie i. S. v. Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) zu berufen vermag. Demnach ist zu prüfen, ob die Zürcher Gemeinden über Gemeindeautonomie verfügen, wenn sie im Zusammenhang mit Baubewilligungsverfahren Kausalabgaben erheben. Für die Bejahung der Gemeindeautonomie spricht, dass keine kantonalrechtlichen Vorgaben bestehen, die die Autonomie der Gemeinden bei der Bemessung von baubewilligungsrechtlichen Kausalabgaben beschränken würden (vgl. BGr, 27. Februar 2007, 2P.286/2006, E. 2.5). Die kantonale Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden vom 8. Dezember 1966 (VOGG), die in lit. E entsprechende Bemessungsvorschriften für die Gemeinden enthalten hatte, ist mit dem Inkrafttreten des

totalrevidierten Gemeindegesetzes am 1. Januar 2018 aufgehoben worden (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 444) . Gemäss der Rechtsprechung verfügen die Gemeinden im Zusammenhang mit der Erhebung von Baubewilligungsgebühren über ein beachtliches Ermessen (vgl. die in E. 5.6 zitierten Urteile). Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip schränken die kommunale Autonomie bei der Gebührenerhebung nicht generell ein, sondern nur dann, wenn sie als Surrogat für eine formellgesetzliche Grundlage fungieren (vgl. BGr, 22. Juni 2023, 9C\_633/2022, E. 3.5, zur BGE-Publikation vorgesehen).

### **E. 3.7**

Da die Stadt Dübendorf somit über Gemeindeautonomie verfügt, was die Bemessung von Baubewilligungsgebühren betrifft, ist sie als beschwerdeberechtigt zu erachten. Ob die Vorinstanz die Gemeindeautonomie der Stadt verletzt hat, indem sie eine Korrektur der von der Gemeinde festgesetzten Gebühr vorgenommen hat, ist im Rahmen der materiellen Ausführungen zu prüfen.

### **E. 3.8**

Die weiteren Prozessvoraussetzungen sind erfüllt, sodass auf die Beschwerde der Stadt Dübendorf einzutreten ist.

## **E. 4**

Eintreten des Baurekursgerichts

### **E. 4.1**

Die Stadt Dübendorf macht geltend, das Baurekursgericht hätte in Bezug auf die Baubewilligungs- und Kontrollgebühren nicht auf den Rekurs der Empa eintreten dürfen. Diese Gebühren seien im Rahmen des Stadtratsbeschlusses vom 11. Februar 2021 festgesetzt worden und hernach mangels Anfechtung in Rechtskraft erwachsen. Im Rahmen des Wiedererwägungsbeschlusses des Stadtrats vom 28. Oktober 2021 seien die Baubewilligungs- und Kontrollgebühren nicht verändert worden, was einem diesbezüglichen Nichteintretensentscheid entspreche. Da keine erneute materielle Prüfung der Baubewilligungs- und Kontrollgebühr vorgenommen worden sei, habe der Wiedererwägungsentscheid keinen nochmaligen Rechtsschutz eröffnet. Da das Baurekursgericht demnach zu Unrecht auf den Rekurs eingetreten sei, erweise sich die im Rekursentscheid erfolgte Reduktion der Baubewilligungs- und Kontrollgebühr als unrechtmässig. Bereits aus diesem Grund sei die Beschwerde gutzuheissen bzw. sei die Baubewilligungs- und Kontrollgebühr auf den ursprünglichen – am 11. Februar 2021 beschlossenen – Betrag festzusetzen.

### **E. 4.2**

Gemäss Lehre und Rechtsprechung steht das ordentliche Rechtsmittel offen, wenn eine Behörde aufgrund eines Wiedererwägungsgesuchs eine neue Sachverfügung erlässt. Das gilt auch dann, wenn aufgrund einer erneuten materiellen Prüfung an der früheren Verfügung festgehalten wird (VGr, 23. März 2000, VB.1999.00394, E. 3b [= RB 2000 Nr. 6]; 25. August 2010, VB.2010.00394, E. 1.2; Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d, Rz. 21). Keine materielle Neuurteilung liegt dagegen vor, wenn die Verwaltung bloss die für die frühere, formell rechtskräftig gewordene Verfügung ausschlaggebend gewesenen Gründe wiederholt und unter Hinweis darauf darlegt, weshalb auf das

Wiedererwägungsgesuch nicht eingetreten werden kann (BGE 117 V 8 E. 2b/aa; BGr, 7. Mai 2008, 9C\_505/2007, E. 1.3.3). Sobald die Behörde ein Gesuch – und sei es auch nur hilfsweise – aus materiell-rechtlichen Überlegungen verwirft, öffnet sie den Weg für eine inhaltliche Kontrolle durch die übergeordnete Instanz (Martin Tanner, Wiedererwägung, Zürich/Basel/Genf 2021, Rz. 478).

#### **E. 4.3**

Vor dem Hintergrund dieser Rechtslage kann der Argumentation der Stadt Dübendorf nicht gefolgt werden: Der Stadtrat Dübendorf hielt in Dispositivziffer 1 des Wiedererwägungsbeschlusses vom 28. Oktober 2021 ausdrücklich fest, die Baubewilligungsgebühr und die Kontrollgebühr würden "im Sinne der Erwägungen nicht reduziert". Bereits diese Formulierung deutet darauf hin, dass es sich um eine materielle (Neu-)Beurteilung der Baubewilligungs- und Kontrollgebühr handelt. Die Erwägungen des Wiedererwägungsbeschlusses enthalten zwar eingangs einige allgemeine Ausführungen zur Thematik des Nichteintretens. Doch im Anschluss an diese Ausführungen wird in Bezug auf den konkreten Fall auf detaillierte Weise begründet, wie und gestützt auf welche Rechtsgrundlagen die Baubewilligungs- und Kontrollgebühr im konkreten Fall bemessen wurde. Dabei handelte es sich nicht etwa um eine blosser Wiederholung von Argumenten, die bereits in der ursprünglichen Entscheidung des Stadtrats enthalten gewesen wären: Im Beschluss vom 11. Februar 2021 waren die Baubewilligungs- und Kontrollgebühr lediglich im Rahmen des Dispositivs festgesetzt worden, ohne dass die Gebührenhöhe in den Erwägungen hergeleitet oder begründet worden wäre. Auf S. 3 des Wiedererwägungsbeschlusses hielt der Stadtrat Dübendorf schliesslich fest, dass das Gesuch um Reduktion der Baubewilligungsgebühr abgelehnt werde, weil die Beurteilung des Bauvorhabens aufgrund seiner Natur mit sehr hohen Aufwänden in baurechtlicher und vor allem feuerpolizeilicher Hinsicht verbunden gewesen sei. Die Kontrollgebühr werde gemäss der einschlägigen Gebührenverordnung pauschal in Relation zur Baubewilligungsgebühr erhoben.

#### **E. 4.4**

Vor diesem Hintergrund ist das Baurekursgericht zu Recht zum Schluss gelangt, dass der Stadtrat die Baubewilligungs- und Kontrollgebühr im Rahmen des Wiedererwägungsbeschlusses von 28. Oktober 2021 materiell überprüft hat, ohne dass er sich dabei auf eine blosser Wiederholung des Inhalts der Ursprungsverfügung vom 11. Februar 2021 beschränkt hätte. Damit hat der Stadtrat Dübendorf den Rechtsmittelweg ein zweites Mal eröffnet, sodass nicht zu beanstanden ist, dass das Baurekursgericht uneingeschränkt auf den Rekurs der Empa eingetreten ist.

#### **E. 4.5**

Die Beschwerde der Stadt Dübendorf erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

### **E. 5**

Baubewilligungs- und Kontrollgebühr

#### **E. 5.1**

Die Stadt Dübendorf macht geltend, das Baurekursgericht habe die Baubewilligungs- und Kontrollgebühren von Fr. 374'309.40 (= 2 x Fr. 187'154.70), die sie der Empa auferlegt habe, zu Unrecht um 2/3 bzw. auf Fr. 124'770.- (= 2 x Fr. 62'385.-) gekürzt.

## **E. 5.2**

Gemäss Ziff. 9.1.3.2 des allgemeinen Gebührenreglements der Stadt Dübendorf vom 1. Januar 2020 (Gebührenreglement, im Folgenden: GebR) werden bewilligungspflichtige Bauvorhaben grundsätzlich gemäss den nachfolgenden Ansätzen berechnet (Gebühr nach  $m^3$ ; SIA 416 / pro  $m^3$ ): a. bis  $320 m^3$ : Fr. 1'600.- (Mindestansatz); b. bis  $1'000 m^3$ : Fr. 4.80; c bis  $2'000 m^3$ : Fr. 4.60.; d. bis  $3'000 m^3$ : Fr. 4.-; e. bis  $4'000 m^3$ : Fr. 2.90; f. bis  $5'000 m^3$ : Fr. 2.40; g. bis  $6'000 m^3$ : Fr. 2.10; h. über  $6'000 m^3$ : Fr. 1.70. Die Baubewilligungsgebühr hat das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip zu beachten. Sofern die Baubewilligungsgebühr nach den vorstehenden Berechnungsmethoden gegen das Äquivalenzprinzip verstösst, ist sie in begründeten Einzelfällen entsprechend zu reduzieren (Ziff. 9.1.4.9 GebR). Für reguläre bau- und feuerpolizeiliche Kontrollen, Abnahmen und Auflagenbereinigungen (erste Bauphase bis und mit Stand Rohbau/Aufrichte, zweite Phase bis Schlussabnahme, einschliesslich Bezug) werden bei allen Verfahren anteilmässig pro Phase zusätzlich je 50 % der Baubewilligungsgebühr als pauschale Gebühr erhoben (Ziff. 9.1.5.1 GebR).

## **E. 5.3**

Die Stadt Dübendorf hat die vorliegend umstrittenen Gebühren in der Verfügung vom 11. Februar 2021 wie folgt berechnet: Ausgehend von einem Gebäudevolumen von  $110'091 m^3$  wendete sie den Satz von Fr. 1.70/ $m^3$  an, der gemäss Ziff. 9.1.3.2 GebR ab einem Volumen von  $6'000 m^3$  gilt, sodass eine Baubewilligungsgebühr von Fr. 187'145.70 [recte: Fr. 187'154.70] resultierte. Der gleiche Betrag – Fr. 187'154.70 – wurde gestützt auf Ziff. 9.1.5.1 GebR als Kontrollgebühr erhoben (je Fr. 93'577.35 für den Rohbau und für die Schlussabnahme; Dispositivziffer 6). Insgesamt setzte die Stadt damit Baubewilligungs- und Kontrollgebühren in Höhe von Fr. 374'309.40 fest.

## **E. 5.4**

Das Baurekursgericht gelangte im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass die Baubewilligungs- und Kontrollgebühren, die die Stadt Dübendorf festgesetzt hatte, um  $\frac{2}{3}$  – auf Fr. 124'770.- [gerundet] – zu reduzieren seien. Zur Begründung führte das Gericht aus, dass die von der Stadt erhobenen Gebühren mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar seien, weshalb gestützt auf Ziff. 9.1.4.9 GebR eine Herabsetzung vorzunehmen sei. Zu berücksichtigen sei insbesondere, dass das geplante Gebäudevolumen von  $110'091 m^3$  mehr als 18-mal höher sei als das Volumen von  $6'000 m^3$ , ab dem Ziff. 9.1.3.2 lit. h GebR der tiefste Tarif von Fr. 1.70/ $m^3$  gelte. Die Anwendung dieses Tarifs habe dazu geführt, dass die von der Stadt erhobenen Gebühren nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis stünden zum Aufwand, der der Baupolizei und der Feuerpolizei (je etwa zur Hälfte) im Zusammenhang mit dem Baubewilligungs- und Kontrollverfahren entstanden sei. Da davon auszugehen sei, dass eine berufserfahrene Fachkraft der Baupolizei ca. Fr. 60.- pro Stunde verdiene und ein externer feuerpolizeilicher Experte ca. Fr. 175.- pro Stunde, würden die von der Stadt erhobenen Gebühren von Fr. 374'309.40 ungefähr 74 Arbeitswochen einer Baupolizeifachkraft entsprechen und zusätzlich 25 Arbeitswochen eines externen Feuerpolizeixperten. Der effektive Arbeitsaufwand der Bau- und Feuerpolizei habe jedoch nach aller Wahrscheinlichkeit nur einen Bruchteil davon betragen. Das gelte umso mehr, als das vorliegende grosse und bedeutsame Bauvorhaben detailliert und professionell vorbereitet worden sein dürfte. Die umstrittene Baubewilligungs- und Kontrollgebühr sei entsprechend als exorbitant hoch zu erachten. Reduziere man die Gebühren um  $\frac{2}{3}$  bzw. auf Fr. 124'770.-, so entspreche der Betrag einem Aufwand der Baupolizei von 25

Arbeitswochen und der externen Feuerpolizei von 8 Arbeitswochen. Das sei zwar immer noch an der oberen Grenze des als vertretbar zu erachtenden Aufwands, stehe aber nicht mehr in einem offensichtlichen Missverhältnis zum Nutzen für die Bauherrschaft und zum Bewilligungsaufwand.

#### **E. 5.5**

Die Stadt Dübendorf macht vor Verwaltungsgericht geltend, dass das Baurekursgericht die Baubewilligungsgebühr, die die Stadt von der Empa erhoben habe, nicht hätte reduzieren dürfen. Es bestehe kein Anlass, den niedrigsten, ab 6'000 m<sup>3</sup> geltenden Gebührentarif von Fr. 1.70/m<sup>3</sup> (Ziff. 9.1.3.2 lit. h GebR), noch weiter zu reduzieren, wenn das geplante Gebäudevolumen – wie im vorliegenden Fall (110'091 m<sup>3</sup>) – sehr viel grösser als 6'000 m<sup>3</sup> sei. Die (nicht-lineare) Abstufung in Ziff. 9.1.3.2 GebR bis zu einem Volumen von 6'000 m<sup>3</sup> genüge den Anforderungen des Äquivalenzprinzips. Die fehlende weitere Tarifabstufung ab einem Volumen von 6'000 m<sup>3</sup> widerspiegeln den Umstand, dass der Bewilligungs- und Kontrollaufwand ab einem bestimmten Volumen nicht mehr stärker abnehme. Vielmehr bestehe ab einem Gebäudevolumen von 6'000 m<sup>3</sup> ein lineares Verhältnis zwischen Aufwand und Volumen. Ob eine Korrektur des Tarifs im Einzelfall gemäss Ziff. 9.1.4.9 GebR erforderlich sei, prüfe die Stadt Dübendorf praxisgemäss anhand der Baukosten. Dabei stehe der Stadt ein Ermessen zu. Insbesondere sei es zulässig, mit Gebühren für bedeutsame Geschäfte den Ausfall in weniger bedeutenden Fällen auszugleichen. Im vorliegenden Fall belaufe sich die Baubewilligungsgebühr (Fr. 187'154.70) auf ca. 0,45 % der Baukosten (rund Fr. 40 Mio.), was einem eher tiefen Anteil entspreche. Die Bewilligungs- und Kontrollgebühren stünden denn auch in einem vernünftigen Verhältnis zum wirtschaftlichen Nutzen des Bauvorhabens. Sie seien umso mehr gerechtfertigt, als der Bewilligungs- und Kontrollaufwand aufgrund der Grösse und Komplexität des geplanten Neubaus enorm hoch gewesen sei, was sich beispielsweise in den umfangreichen Baugesuchsplänen und -akten widerspiegeln; allein die feuerpolizeiliche Bewilligung umfasse 35 Seiten. Entsprechend wären die Gebühren denn auch kaum beanstandet worden, wenn das Bauvorhaben in mehrere Etappen bzw. Projekte unterteilt gewesen wäre. Die Stadt habe auch das Kostendeckungsprinzip beachtet, zumal der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Bearbeitung der jährlich rund 300 Baugesuche regelmässig erheblich höher ausfalle als die eingenommenen Gebühren. Die Steuerzahlenden müssten ein noch höheres Defizit tragen, wenn die Stadt bei grossvolumigen Bauten – wie im vorliegenden Fall – künftig nicht mehr den ordentlichen Gebührentarif gemäss Ziff. 9.1.3.2 GebR anwenden dürfte. Die erhobenen Gebühren müssten nicht zwingend exakt dem tatsächlichen Aufwand entsprechen; massgebend sei vielmehr, dass die Gebühren nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen würden. Die von der Vorinstanz vorgenommene "Umrechnung" der erhobenen Gebühr in Arbeitswochen sei insoweit unzutreffend, als einzig Personalkosten berücksichtigt worden seien, nicht aber Infrastrukturkosten (Büro, Computer etc.). Entsprechend wäre es sachgerecht, auch bei den verwaltungsinternen Angestellten den "externen Tarif" von Fr. 175.- pro Stunde anzuwenden. Demnach entspreche die Baubewilligungsgebühr von Fr. 187'000.- ungefähr 25 Arbeitswochen, was mit dem Äquivalenzprinzip ohne Weiteres vereinbar sei.

#### **E. 5.6**

Aus der Rechtsprechung ergeben sich die folgenden Grundsätze, was die Bemessung von Baubewilligungsgebühren betrifft.

### **E. 5.6.1**

Das Äquivalenzprinzip bedeutet, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der abzugeltenden Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Dabei darf auf Durchschnittserfahrungen abgestellt werden, weshalb die Gebühren nicht in jedem Fall genau dem erbrachten Verwaltungsaufwand entsprechen müssen. Sie sollen jedoch nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 145 I 52 E. 5.2.3). Dem Gemeinwesen ist es nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall in weniger bedeutsamen Fällen auszugleichen. In Fällen mit starrem Tarif, der die Berücksichtigung des Aufwandes nicht erlaubt, kann die Abgabe allerdings unverhältnismässig werden, namentlich dann, wenn die Gebühr in Prozenten oder Promillen festgelegt wird und eine obere Begrenzung fehlt (BGE 130 III 225 E. 2.3).

### **E. 5.6.2**

Im Urteil 2C\_517/2007, welches die Höhe einer Baubewilligungsgebühr der Gemeinde Niederrohrdorf betraf, hielt das Bundesgericht Folgendes fest: Für die Bestimmung des abzugeltenden Aufwandes dürfe auf schematische Kriterien abgestellt werden. Dabei sei es nicht unüblich, dass Baubewilligungsgebühren nach einem Prozent- bzw. Promillesatz der geschätzten Bausumme (Baukosten) bzw. des Gebäudeversicherungswertes festgelegt würden. Ein derartiges Kriterium vereinfache die Gebührenbemessung. Es führe in den meisten Fällen schon deshalb zu vertretbaren Ergebnissen, weil mit der Grösse eines Bauvorhabens tendenziell auch der Prüfungsaufwand der Behörde wachse. Im Übrigen dürfe bei der Bemessung von Verwaltungsgebühren innerhalb eines gewissen Rahmens auch dem involvierten wirtschaftlichen Interesse der Pflichtigen Rechnung getragen werden. Es sei dem Gemeinwesen nicht verwehrt, mit Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall in weniger bedeutsamen Fällen auszugleichen. Dies sei im Grundsatz auch bei Baubewilligungsgebühren zulässig. Wo allerdings bei hohen Bausummen ein starres Abstellen auf einen festen Gebührensatz zu einem offensichtlich übersetzten, durch den tatsächlichen Verwaltungsaufwand in keiner Weise mehr zu rechtfertigenden Abgabebetrag führe, könne das Äquivalenzprinzip eine Korrektur der Berechnungsweise gebieten (BGr, 15. August 2008, 2C\_517/2007, E. 2.4). Im konkreten Fall erachtete das Bundesgericht eine Baubewilligungsgebühr von Fr. 13'333.35 als zulässig für ein Bauprojekt, das sechs Mehrfamilienhäuser und eine Tiefgarage umfasste und eine Bausumme von Fr. 14 Mio. aufwies. Das Gericht hielt fest, die Gebühr sei mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar, da die Baubehörde den Gebührensatz flexibel und nicht starr angewendet habe, und weil die Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zum (unterdurchschnittlichen) Aufwand der Baubehörde stehe. Die einschlägige Gebührenverordnung sah einen Normalsatz von 2 Promille der Bausumme vor, jedoch mit einer Obergrenze von Fr. 20'000.-. Aufgrund des unterdurchschnittlichen Prüfungsaufwands hatte die Baubehörde die Bewilligungsgebühr um 1/3 reduziert, also auf Fr. 13'333.35, was 0,95 Promille der Bausumme entsprach (vgl. BGr, 15. August 2008, 2C\_517/2007, in: ZBl 110/2009 S. 640 ff., E. 2.5 und 2.6).

### **E. 5.6.3**

Im Urteil 2P.286/2006, welches die Höhe von Baupolizeigebühren der Stadt Chur betraf, hielt das Bundesgericht Folgendes fest: Wenn eine Baubewilligungsgebühr unabhängig

vom tatsächlichen Aufwand, der mit der staatlichen Leistung verbunden sei, geschuldet werde, erhöhe sich die Gefahr einer Verletzung des Äquivalenzprinzips, je grösser der als Bemessungsgrundlage dienende Betrag – meist die Baukosten oder der Gebäudeversicherungswert – sei. Dieser allein sage wenig über den Aufwand der Behörden im Bewilligungsverfahren aus. Im Gegenteil zeige die Praxis, dass kleinere Vorhaben mehr Aufwand verursachen könnten als grössere, insbesondere weil Letztere in der Regel professionell vorbereitet würden. Sei bei der Bestimmung der Gebühr der Umfang der Baute massgebend, so dürfe der Gebäudeversicherungswert, der sich im Wesentlichen nach den Baukosten richte, wohl mitberücksichtigt werden. Dies entspreche dem legitimen Bedürfnis nach Schematisierung und Vereinfachung der Gebührenermittlung und führe in aller Regel oder zumindest in einer grossen Anzahl von Fällen zu Gebühren, die nach der Wahrscheinlichkeit und den Durchschnittserfahrungen ungefähr dem tatsächlichen Aufwand der Bewilligungsbehörden entsprechen würden. Dennoch dürfe der zur Prüfung des Vorhabens tatsächlich nötige Aufwand nicht in jedem Fall völlig ausser Acht gelassen werden. Da bei kleineren Bauvorhaben oftmals nur ein Bruchteil des Aufwandes berechnet werden könne, liege es nahe, zur Kompensation bei den grösseren Bauvorhaben eine Gebühr zu verlangen, die den Aufwand übersteige. Die Abgabe dürfe aber auch in diesen Fällen nie den Charakter einer Gebühr verlieren, wie das der Fall wäre, wenn sie zu den wirklichen Kosten der verlangten Verrichtung in keinem vernünftigen Verhältnis mehr stünde. Ein Gebührentarif, der einzig auf den Gebäudeversicherungswert abstelle, erlaube jedoch Gebühren, die in zahlreichen Fällen in keinem Verhältnis mehr zu den Verrichtungen und dem Aufwand der Baupolizeibehörde stünden (BGr, 27. Februar 2007, 2P.286/2006, E. 4.4). Im konkreten Fall erachtete das Bundesgericht die von der Behörde erhobene Baubewilligungsgebühr in der Höhe von Fr. 99'933.30 – nämlich 2,25 Promille der Neuveranschätzung von Fr. 44'414'800.- (die sich im Wesentlichen nach den Baukosten richtete) – als zu hoch. Das Gericht beurteilte diese Gebühr als nicht mehr vereinbar mit dem Äquivalenzprinzip, zumal die Baubehörde den geltend gemachten Arbeitsaufwand (900 Stunden) mit ihren skizzenhaften Darlegungen nicht hinreichend belegt hatte (vgl. BGr, 27. Februar 2007, 2P.286/2006, E. 5.3 und 5.4).

#### **E. 5.6.4**

In einem 1997 ergangenen Beschwerdeentscheid erachtete die (damalige) Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) eine Baubewilligungsgebühr von Fr. 28'279.50 – bzw. 1,5 Promille der Baukosten von Fr. 18,853 Mio. – als nicht mehr mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar (BVR 1998 S. 163 ff.). Das Gericht bemängelte, dass der starre Gebührentarif der Stadt Biel (1,5 Promille der Bausumme) keine Anpassung der Gebühr an die Besonderheiten des Einzelfalls erlaubte: Je höher die geschätzten Baukosten seien, desto höher werde die Grundgebühr – unabhängig davon, welcher zeitliche Aufwand zur Prüfung des Bauvorhabens nötig sei. Im konkreten Fall stehe die Gebühr in einem offensichtlichen Missverhältnis zum Prüfungsaufwand der Behörde: Die Gebühr von Fr. 28'279.50 entspreche einem Arbeitsaufwand von 27 Arbeitstagen bei der Stellenkategorie 4 (Fr. 123.-/h, z. B. für die Abteilungsvorsteherin und für wissenschaftliche Beamte) und einem Arbeitsaufwand von 37 Arbeitstagen bei der Stellenkategorie 3 (90 Fr./h, z. B. für Dienstchefs und Fachbeamte; BVR 1998 S. 163 ff., E. 6b).

#### **E. 5.7**

Im vorliegenden Fall stellt sich vorab die Frage, inwieweit sich der Arbeitsaufwand der Stadt Dübendorf im Zusammenhang mit der Bearbeitung des Baugesuchs der Empa konkretisieren lässt.

#### **E. 5.7.1**

Die Stadt Dübendorf macht geltend, der Bearbeitungsaufwand sei enorm hoch gewesen. Als Beleg für diese Aussage erwähnt sie allerdings einzig die Grösse und Komplexität des Neubaus sowie den grossen (seitenmässigen) Umfang der feuerpolizeilichen Bewilligung. Daraus lässt sich jedoch kein – auch kein ungefährer – stundenmässiger Bearbeitungsaufwand ableiten. Der grosse Umfang der Gesuchsbearbeitung muss im Übrigen insoweit relativiert werden, als aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vermutet werden darf, dass das vorliegende grosse und bedeutsame Bauvorhaben detailliert und professionell vorbereitet worden ist (vgl. vorn E. 5.6.3). Auch die hohe Komplexität des Neubauprojekts ist zu relativieren, da – wie die Empa zu Recht vorbringt – 45 % des gesamten Bauvolumens den Bau eines Parkhauses betreffen. Diese Hinweise ändern allerdings nichts daran, dass die Akten keine konkreten Belege zur Frage enthalten, wie gross der effektive Aufwand der Stadt Dübendorf für die Bearbeitung des Baubewilligungsgesuchs war.

#### **E. 5.7.2**

Die Stadt Dübendorf macht geltend, das Baurekursgericht sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die erhobenen Gebühren von Fr. 374'309.40 ungefähr 74 Arbeitswochen einer Baupolizeifachkraft entsprechen und zusätzlich 25 Arbeitswochen eines externen Feuerpolizeiexperten. Sie beanstandet insbesondere, dass die Vorinstanz von einem Stundenansatz einer berufserfahrenen Fachkraft der Baupolizei von Fr. 60.- ausgegangen ist, ohne die Infrastrukturkosten zu berücksichtigen. Diese Kritik erscheint nachvollziehbar, zumal das Baurekursgericht den verwendeten gemeindeinternen Stundenansatz von Fr. 60.- nicht näher begründet hat. Der vorstehend erwähnte Entscheid der Berner BVE (vgl. E. 5.6.4) ging bereits im Jahr 1997 – bezogen auf die Stadt Biel – von einem erheblich höheren Stundenansatz aus (Fr. 123.- für "wissenschaftliche Beamte"). In Opfikon, einer Nachbargemeinde Dübendorfs, gilt im Baubewilligungsverfahren ein Stundenansatz von Fr. 182.- für die Leitung Bau und Infrastruktur, von Fr. 157.- für die Bereichsleitung Baurecht und von Fr. 95.- für Strassenarbeiter/innen (vgl. Anhang zum Gebührentarif vom 1. Januar 2021 für Dienstleistungen der Abteilung Bau und Infrastruktur der Stadt Opfikon). Wenn die Stadt Dübendorf vor diesem Hintergrund geltend macht, dass bei berufserfahrenen Fachkräften der Baupolizei – gleich wie bei den externen Feuerpolizeiexperten – von einem Stundenansatz von Fr. 175.- auszugehen sei, so erscheint dieser Betrag jedenfalls eher gerechtfertigt als der von der Vorinstanz verwendete Ansatz von Fr. 60.- pro Stunde.

#### **E. 5.7.3**

Die Frage des anwendbaren Stundenansatzes kann allerdings letztlich offengelassen werden: Das angefochtene Urteil ist unabhängig von dieser Frage als rechtmässig zu erachten, wie im Folgenden dargelegt wird.

#### **E. 5.8**

Die Stadt Dübendorf macht grundsätzlich zu Recht geltend, dass es dem Gemeinwesen nicht verwehrt ist, mit Baubewilligungsgebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall in weniger bedeutsamen Fällen auszugleichen. Das Äquivalenzprinzip setzt einem solchen

Ausgleichsziel allerdings dort eine Schranke, wo bei hohen Bausummen ein starres Abstellen auf einen festen Gebührensatz zu einem offensichtlich übersetzten, durch den tatsächlichen Verwaltungsaufwand in keiner Weise mehr zu rechtfertigenden Abgabebetrag führt (vgl. vorn E. 5.6.2). Ob die Vorinstanz im vorliegenden Fall zu Recht von einer solchen Konstellation ausging, ist im Folgenden zu prüfen.

#### **E. 5.8.1**

Unbestritten ist, dass das vorliegend geplante Gebäudevolumen ca. 110'000 m<sup>3</sup> beträgt und somit gut 18-mal höher ist als das Volumen von 6'000 m<sup>3</sup>, ab dem gemäss Ziff. 9.1.3.2 lit. h GebR der tiefste Tarif von Fr. 1.70/m<sup>3</sup> anwendbar ist. In diesem Zusammenhang erwog das Baurekursgericht, dass der Aufwand für die Prüfung des Baugesuchs beim vorliegenden, gut 110'000 m<sup>3</sup> grossen Gebäude nicht 18-mal grösser sei als z. B. bei einem 6'000 m<sup>3</sup> grossen Mehrfamilienhaus, sondern erheblich tiefer liege. Dieser Schluss erweist sich vor dem Hintergrund der dargelegten Rechtsprechung grundsätzlich als nachvollziehbar: Erstens erscheint es angesichts des ausserordentlich grossen Volumens des vorliegenden Bauprojekts als plausibel, dass ein starres Abstellen auf einen festen, bereits ab einem Bruchteil dieses Volumens linear verlaufenden Gebührensatz ohne Obergrenze zu einer Abgabe führt, die nicht mehr in einem sachlichen Verhältnis zum tatsächlichen Verwaltungsaufwand steht (vgl. E. 5.6.2). Zweitens darf vermutet werden, dass die Unterlagen eines derart grossen Bauvorhabens professionell aufbereitet wurden, was den Prüfungsaufwand mindert (vgl. E. 5.6.3). Drittens ist die Komplexität des Neubauprojekts bzw. der Prüfungsaufwand auch insoweit zu relativieren, als 45 % des gesamten Bauvolumens den Bau eines Parkhauses betreffen.

#### **E. 5.8.2**

Für den Schluss der Vorinstanz, dass die von der Stadt Dübendorf im vorliegenden Fall erhobene Bewilligungsgebühr massiv höher ist als der Verwaltungsaufwand, spricht sodann auch der Umstand, dass der minimale Regeltarif in der Gemeinde Dübendorf erheblich höher ist als in anderen grossen Gemeinden des Kantons Zürich, die den Tarif nach dem Gebäudevolumen bemessen: In der Stadt Zürich und in Wetzikon gilt ab einem Gebäudevolumen von 10'000 m<sup>3</sup> der tiefste Regeltarif von 0.85 Fr./m<sup>3</sup> (Art. 4 Abs. 1 Gebührenordnung des Stadtrats Zürich vom 4. Dezember 2002 für das Baubewilligungsverfahren; AS 702.140) bzw. von 0.25 Fr./m<sup>3</sup> (Ziff. 4.3.2 Gebührentarif Wetzikon vom 1. Januar 2018). In der Stadt Bülach gilt ab einem Gebäudevolumen von 5000 m<sup>3</sup> der tiefste Regeltarif von Fr. 1/m<sup>3</sup> (Art. 9 Abs. 1 der Verordnung über die Gebühren im Bauwesen vom 13. November 2013 der Stadt Bülach). Aus dem Umstand, dass die Regelgebühr im Fall von Grossbauten in der Stadt Dübendorf doppelt so hoch ist wie in der Stadt Zürich und fast sieben Mal so hoch wie in Wetzikon, kann zwar für sich allein nicht geschlossen werden, dass Ziff. 9.1.3.2 lit. h GebR im Fall eines grossvolumigen Gebäudes gegen das Äquivalenzprinzip verstösst. Es stellt jedoch ein Indiz für den vorinstanzlichen Schluss dar, wonach die Baubewilligungsgebühr in solchen Fällen nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zum entstandenen Aufwand steht.

#### **E. 5.8.3**

Entgegen der Auffassung der Stadt Dübendorf lässt sich die Unrechtmässigkeit der vorinstanzlichen Gebührenreduktion auch nicht aus dem Umstand ableiten, dass die auferlegte Baubewilligungsgebühr (Fr. 187'154.70) 4,68 Promille der Baukosten (ca. Fr. 40 Mio.) entspricht. Im Gegenteil: Der Anteil von 4,68 Promille erscheint vor dem

Hintergrund der dargelegten Rechtsprechung als hoch: Die Gerichte erachteten im Zusammenhang mit Grossbauprojekten Baubewilligungsgebühren in der Höhe von 2,25 Promille der Baukosten (von Fr. 44.4 Mio.) und von 1,5 Promille der Baukosten (von Fr. 18.6 Mio.) als zu hoch (vgl. E. 5.6.3 und 5.6.4). Als zulässig eingestuft wurde demgegenüber eine auf 0,95 Promille der Bausumme (von Fr. 14 Mio.) reduzierte Baubewilligungsgebühr (vgl. E. 5.6.2). Angesichts der Gemeindeautonomie, die bei der Bemessung der Baubewilligungsgebühr besteht, kann aus der Rechtsprechung zwar nicht eine fixe Grenze abgeleitet werden, die bzgl. Baukostenanteil nicht überschritten werden darf. Im vorliegenden Fall sind jedoch keine Gründe ersichtlich, weshalb eine Gebühr, die einem derart hohen Baukostenanteil entspricht (4,68 Promille), noch als vertretbar erachtet werden könnte, zumal die Berechnung anhand eines starren Tarifs erfolgte, der keine Obergrenze enthält.

#### **E. 5.8.4**

Dem vorstehenden Schluss steht nicht entgegen, dass in der Stadt Winterthur der tiefste Regeltarif (ab einer Bausumme von Fr. 3,15 Mio.) 4 Promille der Bausumme beträgt (Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über die Gebühren im Bauwesen vom 26. April 2004 der Stadt Winterthur). Denn dieser Tarif gilt nicht starr, sondern kann im Fall von grossvolumigen Gebäuden massiv reduziert werden: Pro Gebäude gilt eine Maximalgebühr von Fr. 40'000.-, die um maximal 50 % erhöht oder ermässigt werden kann. Bei Gebäuden mit einem Rauminhalt von mehr als 20'000 m<sup>3</sup> besteht zwar die Möglichkeit, nicht aber die Pflicht, Teilvolumen von je 20'000 m<sup>3</sup> und ein allfälliges Restvolumen als jeweils ein Gebäude zu betrachten (vgl. Art. 1 Abs. 2–4 der erwähnten Verordnung).

#### **E. 5.8.5**

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist die Vorinstanz zu Recht zum Schluss gelangt, dass es im vorliegenden Fall nicht mehr im Ermessen der Stadt Dübendorf lag, die Baubewilligungsgebühr nach dem Regeltarif zu bemessen: Die Stadt Dübendorf hätte gestützt auf das Äquivalenzprinzip bzw. auf Ziff. 9.1.4.9 GebR eine Gebührenreduktion vornehmen müssen. Wenn das Baurekursgericht die Baubewilligungsgebühr von Fr. 187'154.70 um 2/3 auf Fr. 62'384.90 reduziert und damit den Baukostenanteil von 4,68 Promille auf 1,56 Promille vermindert hat, ist dies nicht zu beanstanden: Dadurch hat die Vorinstanz die Gebührenhöhe in die Nähe eines Bereichs gerückt, der von der Rechtsprechung – in Fällen mit vergleichbaren Grossbauprojekten – als zulässig erachtet wurde (vgl. E. 5.8.3).

#### **E. 5.9**

Nachdem feststeht, dass die vorinstanzliche Korrektur der Baubewilligungsgebühr zur Wahrung des Äquivalenzprinzips erforderlich war, erübrigt sich eine Erörterung mit Argumenten der Stadt Dübendorf, die das Kostendeckungsprinzip betreffen: Eine allenfalls fehlende Deckung der städtischen Baubewilligungsverfahrenskosten des gesamten Verwaltungszweigs der Abteilung Hochbau vermöchte die festgestellte Verletzung des Äquivalenzprinzips, welches sich auf den konkreten Einzelfall bezieht, nicht zu rechtfertigen. Dass der Abteilung Hochbau im konkreten Fall ein derart hoher Aufwand entstanden sei, der aufgrund der vorinstanzlichen Reduktion der Baubewilligungsgebühr nicht mehr gedeckt wäre, macht die Stadt Dübendorf nicht geltend.

#### **E. 5.10**

Zusammenfassend hat die Vorinstanz die Baubewilligungsgebühr, die die Stadt Dübendorf von der Empa erhoben hat, zu Recht auf Fr. 62'385.- reduziert. Da unstrittig ist, dass die Kontrollgebühr gleich hoch anzusetzen ist wie die Baubewilligungsgebühr (vgl. Ziff. 9.1.5.1 GebR), erweist sich die von der Vorinstanz gesamthaft festgesetzte Gebühr von Fr. 124'770.- als rechtmässig. Die Beschwerde der Stadt Dübendorf erweist sich demnach als unbegründet, was die Höhe der Baubewilligungsgebühr betrifft.

## **E. 6**

Abwasseranschlussgebühr

### **E. 6.1**

Die Empa macht geltend, dass die Abwasseranschlussgebühr, die ihr die Stadt Dübendorf in Bezug auf das geplante Parkhaus auferlegt habe, von Fr. 363'350.85 auf Fr. 121'116.95 reduziert werden müsse.

### **E. 6.2**

Vorab ist der Streitgegenstand in Bezug auf die Abwasseranschlussgebühr einzugrenzen: Vor Baurekursgericht hatte die Empa – ohne Erfolg – verlangt, dass die Abwasseranschlussgebühr, die von der Stadt Dübendorf auf Fr. 800'332.30 festgesetzt worden war, um zwei Drittel zu reduzieren sei. Vor Verwaltungsgericht verlangt die Empa nur noch eine Reduktion jenes Teils der Abwasseranschlussgebühr, der das Parkhausvolumen betrifft (49'636 m<sup>3</sup> bzw. 45,4 % des gesamten Bauvolumens). Entsprechend beantragte die Empa im Beschwerdeverfahren, die Abwasseranschlussgebühr für das Parkhaus von Fr. 363'350.85 (45,4 % von Fr. 800'332.30) sei um zwei Drittel bzw. um Fr. 242'233.90 zu reduzieren, sodass die gesamte Gebühr Fr. 558'098.40 betrage. Im Umfang des Volumens des Labor- und Multifunktionsgebäudes, d. h. im Betrag von Fr. 436'981.45 (54,6 % von Fr. 800'332.30), ist die Abwasseranschlussgebühr somit nicht angefochten. Im Vergleich zum Rekursverfahren gilt im Beschwerdeverfahren somit ein reduzierter Streitgegenstand. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass aus kausalabgaberechtlicher Sicht nichts dagegenspricht, das Parkhaus – als eines von drei zu erstellenden Gebäuden – isoliert zu betrachten, auch wenn in baurechtlicher Hinsicht der Grundsatz der Einheit der Baubewilligung zu beachten ist (vgl. BGr, 27. April 2020, 1C\_348/2019, E. 5.3).

### **E. 6.3**

Gemäss Art. 2 der Verordnung des Gemeinderats der Stadt Dübendorf über die Abwassergebühren vom Dezember 1991 (Abwassergebührenverordnung, im Folgenden: 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 in m<sup>3</sup> 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 gemäss Art. 3 Abs. 1 AGVO abgezogen. Die für die Berechnung dieses Volumens massgebenden Raumhöhen werden gemäss SIA-Norm 416 bestimmt (Art. 3 Abs. 2 AGVO). 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 zu erfolgen: a) bei einer Vergrösserung des Gebäudevolumens (Berechnung nach SIA) oder durch

Wegfall der Voraussetzungen für den Volumenabzug gemäss Art. 3 Abs. 2 durch nachträgliche Verringerung der Raumhöhe; b) beim Wegfall der Ermässigungsvoraussetzungen gemäss Art. 4 (Art. 5 Abs. 1 AGVO). Werden an Stelle ganz oder teilweise abgebrochener oder zerstörter Gebäude neue Bauten erstellt, so finden die Bestimmungen von Art. 5 eine sinngemässe 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. 6.4**

Die Stadt Dübendorf hat die Abwasseranschlussgebühr der Empa im Rahmen der Baubewilligungsverfügung vom 11. Februar 2021 wie folgt berechnet: Das massgebende Gebäudevolumen des geplanten Projekts beträgt – nach Abzug des Volumens über 4,5 m Raumhöhe, das 1,8 % des gesamten Bauvolumens ausmacht – 108'129 m<sup>3</sup>. Dieses Volumen wurde mit dem indexierten Gebührenansatz gemäss Art. 3 AGVO, der heute Fr. 10.25/m<sup>3</sup> beträgt, multipliziert. Nach Abzug eines Betrags für Abbruchvolumen (6'155 m<sup>3</sup>) und Hinzurechnung der Mehrwertsteuer (7,7 %) ergab sich 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 aufgrund der Versickerung rechtfertige.

#### **E. 6.5**

In der Wiedererwägung vom 28. Oktober 2021 hat die Stadt Dübendorf die Abwasseranschlussgebühr der Empa gestützt auf Art. 4 Abs. 2 AGVO um 30 % bzw. um Fr. 337'714.95 gekürzt. Dies mit der Begründung, dass mittlerweile eine Abwasseranschlussbewilligung erteilt worden sei, die eine moderne Regenwasserbewirtschaftung vorsehe. Gleichzeitig erhöhte die Stadt die Gebühr um Fr. 12'330.75 aufgrund des Volumens eines Nebengebäudes für Veloabstellplätze (1'206 m<sup>3</sup> x Fr. 10.25/m<sup>3</sup>), das im ursprünglichen Entscheid fälschlicherweise nicht berücksichtigt worden war. Insgesamt wurde die Abwasseranschlussgebühr von Fr. 1'125'716.50 um Fr. 325'384.20 auf Fr. 800'332.30 reduziert (Dispositivziffer 2). Eine darüber hinausgehende Gebührenreduktion lehnte die Stadt ab mit der Begründung, dass keine besonderen Reduktionsgründe i. S. v. Art. 6a AGVO vorlägen.

#### **E. 6.6**

Das Baurekursgericht erachtete die Abwasseranschlussgebühr von Fr. 800'332.30, die die Stadt Dübendorf von der Empa erhoben hatte, als rechtmässig bzw. als vereinbar mit dem Äquivalenzprinzip. Zur Begründung hielt das Gericht fest, der geplante Forschungscampus der Empa, 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 – inkl. Parkhaus – sei nicht davon auszugehen, dass extrem wenig Abwasser anfallen werde. Im Parkhaus mit 264 Parkplätzen für Beschäftigte und Besucher der Empa 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. 6.7**

Die Empa macht geltend, dass die Abwasseranschlussgebührenbemessung anhand des Parkhausvolumens gegen das Äquivalenzprinzip verstosse und deshalb gestützt auf Art. 6a AGVO nach unten korrigiert werden müsse. Wenn die Abwasseranschlussgebühr für das Parkhaus zum Regeltarif gemäss Art. 3 AGVO erhoben werde, führe dies dazu, dass die Gebühr nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zur potenziellen Abwassermenge des Parkhauses stehe. Die Rechtsprechung gehe beispielsweise auch bei Industriebauten, die einen aussergewöhnlich tiefen Abwasseranfall hätten, davon aus, dass das Äquivalenzprinzip eine Reduktion der ordentlichen Abwasseranschlussgebühr gebiete. Das im vorliegenden Fall geplante Parkhaus generiere lediglich einen geringen Wasserverbrauch. Trotz des Volumens von fast 50'000 m<sup>3</sup> verfüge es nur über sechs Kaltwasseranschlüsse (je ein Anschluss für eine WC-Spülung und für eine Waschstrasse, vier Anschlüsse für Waschtische). Für die geplante Werkstatt und die Wasserstrasse sei nur mit einer Abwassermenge von 2 m<sup>3</sup> pro Tag zu rechnen. Weitere – minime – Abwassermengen ergäben sich einzig aufgrund der einfahrenden Fahrzeuge bei nasser Witterung. Über die Gebäudehülle dringe kein Wasser – und schon gar kein Schmutzwasser – ein. Vergleiche man das Parkhaus mit einem gleich voluminösen Wohngebäude, so wäre von einem Abwasserverbrauch von rund 50'000 Litern pro Tag auszugehen (362 Personen à 142 Liter Wasser), während das Parkhaus nur gerade 2'000 Liter Abwasser pro Tag verursache (25-mal weniger). Das Baurekursgericht sei ferner zu Unrecht davon ausgegangen, dass der Bau einer Tankstelle geplant sei: Vorgesehen seien einzig fünf Elektroschnelladestationen, die keinen Einfluss auf die Abwassermenge hätten. Die Baubewilligung lasse für das Parkhaus keine andere Nutzung mit einem erheblich höheren Wasserverbrauch zu. Falls dereinst tatsächlich eine solche Nutzung zu bewilligen wäre, könne der Stadtrat im Rahmen der Bewilligung zur Nutzungsänderung eine neue Anschlussgebühr erheben. Auch wenn der Gebäudeversicherungswert bzw. die Baukosten herangezogen würden, die in vielen anderen Gemeinden Kriterien zur Bemessung der Anschlussgebühren seien, müsse die erhobene Gebühr reduziert werden, denn die Baukosten eines Parkhauses seien nur halb so hoch wie jene für ein Wohnhaus.

### **E. 6.8**

Aus der Rechtsprechung ergeben sich die folgenden Grundsätze, was die Bemessung von Abwasseranschlussgebühren betrifft.

#### **E. 6.8.1**

Eine – wie die vorliegend strittige – als Gebühr ausgestaltete, einmalige Anschlussabgabe stellt das öffentlich-rechtliche Entgelt für den Anschluss an die vom Gemeinwesen erstellte und betriebene öffentliche Abwasserversorgung dar. Das in Art. 60a Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) statuierte Verursacherprinzip kommt für diese Art von Abgabe weniger zum Tragen als bei den periodisch zu erhebenden Benutzungsgebühren; 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. Der abzugeltende objektive Wert der Leistung ist dabei nicht in jedem Einzelfall zu ermitteln, sondern es dürfen schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende

Masstäbe angelegt werden. Solche sind für Kanalisationsanschlussgebühren – bei denen nicht primär auf die effektiv produzierte Abwassermenge abgestellt werden muss, sondern auf die Kapazität, die für die potenzielle Menge ausreicht – etwa die Bruttogeschossfläche oder der Gebäudeversicherungswert. Diese weisen regelmässig einen auch unter dem Gesichtspunkt des Verursacherprinzips genügenden Bezug zur produzierten Abwassermenge auf (BGr, 12. Dezember 2022, 2C\_533/2022, E. 4.3.1). Ein Abgehen von dieser Schematisierung ist nach der Rechtsprechung mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot nur angezeigt, wenn die schematischen Kriterien zu unhaltbaren Ergebnissen oder zu Unterschieden führen, die sich nicht mehr sachlich begründen lassen (BGr, 12. Dezember, 2022, 2C\_533/2022, E. 4.3.2). Dies ist dann zu bejahen, wenn ein Gebäude einen ausserordentlich hohen oder ausserordentlich niedrigen Wasserverbrauch aufweist, wie dies etwa bei Industriebauten der Fall sein kann (BGr, 20. September 2014, 2C\_1054/2013, in: ZBI 116/2015 S. 483 ff., E. 6.4; BGr, 8. September 2009, 2C\_847/2008, E. 2.1 und 2.2).

### **E. 6.8.2**

Auch das Gebäudevolumen – das im vorliegenden Fall gemäss Art. 3 AGVO relevant ist, um die Abwasseranschlussgebühr zu bemessen – gilt gemäss der Rechtsprechung als abgaberechtlich grundsätzlich zulässig: Einerseits wächst mit dem Volumen einer Baute in der Regel der Wert derselben und damit das Interesse des Bauherrn an deren korrekter Entwässerung; andererseits ergeben grössere Volumina auch grössere Nutzungsmöglichkeiten, was tendenziell zu mehr Abwasser führt (BGr, 22. August 2007, 2C\_101/2007, E. 4.4; BGr, 8. November 2010, 2C\_722/2009, in: ZBI 113/2012 S. 85 ff, E. 3.3 und 3.4; Luc Jansen, in: Kommentar zum Gewässerschutzgesetz, Zürich 2016, Art. 60a GSchG Rz. 63). Ebenso wie die Bruttogeschossfläche oder der Gebäudeversicherungswert sei jedoch auch das Gebäudevolumen als schematisches Bemessungskriterium nur so lange zulässig, als keine sachwidrigen Ergebnisse resultieren (vgl. BGr, 22. August 2007, 2C\_101/2007, E. 4.3). Im Zusammenhang mit einer umstrittenen, nach dem Gebäudevolumen bemessenen Abwasseranschlussgebühr für ein Hochregallager erwog das Bundesgericht Folgendes: Dem Umstand, dass Lagerhallen naturgemäss grosse Volumina aufwiesen, ohne dass sie (vom Meteorwasser abgesehen) in der Regel eine ähnlich grosse Abwassermenge erzeugten wie gleich dimensionierte Wohngebäude oder intensiv genutzte Betriebsräumlichkeiten, trage das im konkreten Fall anwendbare Abwasserreglement dadurch Rechnung, dass es den Gebührensatz für Lagerhallen ab einem bestimmten Volumen (ab 500 m<sup>3</sup>) auf 30 % des für andere Bauten geltenden Satzes reduziere. Diese Berechnungsweise lasse zwar keinen Raum für die Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen 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 (gestützt auf eine Härtefallklausel) wäre kausalabgaberechtlich nur dann geboten, wenn ein Gebäude aus besonderen Gründen über ein grosses geschlossenes Volumen verfügen würde, ohne dass dieser leere Raum zu Lager- oder anderen Zwecken genutzt werden könnte (BGr, 22. August 2007, 2C\_101/2007, E. 4.4).

### **E. 6.8.3**

Im Zusammenhang mit der Erhebung von einmaligen Abwasseranschlussgebühren ist sodann zu beachten, dass nicht die effektive Nutzung massgeblich ist, sondern diejenige,

die durch den Anschluss ermöglicht wird, und zwar auf Spitzenwerte ausgelegt. Mitberücksichtigt werden darf auch eine potenzielle zukünftige Nutzung. Deshalb kann es nicht allein auf die aktuelle Situation bzw. auf die effektive aktuelle Belastung ankommen. Vielmehr soll mit der Gebühr auch die zukünftige, während der Lebenszeit der Infrastrukturanlage mögliche Belastung abgegolten werden (BGr, 20. September 2014, 2C\_1054/2013, E. 6.3 und 6.4; 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 zulässig, für die nachträgliche Erweiterung oder den Umbau einer bereits angeschlossenen (und hierfür bereits mit einer Anschlussgebühr belasteten) Baute eine ergänzende Anschlussgebühr ("taxe complémentaire") zu erheben, wenn die massgebenden Vorschriften eine entsprechende Nachforderung vorsehen (BGr, 8. November 2010, 2C\_722/2009, E. 3.4; VGr, 13. April 2022, VB.2021.00153, E. 3.6; VGr BE, 12. Dezember 2017, VGE 100.2017.67 = URP 2018 S. 458, E. 3.7; Verwaltungsrekurskommission St. Gallen, 19. August 2021, I/2\_2020/61, E. 3b und 3c). Fehlt es dagegen an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für eine ergänzende Gebührennachforderung, so bleibt für deren Erhebung im Fall einer späteren Bau- oder Nutzungsänderung kein Raum (vgl. VGr, 25. März 2010, VB.2009.00639, E. 6.3).

## **E. 6.9**

Vor dem Hintergrund der dargelegten Rechtsprechung ist im vorliegenden Fall zu prüfen, ob die Wasseranschlussgebühr des Parkhauses infolge des Äquivalenzprinzips bzw. aufgrund eines tiefen Abwasserpotenzials von Fr. 363'350.85 auf Fr. 121'116.95 hätte reduziert werden müssen.

### **E. 6.9.1**

Die Regelung der Abwassergebührenbemessung der Stadt Dübendorf ist vergleichbar mit jener, die dem erwähnten Bundesgerichtsentscheid 2C\_101/2007 zugrunde lag (vgl. E. 6.8.2): Die Gebührenbemessung gemäss Art. 3 Abs. 1 AGVO erfolgt nach dem Bauvolumen, berücksichtigt aber mit der Reduktionsmöglichkeit gemäss Art. 3 Abs. 2 AGVO den Umstand, dass das Abwasserpotenzial im Fall von grossen, gewerblich oder industriell genutzten Gebäuden wie z. B. Lagerhallen regelmässig nicht weiter ansteigt, wenn das Volumen aufgrund von überhohen Räumen zunimmt. Im vorliegenden Fall wurde denn auch in jenen – wenigen – Parkhausbereichen, die eine Raumhöhe von mehr als 4,5 m aufweisen, eine Reduktion der Abwasseranschlussgebühr vorgenommen (vgl. E. 6.4). Eine zwingende weitergehende Gebührenreduktion gestützt auf die Ausnahmeklausel (Art. 6a AGVO) wäre entsprechend dem Urteil 2C\_101/2007 nur dann geboten gewesen, wenn das Parkhaus über ein grosses geschlossenes Volumen verfügen würde, ohne dass dieser leere Raum zu Lager- oder anderen Zwecken genutzt werden könnte. Eine solche Konstellation liegt hier jedoch klarerweise nicht vor.

### **E. 6.9.2**

Unbestritten ist, dass das fast 50'000 m<sup>3</sup> umfassende Parkhaus im Rahmen der aktuell vorgesehenen Nutzung weniger Abwasser generiert als ein ähnlich voluminöses

Wohngebäude. Die Empa macht in diesem Zusammenhang geltend, dass das Parkhaus 2000 Liter Abwasser pro Tag verursache bzw. 25-mal weniger als ein Wohngebäude mit gleichem Rauminhalt. Im Technischen Bericht zur Gebäudeentwässerung wird die Abwassermenge der Werkstatt und Waschstrasse – gestützt auf Angaben der Empa – auf 2 m<sup>3</sup> pro Tag geschätzt; die Schätzung beruht u. a. auf der Annahme, dass maximal fünf Fahrzeuge pro Tag die Waschanlage benutzen. Es fragt sich, inwieweit diese Zahlen als gesichert gelten können (vgl. dazu BGE 106 Ia 241 E. 4d) und – falls die Angaben zutreffen – ob ein solcher Wasserverbrauch mit jenem einer grossvolumigen Lagerhalle vergleichbar wäre bzw. als "ausserordentlich niedrig" bezeichnet werden könnte. Diese Fragen können jedoch offenbleiben, wie im Folgenden dargelegt wird.

### **E. 6.9.3**

Eine Abwasseranschlussgebühr, die einmalig zur Finanzierung der kommunalen Abwasserinfrastruktur erhoben wird, darf gemäss der Rechtsprechung auch eine potenzielle zukünftige Nutzung des Grundstücks mitberücksichtigen, zumal die Infrastruktur langfristig zu planen und auf Spitzenwerte auszulegen ist (vgl. vorn E. 6.8.3). Massgebend ist im vorliegenden Fall demnach nicht, wie gross die Abwassermenge ist, die mit der aktuell geplanten Parkhausnutzung generiert wird. Vielmehr ist relevant, welche potenzielle Abwassermenge künftig generiert werden könnte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Fall von künftigen Bau- und Nutzungsänderungen nur dann eine ergänzende Anschlussgebühr erhoben werden darf, wenn eine entsprechende gesetzliche Grundlage besteht (vgl. vorn E. 6.8.3). Im vorliegenden Fall kommt eine Gebühreinnachzahlung gemäss Art. 5 Abs. 1 AGVO jedoch – abgesehen von hier nicht relevanten Konstellationen – nur im Fall einer künftigen Volumenvergrösserung infrage (vgl. E. 6.3). Demnach besteht entgegen der Auffassung der Empa keine gesetzliche Grundlage, um im Fall einer Nutzungsänderung ohne Volumenvergrösserung eine Gebühreinnachzahlung einzufordern – unabhängig davon, ob es sich um eine bewilligungspflichtige oder um eine nicht bewilligungspflichtige Nutzungsänderung handelt. In dieser Hinsicht unterscheidet sich der vorliegende Fall von Urteilen zu anderen Gemeinden, deren Rechtsgrundlagen es erlaubten, im Fall von Nutzungsänderung eine Gebühreinnachzahlung zu verlangen (vgl. VGr BE, 12. Dezember 2017, VGE 100.2017.67 = URP 2018 S. 458, E. 3.7; Verwaltungsrekurskommission St. Gallen, 19. August 2021, I/2\_2020/61, E. 3b und 3c).

### **E. 6.9.4**

Aus den Akten geht zwar nicht zahlenmässig hervor, welches die abwasserintensivste Nutzung ist, die im geplanten Parkhaus realisierbar sein könnte. Es erscheint jedoch plausibel, dass die Parkhausnutzung in Zukunft – auch ohne Volumenvergrösserung – erheblich mehr Abwasser generieren könnte als heute, zumal alle Parkdecks an das Abwassersystem angeschlossen sind und die Zonierung (Zone für öffentliche Bauten) ein breites Spektrum von Nutzungen zulässt (vgl. § 60 PBG). Insbesondere macht die Stadt Dübendorf zu Recht geltend, dass ungewiss sei, ob die geplante Waschstrasse effektiv – entsprechend dem technischen Bericht zur Gebäudeentwässerung – höchstens von fünf Fahrzeugen pro Tag genutzt werde, oder ob die Waschstrasse dereinst beispielsweise von 50 Fahrzeugen pro Tag genutzt werde. Auch in weiteren Bereichen ist eine Erhöhung des Abwassers denkbar, beispielsweise aufgrund eines späteren Einbaus einer Tankstelle anstelle der heute vorgesehenen fünf Elektroschnelladestationen. Nicht auszuschliessen ist schliesslich, dass neben den aktuell geplanten sechs Wasseranschlüssen künftig weitere Wasseranschlüsse hinzukommen werden.

### **E. 6.9.5**

Vor diesem Hintergrund ist der Schluss der Vorinstanz nachvollziehbar, dass das potenzielle Abwasserbelastungsvolumen des Parkhauses – unter Berücksichtigung von möglichen Nutzungsänderungen – nicht als "ausserordentlich niedrig" bezeichnet werden kann. Demnach hat die Stadt Dübendorf das Äquivalenzprinzip nicht verletzt, indem sie die Abwasseranschlussgebühr der Empa für das geplante Parkhaus gestützt auf den Regeltarif (Art. 3 AGVO) bemessen hat bzw. indem sie darauf verzichtet hat, die Gebühr aufgrund der Härtefallklausel (Art. 6a AGVO) zu reduzieren.

### **E. 6.9.6**

Der vorstehende Schluss gilt umso mehr, als die Stadt Dübendorf selbst dann keine Gebühreinnachzahlung verlangen dürfte, wenn an der Stelle des geplanten Parkhauses dereinst ein volumengleicher Ersatzneubau erstellt würde (vgl. Art. 6 AGVO i. V. m. Art. 5 Abs. 1 AGVO). Die kommunale Gebührenregelung hat insoweit zur Folge, dass die Abwasseranschlussgebühr – jedenfalls in der vorliegenden Konstellation – Ähnlichkeiten zu einer Vorzugslast aufweist: Mit der Zahlung der Abgabe wird die maximale Abwasserbelastung abgegolten, die durch einen rund 50'000 m<sup>3</sup> grossen Bau in der Zone für öffentliche Bauten verursacht werden kann (vgl. BGE 109 Ia 325 E. 6b; BGE 106 Ia 241 E. 3b; Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, URP 1999 S. 539 ff., 568). Der Umstand, dass die kommunale Abwasserinfrastruktur auf Spitzenbelastungen ausgerichtet sein muss (vgl. vorn E. 6.8.3), spricht dafür, bei abwasserarmen Neubauten auch das Abwasserpotenzial eines späteren, abwasserintensiveren Ersatzneubaus mit gleichem Volumen mitzuberücksichtigen, wenn es – wie hier – an einer Rechtsgrundlage fehlt, um in solchen Fällen eine Gebühreinnachzahlung zu verlangen. Zwar dürfte der Vorteil der abgabepflichtigen Person – der darin besteht, im Fall eines späteren volumengleichen Ersatzneubaus keine Nachzahlung leisten zu müssen – im Zeitpunkt der Erstellung eines Neubaus regelmässig als abstrakt und zeitlich fern erscheinen. Die fehlende Nachzahlungspflicht legt es aber dennoch nahe, nur mit grosser Zurückhaltung von reduktionsbegründenden "besonderen Verhältnissen" i. S. v. Art. 6a AGVO auszugehen. Damit wird die Sichtweise bestätigt, wonach das Abwasserpotenzial, das vom vorliegend geplanten Parkhaus ausgeht, keinen Grund dafür darstellt, die gemäss Art. 3 AGVO bemessene Regelgebühr herabzusetzen.

### **E. 6.9.7**

Schliesslich besteht im vorliegenden Fall – entgegen der Auffassung der Empa – kein Anlass, die Abwasseranschlussgebühr mit einer hypothetischen Berechnung anhand des Gebäudeversicherungswerts zu überprüfen: Erstens handelt es sich beim Gebäudevolumen wie dargelegt um ein Bemessungskriterium, das von der Rechtsprechung als zulässig erachtet wird (vgl. E. 6.8.2). Zweitens steht den Kantonen bzw. den Gemeinden bei der Wahl der Bemessungskriterien ein erheblicher Spielraum zu (vgl. BGr, 22. August 2007, 2C\_101/2007, E. 4.3). Drittens wäre im vorliegenden Fall mangels gesetzlicher Regelung ohnehin unklar, wie die Bemessung anhand des Gebäudeversicherungswerts konkret zu erfolgen hätte. Unabhängig davon, zu welchem Ergebnis eine hypothetische Gebührenberechnung führen würde, ist im Übrigen auf Folgendes hinzuweisen: Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) empfiehlt den Zürcher Gemeinden ausdrücklich, die Abwasseranschlussgebühren nicht nach dem Gebäudeversicherungswert zu bemessen, u. a. weil dieser nur einen schwachen Zusammenhang mit der anfallenden Abwassermenge aufweist (vgl. AWEL, Wegleitung der Vorlage zur

Siedlungsentwässerungsverordnung, 20. Januar 2022, S. 7, publiziert unter [https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/umwelt-tiere/wasser-gewaesser/gewaesseerschutz/abwasserentsorgung/wegleitung\\_sevo\\_vorlage\\_jan22.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/umwelt-tiere/wasser-gewaesser/gewaesseerschutz/abwasserentsorgung/wegleitung_sevo_vorlage_jan22.pdf)). In der Literatur wird zudem festgehalten, dass sich das Kriterium des Gebäudeversicherungswerts nicht besser bzw. nicht weniger schlecht als jenes des Gebäudevolumens eignet, um dem Äquivalenzprinzip gerecht zu werden (vgl. Thomas Kürsteiner, Erschliessungsabgaberecht, Eine Analyse am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 2020, Rz. 711 und 715; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 104/2003 S. 505 ff., 524).

#### **E. 6.10**

Zusammenfassend erweisen sich die Vorbringen der Empa als unbegründet.

#### **E. 7**

Ergebnis Nach dem Gesagten sind beide Beschwerden abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den zwei Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Da der Streitwert bei beiden Beschwerden je etwas weniger als Fr. 250'000.- beträgt, rechtfertigt sich die Auferlegung einer Gerichtsgebühr von je Fr. 10'000.- (vgl. § 3 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 [GebV VGr; LS 175.252]). Der Stadt Dübendorf, die als Beschwerdegegnerin I obsiegt hat, steht als Gemeinwesen praxisgemäss keine Parteientschädigung gemäss § 17 VRG zu (vgl. VGr, 12. Oktober 2023, VB.2023.00485, E. 5). Gleiches gilt für die Empa, bei der es sich – wie dargelegt (vgl. E. 2) – um eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes handelt, die mit der vorliegend geplanten Erstellung eines Forschungscampus öffentliche Aufgaben wahrnimmt (vgl. BGE 137 II 58 E. 14.2.2; BGr, 2. März 2009, 1C\_245/2008, E. 6; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 52).

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