Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 729/2013

Urteil vom 3. April 2014

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Stadelmann, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Wyssmann.

Verfahrensbeteiligte
X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Baudirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Regierungsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich.

Gegenstand
Konzessionsgebühren,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Kammer, vom 29. Mai 2013.

Sachverhalt:

A.
X._____ ist seit 1995 Eigentümer des Grundstücks Kat-Nr. xxx mit Seeanstoss in B._____, Kanton Zürich. Vor diesem Grundstück, im Mündungsbereich des C._____ bachs, hatte sich schon vor Jahrzehnten eine grössere Verlandung gebildet. Die Baudirektion des Kantons Zürich erteilte im Jahre 1967 dem damaligen Eigentümer des Grundstücks unter Festsetzung einer jährlichen Benützungsgebühr die Bewilligung, den Uferstrand als Grünanlage mit Bootssteg herzurichten. Diese Bewilligung wurde gegenüber den jeweiligen Grundeigentümern der Parzelle periodisch erneuert, letztmals gegenüber X._____ mit Verfügung der Baudirektion vom 23. März 2007. Die Bewilligung (wasserrechtliche Konzession und fischereirechtliche Bewilligung) umfasst das Recht, die Auflandung auf öffentlichem Seegebiet einschliesslich Blockwurf (Natursteine zum Schutz vor Erosion und Wellenschlag), Podest mit Ufertreppe, Steg und Bootsrampe (Slipanlage) bis zum 31. Dezember 2021 fortbestehen zu lassen und die Auflandung im Sinne einer Gartenerweiterung zu nutzen.

Gemäss den weiteren Bestimmungen kann die Konzession entschädigungslos ganz oder teilweise entzogen werden, falls im Deltabereich Massnahmen durch die öffentliche Hand getroffen werden. Allfällige Anpassungsarbeiten gehen zu Lasten des Konzessionsinhabers. Die jährliche Gebühr für die Benutzung von öffentlichem Seegebiet (251 m2) wurde auf Fr. 4'066.20 festgelegt, berechnet aufgrund des Verkehrswerts des Bodens (Basis 1992) und des Zinssatzes der Zürcher Kantonalbank (ZKB) für erste Hypotheken am 1. Januar 2007

(251 m2 x Fr. 540.–/m2 x 3 %). Die Gebühr für den Steg (5 m2) belief sich auf Fr. 83.25 (Fr. 16.65/m2). Massgebend war die damals geltende Fassung der Gebührenverordnung vom 21. Oktober 1992 zum kantonalen Wasserwirtschaftsgesetz (GebV WWG). Die Baudirektion behielt sich aber vor, die Gebühr bei einer künftigen Rechtsänderungen anzupassen.

B.
Infolge der Änderung von § 17 GebV WWG vom 14. April 2010 stellte das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) X._____ für das Jahr 2010 neu eine Konzessionsgebühr von Fr. 11'533.60 in Rechnung. Auf dessen Widerspruch hin verfügte die Baudirektion am 26. April 2011 für 2010 eine Nutzungsgebühr (einschliesslich Steg) von Fr. 8'458.85 für 2010, ausgehend von einem Landwert von Fr. 540.–/m2 bis zum 31. Mai 2010 bzw. von Fr. 1'520.–/m2 ab 1. Juli 2010 und einem Referenzzinssatz von 3 %. Ab dem Jahr 2011 wurde die Gebühr aufgrund eines Referenzzinssatzes von 2.75 % bei sonst gleichbleibenden Grundlagen auf total Fr. 10'579.80 festgesetzt.

C.
Gegen diese Verfügung gelangte X._____ mit Rekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser wies mit Entscheid vom 21. November 2012 das Rechtsmittel ab. Mit Urteil vom 29. Mai 2013 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich eine Beschwerde von X._____ ebenfalls ab.

D.
Hiergegen führt X._____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, es seien die Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kanton Zürich vom 29. Mai 2013 und des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 21. November 2012 sowie die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 26. April 2011 aufzuheben und es sei die Baudirektion anzuweisen, die Gebühr für die fragliche Auflandung aufzuheben. Der Beschwerdeführer rügt, dass der fraglichen Abgabe eine genügende gesetzliche Grundlage fehle und durch die Höhe der Abgabe das bei Kausalabgaben zu beachtende Äquivalenzprinzip verletzt werde.

Der Regierungsrat, die Baudirektion und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Baudirektion verweist zur Begründung ihres Antrags auf den Mitbericht des AWEL vom 18. September 2013.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wurde unter Einhaltung der gesetzlichen Frist (Art. 100 Abs. 1 BGG) und Form (Art. 42 BGG) eingereicht und richtet sich gegen einen Endentscheid (Art. 90 BGG) einer letzten, oberen kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 und Abs. 2 BGG) in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG). Ein Ausschlussgrund (Art. 83 BGG) liegt nicht vor. Der Beschwerdeführer ist durch die Entscheidung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich die Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es im Rahmen der allgemeinen Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2, Art. 106 Abs. 2 BGG) grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht offensichtlich sind. Die Verletzung von Grundrechten - einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht - ist nur zu prüfen, wenn eine entsprechende Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; zum Ganzen BGE 135 III 397 E. 1.4 S. 400; 133 II 249 E. 1.4.1 f. S. 254 mit Hinweisen).

1.3. Der von der Vorinstanz festgestellte Sachverhalt ist für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich, soweit er nicht offensichtlich unrichtig festgestellt worden ist oder die Feststellung auf einer Rechtsverletzung im

Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 97 Abs. 1, Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG), was in der Beschwerde darzulegen ist (BGE 133 II 249 E. 1.4.3 S. 254 f.; 137 I 58 E. 4.1.2 S. 62; 134 V 53 E. 4.3 S. 62).

2.

2.1. Zu den rechtlichen Grundlagen für die Erteilung einer Konzession für die Benutzung des Grundes von Gewässern im Kanton Zürich und für die Erhebung von Gebühren hatte das Bundesgericht bereits im Urteil 2C 900/2011 vom 2. Juni 2012 (auszugsweise veröffentlicht in: ZBl 114/2013 S. 347) Gelegenheit, das kantonale Recht und die massgebenden Grundsätze ausführlich darzulegen. Es ging dort um die befristete wasserrechtliche Konzession für die Inanspruchnahme des öffentlichen Gewässers durch das als ehemaliges Globus-Provisorium bekannte Gebäude in der Stadt Zürich, das teilweise auf die Limmat hinausragt.

2.2. Auszugehen ist von der Gewässerhoheit, die von Bundesverfassungs wegen bei den Kantonen liegt (Art. 76 Abs. 4 Satz 1 BV; vgl. auch Art. 664 Abs. 2 ZGB). Diese bestimmen auch, in welchem Rahmen und Ausmass öffentliche Sachen, welche im Gemeingebrauch stehen, genutzt werden können und auf welche Weise öffentlicher Grund von Dritten benützt werden darf. Dabei ist üblicherweise zwischen schlichtem Gemeingebrauch, gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung zu unterscheiden (Häfelin/Müller/ Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N. 2371 S. 541.; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, § 51 N. 1 S. 461; BGE 135 I 302 E. 3.1 S. 306 f.).

Diese Dreiteilung liegt auch dem Wasserwirtschaftsgesetz des Kantons Zürich vom 2. Juni 1991 (WWG; LS 724.11) zugrunde. Den Gemeingebrauch beschränkende oder übersteigende Nutzungen der öffentlichen Gewässer sowie die dazu erforderlichen Bauten und Anlagen bedürfen je nach Art der Nutzung einer Konzession oder einer Bewilligung (§ 36 Abs. 1 WWG). Eine Bewilligung reicht aus für einen gesteigerten Gemeingebrauch (§ 46 Abs. 2 WWG). Liegt jedoch eine Sondernutzung eines Gewässers vor, bedarf es hierfür einer Konzession (§ 37 Abs. 1 WWG). Das ist namentlich dann der Fall, wenn das Gewässer dauerhaft und unter Einsatz baulicher Vorkehren genutzt wird (Häfelin et al., a.a.O., N. 2423 S. 552 f.; Tschannen et al., a.a.O., § 51 N. 18 S. 466; ausführlich dazu André W. Moser, Der öffentliche Grund und seine Benützung, 2011, S. 269 ff., besonders S. 271 f.).

2.3. Für die Einräumung eines Sondernutzungsrechts kann eine Konzessionsgebühr erhoben werden (Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 104/2003 S. S. 509). Für die Erhebung einer solchen Gebühr bedarf es nach den allgemeinen Grundsätzen des Abgaberechts einer gesetzlichen Grundlage. Hingegen findet das Kostendeckungsprinzip nur bei kostenabhängigen Kausalabgaben Anwendung. Bei Konzessionsgebühren ist das im Allgemeinen nicht der Fall, da dem Gemeinwesen durch die Konzessionsverleihung in der Regel keine Kosten erwachsen, ausser den administrativen (Tschannen et al., a.a.O., § 58 N. 17 S. 546; Daniela Wyss, Kausalabgaben, 2009, S. 196; BGE 131 II 735 E. 3.2 S. 740; 121 II 183 E. 4a).

Hingegen kommt bei Konzessionsgebühren - jedenfalls dann, wenn sie eine Leistung abgelten, die grundsätzlich jedermann zur Verfügung stehen soll - das verfassungsmässige Äquivalenzprinzip zum Tragen (Hungerbühler, a.a.O., S. 526; Moser, a.a.O., S. 280; zit. Urteil 2C 900/2011 E. 4.2). Bei Gebühren im Zusammenhang mit der Sondernutzung öffentlicher Strassen und Plätze geht das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung von der Geltung des Äquivalenzprinzips aus (Urteil 2C 329/2008 vom 15. Oktober 2008 E. 4.2, in: SJ 2009 I S. 262; Moser, a.a.O., S. 280 Fn. 301 mit weiteren Hinweisen). Bei der Erhebung von Sondernutzungsgebühren für die Benutzung von öffentlichem Grund ist ganz allgemein das Äquivalenzprinzip zu beachten (BGE 138 II 70 E. 7.2 mit Hinweisen). Das Bundesgericht ging auch im Zusammenhang mit der Beanspruchung der Limmat durch das Gebäude der Stadt Zürich im erwähnten Urteil von einer entschädigungspflichtigen Sondernutzungskonzession aus, wobei das Äquivalenzprinzip einzuhalten war (zit. Urteil 2C 900/2011 E. 4.1 f.).

2.4. Vorliegend steht fest, dass die vom Beschwerdeführer als Eigentümer des Grundstücks Kat-Nr. xxx in Anspruch genommene Seefläche trotz ihrer Verlandung und Aufschüttung rechtlich öffentliches Gewässer im Eigentum des Kantons bildet (§ 2 WWG). Durch die Auffüllung und Nutzung als Gartenerweiterung ist dieser Teil des Oberflächengewässers der Gemeinnutzung gänzlich entzogen und liegt Sondernutzung vor. Die

vom Beschwerdeführer beanspruchte rein private Nutzung der Landanlage auf öffentlichem Gewässergebiet beinhaltet nach den vorinstanzlichen Feststellungen eine grossräumige Auffüllung mit Humus, eine Gartengestaltung mit Pflanzen und diversen Anlagen (Bootsrampe, Mauersockel mit Steg, Blockwurf) und schliesst die Benutzung der Fläche durch andere Personen aus (angefochtenes Urteil E. 5.3).

Der Beschwerdeführer bestreitet dies zwar. Er macht geltend, dass es sich im Gegensatz zu den vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen nur um eine geringfügige Aufschüttung der natürlichen Auflandung handle, welche sich von der Nutzung her nur marginal von derjenigen eines Kiesstrandes unterscheide. Gemäss der Weisung Nr. 4.1 des AWEL vom 28. März 2008 dürfe für die private Nutzung natürlicher Anlandungen mit normaler Uferbepflanzung oder Kiesstrand keine Gebühr verlangt werden. Das gelte auch in seinem Fall. Der Beschwerdeführer legt aber nicht dar, inwiefern die vorinstanzlichen Feststellungen bezüglich Umfang und Intensität der künstlichen Ufergestaltung offensichtlich unrichtig oder unter Verletzung von Rechtsvorschriften zustande gekommen sein sollen (Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine taugliche Sachverhaltsrüge (Art. 97 Abs. 1 BGG) kann darin nicht erblickt werden (vgl. vorn E. 1.3). Es ist daher nicht willkürlich, wenn die kantonalen Behörden eine Sondernutzung bejaht haben.

2.5. Das Recht des Gemeinwesens, für die Sondernutzung der Seefläche die Konzessionsgebühr beim Beschwerdeführer zu erheben, steht damit nicht grundsätzlich in Frage. Zu prüfen bleibt aber, ob die Gebühr vor dem Verfassungsrecht standhält. Der Beschwerdeführer bestreitet, dass die Gebühr auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhe und das Äquivalenzprinzip wahre. Er macht zudem geltend, die Vorinstanz habe die Begründungspflicht und damit seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie auf seine Kritik betreffend die gesetzliche Grundlage der Konzessionsgebühr und seinen Einwand des "immensen Ermessensspielraums" der Behörde bei der Festsetzung der Gebühr nicht eingegangen sei.

3.
Die für die Beurteilung des vorliegenden Falles massgeblichen gesetzlichen Grundlagen präsentieren sich wie folgt:

3.1. Gemäss § 47 Abs. 1 WWG sind konzessions- und bewilligungspflichtige Nutzungen öffentlicher Gewässer gebührenpflichtig. Abs. 2 dieser Vorschrift lautet:

"Die Nutzungsgebühr bemisst sich nach Massgabe der eingeräumten Sondervorteile, namentlich des wirtschaftlichen Nutzens, der Art und Dauer der Konzession oder der Bewilligung, der für die Öffentlichkeit entstehenden Nachteile, des Verwendungszwecks, der Menge des beanspruchten Wassers sowie - bei der Inanspruchnahme der Gewässer - des Wertes angrenzender Grundstücke ..."

Absatz 6 sieht vor, dass bei erheblichen öffentlichen Interessen Gebühren reduziert werden können oder darauf ganz verzichtet werden kann.

Die Gebührenverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz enthält ergänzende Vorschriften. § 17 GebV WWG - in der bis 1. Juli 2010 geltenden alten Fassung (a.F.) - bestimmte:

"Für bewilligungspflichtige langdauernde und intensive Inanspruchnahmen, insbesondere zu baulichen Zwecken, ist eine jährliche Nutzungsgebühr in der Höhe des jeweils am 1. Januar geltenden Zinsfusses der Zürcher Kantonalbank für alte 1. Hypotheken für Wohnbauten, bezogen auf den Verkehrswert, zu entrichten. Der Verkehrswert richtet sich nach dem Verkehrswert anstossender oder rückliegender Grundstücke in der Bauzone und wird periodisch angepasst."

Mit Änderung vom 14. April 2010 mit Geltung ab 1. Juni 2010 hat der Regierungsrat § 17 GebV WWG wie folgt neu gefasst:

" 1 Für bewilligungspflichtige lang dauernde und intensive Inanspruchnahmen, insbesondere zu baulichen Zwecken, ist eine jährlich festzusetzende Nutzungsgebühr zu entrichten. Diese berechnet sich aus dem Landwert

multipliziert mit dem Zinssatz.

2 Der Landwert bestimmt sich nach der Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung der Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte. Massgebend für die Gebührenberechnung ist
a. im Allgemeinen der Landwert der entsprechenden Gemeinde für die Lageklasse 1, Wohnbauland, unbebaute Grundstücke, Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum,
b. (...)

3 Der Zinssatz bestimmt sich nach dem am 1. Januar geltenden Referenzzinssatz für Hypotheken gemäss Art. 12a der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen vom 9. Mai 1990."

In der Begründung des Regierungsrates zur Änderung vom 14. April 2010 (Amtsblatt des Kantons Zürich 2010 S. 785) wird ausgeführt, dass die Anpassung der Landwerte künftig gemäss der jeweils aktuellen "Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehören über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte" erfolgen soll. Dieser "dynamische Verweis" erlaube der Baudirektion, die Landwerte anzupassen, ohne dass sie hier selbst noch eine Verfügung erlassen müsse. Der Verweis auf die Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen vom 9. Mai 1990 (SR 221.213.11) erfolge im Hinblick darauf, dass die Zürcher Kantonalbank (ZKB) den Begriff der "alten 1. Hypothek" nicht mehr verwende.

3.2. Die Bewertungsvorschriften des Regierungsrates, auf welche § 17 Abs. 2 GebV WWG n.F. verweist, sind aktuell in der "Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2009" (sog. "Weisung 2009"; LS 631.32) enthalten. Diese Weisung führt im Anhang die steuerlich massgebenden Landwerte für jede Gemeinde im Kanton Zürich auf, unterteilt nach Baulandkategorien (Bauland für Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum, Bauland für Einfamilienhäuser) für bebautes und für unbebautes Land. Innerhalb jeder Kategorie wird nach Lageklassen (1 - 7) unterteilt. Für die Gemeinde B._____ beläuft sich der Landwert in der Kategorie Wohnbauland, unbebaut, für Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum, Lageklasse 1, auf Fr. 1520.–/m2.

3.3. Es steht hier ausser Frage, dass die von der Baudirektion festgesetzte Nutzungsgebühr in der Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 26. April 2011 von Fr. 8'458.85 (mit Steg) für das Jahr 2010 (ausgehend von einem Landwert von Fr. 540.–/m2 bis zum 31. Mai 2010 bzw. Fr. 1'520.–/m2 ab 1. Juni 2010 und einem Referenzzinssatz von 3 % für beide Perioden) nach altem und neuem Recht richtig berechnet worden ist. Ab dem Jahr 2011 wurde die Jahresgebühr (ausgehend von einem Referenzzinssatz von 2.75 % bei sonst gleichbleibenden Grundlagen) auf total Fr. 10'579.80 festgesetzt. Zu prüfen ist, ob diese Gebühr vor dem Verfassungsrecht stand hält.

4.
Der Beschwerdeführer bestreitet, dass die fragliche Konzessionsgebühr auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht.

4.1. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ist im Abgaberecht ein selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden kann (BGE 132 I 157 E. 2.2 S. 159; 128 I 317 E. 2.2.1 S. 320). Danach bedürfen öffentliche Abgaben einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche diese in den Grundzügen umschreibt. Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss er zumindest die Ausgestaltung, den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber festlegen (Art. 127 Abs. 1 BV; vgl. BGE 130 I 113 E. 2.2 S. 115 f.; 128 I 317 E. 2.2.1 S. 321). Diese Anforderungen hat die Rechtsprechung für die Abgabenbemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 132 I 117 E. 4.2 S. 121; 132 II 371 E. 2.1 S. 374 f.; 130 I 113 E. 2.2 S. 116; 123 I 248 E. 2 mit zahlreichen Hinweisen; vgl. Wyss, a.a.O., S. 162 f. und 168 ff.). Auch Art. 38 Abs. 1 lit. d der Zürcher Kantonsverfassung (KV/ZH)
verlangt eine gesetzliche Grundlage für Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von "Steuern und ande-

ren Abgaben".

Das Legalitätsprinzip gilt somit für Abgaben allgemein, doch ist je nach Art der Abgabe zu nuancieren. Dabei darf das Legalitätsprinzip weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 130 I 113 E. 2.2 S. 116; 128 II 112 E. 5a S. 117; 123 I 248 E. 2 S. 249; vgl. Hungerbühler, a.a.O., S. 514 und 516).

4.2. Vorliegend handelt es sich allerdings um eine Konzessionsgebühr oder (genauer) Sondernutzungsgebühr. Es geht um die Abgeltung des Sondernutzens am Gewässer. Da das Kostendeckungsprinzip mangels einer zu entgeltenden staatlichen Leistung von vornherein nicht zur Anwendung kommt, muss die Höhe der Abgabe in anderer, hinreichend bestimmter Weise bereits aus dem formellen Gesetz hervorgehen. Dieses hat mindestens die Bemessungskriterien, einen Maximalbetrag oder einen Gebührenrahmen vorzusehen. Soweit kein Maximalbetrag oder Gebührenrahmen vorgesehen ist, muss anhand ökonomischer Kriterien die Gebührenhöhe ersichtlich sein (BGE 131 II 735 E. 4.2 f. S. 740 ff.; Wyss, a.a.O., S. 196; so auch Hungerbühler, a.a.O., S. 512 und 518 f.). Zusätzlich ist bei Konzessionsgebühren zur Abgeltung von Sondernutzen das Äquivalenzprinzip zu beachten (BGE 131 II 735 E. 3.2 S. 740; 101 Ib 462 E. 3b S. 468; Hungerbühler, a.a.O.).

4.3. Ob die einer kantonalen Gesetzesvorschrift gegebene Auslegung zulässig ist, beurteilt das Bundesgericht auch bei Anrufung des speziellen abgaberechtlichen Legalitätsprinzips nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür. Mit freier Kognition prüft es dagegen auf entsprechende Rüge hin, ob die aus der Bundesverfassung folgenden Anforderungen an die Ausgestaltung und Bestimmtheit der formellgesetzlichen Vorgaben und die damit zusammenhängenden Delegationsschranken eingehalten sind (BGE 132 I 157 E. 2.2 S. 159 f. mit Hinweis).

4.4. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers enthält § 47 Abs. 2 WWG (vgl. vorn E. 3.1) eine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer kostenunabhängigen Kausalabgabe:

Hinsichtlich des Abgabeobjekts und Abgabepflichtigen ist die gesetzliche Regelung klar. Abgabeobjekt ist die Konzession, Abgabepflichtiger ist der Konzessionär. Es geht um die Konzessionserteilung für die Sondernutzung an Gewässern. Dabei geht § 47 Abs. 2 WWG davon aus, dass der Sondervorteil in der Regel ein wirtschaftlicher ist ("wirtschaftlicher Nutzen"), was einen Anhaltspunkt abgibt. Im Übrigen ist die Gebührenbemessung pflichtgemäss zu handhaben. Das zeigt die Aufzählung der weiteren Kriterien in § 47 Abs. 2 WWG, die, soweit relevant, ebenfalls zu berücksichtigen sind, namentlich die Art und Dauer der Konzession, der für die Öffentlichkeit allenfalls entstehende Nachteil, der Verwendungszweck, die Menge des beanspruchten Wassers oder - bei Inanspruchnahme der Fläche von Gewässern - der Wert von angrenzendem Land. Daher hat das Kriterium des "wirtschaftlichen Nutzens" durchaus eine hinsichtlich der Abgabenhöhe begrenzende Funktion. Das bedeutet, dass die konzedierende Behörde für die Gebührenfestsetzung den wirtschaftlichen Sondervorteil spezifizieren und beziffern muss. Der Marktwert kann als Vergleichsgrösse dienen, sofern ein solcher besteht. Hat die konzedierte Leistung keinen Marktwert, ist der wirtschaftliche Nutzen
auf andere geeignete Weise zu berechnen oder zu schätzen. Das ist auch durch den Verordnungsgeber bei der Ausgestaltung der Ausführungsbestimmungen zu beachten.

Die Bedenken des Beschwerdeführers hinsichtlich des Ermessensspielraums der Behörde, der mangelnden Vergleichbarkeit der in Frage stehenden Konzession oder des Streubereichs von Konzessionsgebühren (vgl. Beschwerde Rz. 37 ff.) sind folglich nicht begründet. Der Vorinstanz kann in diesem Zusammenhang auch nicht vorgeworfen werden, sie sei auf die Kritik des Beschwerdeführers nicht eingegangen und habe dadurch dessen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt: indem sie eine hinreichende - und damit auch genügend präzise - gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Gebühr bejaht und dies begründet hat, hat sie zugleich zum Einwand des "immensen Ermessensspielraums" Stellung genommen.

4.5. In Ausführung von § 47 Abs. 2 WWG hat der Regierungsrat in der Gebührenverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz rechtssatzmässig (im Gesetz im materiellen Sinn) angeordnet, dass für die Gebührenrechnung die Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung der Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte massgeben sei (§ 17 Abs. 2 GebV WWG); im Allgemeinen komme der Landwert

für die Lageklasse 1 (Wohnbauland, unbebaute Grundstücke, Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum) zur Anwendung (§ 17 Abs. 2 lit. a GebV WWG). Allerdings kann der Begriff "im Allgemeinen" - der übrigens auch bei lit. b (kommerzielle Nutzung) zu beachten ist (vgl. Urteil 2C 900/2011 vom 2. Juni 2012 E. 5.5.1, in: ZBl 114/2013 S. 347) - nicht dahin gehend verstanden werden, dass die Werte beliebig festgesetzt werden könnten. Soll die gesetzliche Grundlage nicht ausgehöhlt werden, kann dieser Begriff nur die Bedeutung haben, dass die in der regierungsrätlichen Weisung an die Steuerbehörden festgesetzten Vermögenssteuerwerte eine obere Grenze bilden müssen und innerhalb dieses Rahmens die Konzessionsgebühr nach den Kriterien von § 47 Abs. 2 WWG - und namentlich dem wirtschaftlichen Nutzen des Konzessionärs - zu bemessen ist. Eine genügende gesetzliche Grundlage ist damit zu bejahen.

4.6. Der Beschwerdeführer beruft sich auch auf Art. 38 Abs. 1 lit. d der Zürcher Kantonsverfassung, wonach die "Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben" der Gesetzesform bedürfen. Inwiefern sich daraus weitergehende Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen von Abgaben ergeben, legt der Beschwerdeführer aber nicht dar. Nach Meinungen in der Doktrin (Matthias Hauer, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, N. 27 zu Art. 38 KV; Michael Beusch, ebenda, N. 16 zu Art. 126 KV) ergibt sich weder aus Art. 38 Abs. 1 lit. d noch Art. 126 Abs. 2 lit. b KV (Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Erhebung und Bemessung von Steuern und weiteren Abgaben) eine Verschärfung gegenüber der bundesgerichtlichen Praxis zur gesetzlichen Grundlage von Abgaben.

5.

5.1. Der Beschwerdeführer beruft sich auch auf das Äquivalenzprinzip. Dieses konkretisiert im Bereich des Kausalabgaberechts einerseits das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und andererseits das Gleichheitsgebot und das Willkürverbot (Art. 8, 9 BV). Demgemäss darf die Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und muss sie sich in vernünftigen Grenzen halten. Sie soll nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und darf nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 128 I 46 E. 4a S. 52; 126 I 180 E. 3a/bb S. 188). 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 (BGE 101 Ib 462 E. 3b S. 468), wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen (BGE 130 III 225 E. 2.3; 128 I 46 E. 4a S. 52; 101 Ib 462 E. 3b S. 468). Vorliegend ist kein nennenswerter Kostenaufwand des Gemeinwesens ersichtlich, weshalb dem Kriterium des wirtschaftlichen Nutzens des Berechtigten erhöhte Bedeutung zukommt (vorn E. 4.4).

5.2. Fraglich ist damit zunächst der objektive Wert der staatlichen Leistung. Massgebend für die Berechnung der Konzessionsgebühr ist gemäss § 16 GebV WWG diejenige Fläche, welche dem Gemeingebrauch entzogen wird. Vorliegend handelt es sich unbestrittenermassen um eine Fläche von 251 m2, die dem Beschwerdeführer zur Verfügung steht.

Für bewilligungspflichtige lang dauernde und intensive Inanspruchnahme, wie sie hier vorliegt, berechnet sich die Konzessionsgebühr aus dem Landwert multipliziert mit dem Referenzzinssatz für Hypotheken (§ 17 Abs. 1 und 3 GebV WWG). Der Landwert bestimmt sich nach der Weisung 2009. Massgebend ist der für die betreffenden Gemeinde geltende Wert für die Kategorie unbebautes Bauland für Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum in der Lageklasse 1 (§ 17 Abs. 2 lit. a GebV WWG). Diese Kategorie ist von allen Kategorien, welche Wohnbauland betreffen (bebaut und unbebaut), die am höchsten bewertete. Mit dieser Zuordnung trägt die Gebührenverordnung - wie anzunehmen ist - dem Umstand Rechnung, dass Liegenschaften mit direktem Seeanstoss einen deutlichen Mehrwert gegenüber den übrigen Wohnliegenschaften aufweisen. Dennoch bilden sie in der Weisung 2009 keine eigene Kategorie. Die Zuweisung solcher Grundstücke in die Lageklasse 1, unbebautes Wohnbauland, Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum, bezweckt daher, innerhalb der Gemeinde Wohnliegenschaften mit Seeanstoss nicht tiefer einzuschätzen als teuer bewertete Grundstücke ohne Seeanstoss.

Der Verzinsungsfaktor bestimmt sich nach dem vom Bundesamt für Wohnungswesen seit dem 1. Januar 2008 periodisch festgelegten Referenzzinssatz für Hypotheken, der auch zur Bestimmung der angemessenen Rendite des Vermieters herangezogen werden kann (BGE 118 II 124 E. 4; s. auch 139 III 13 E. 3.1.4; Roger Weber, in: Basler Kommentar, 5. Aufl. 2011, N. 7 zu Art. 269 OR, N. 13 ff. zu Art. 269a OR). Dass zur Bewertung der konzedierten Seefläche Landfläche angenommen wird, ist angesichts der Art der Nutzung (Vergrösserung des Umschwungs der Liegenschaft des Beschwerdeführers) nicht zu beanstanden. Mit dem Verzinsungsfaktor in der Höhe des Referenzzinssatzes im Mietwesen wird der Konzessionär gleich oder ähnlich gestellt wie ein Pächter. Auch als Eigentümer des konzedierten Landes müsste der Konzessionär das angelegte Kapital verzinsen oder die Eigenkapitalverzinsung zumindest in seine Rechnung miteinbeziehen.

5.3. Wenn daher die hier in Frage stehende Konzessionsgebühr nach Massgabe der Seefläche (251 m2), des Steuerwerts für unbebautes Land für Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum, Lageklasse 1 (Fr. 1'520.–/m2), und des Referenzzinssatzes für Hypotheken (3 %) festgesetzt wurde, kann nicht gesagt werden, dass die Konzessionsgebühr in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung steht. Die Kriterien, an welche die Berechnung anknüpft (Landwert von Landgrundstücken, Grösse des in Anspruch genommenen Seegrundes, Verzinsungsfaktor) sind nach sachlichen Kriterien ausgewählt, masslich begründet und stellen vergleichbare Verhältnisse her. Der Beschwerdeführer ist wohl latent mit einer Rückbaupflicht belastet, doch ist diese nicht die Folge der staatliche Leistung, sondern davon, dass die Rechtsvorgänger des Beschwerdeführers bauliche Veränderungen an der Sache vorgenommen haben und der ursprüngliche Zustand der Sache wieder herzustellen ist, wenn die Konzession erlischt.

Das Äquivalenzprinzip ist nach dem Gesagten daher nicht verletzt.

6.
Das Bundesgericht hat im Übrigen nicht zu prüfen, ob die Gebühr angemessen ist, sondern nur, ob die die Gebühr festsetzende Behörde ihr Ermessen überschritten oder missbraucht oder bei der Gebührenfestsetzung in anderer Weise kantonales Recht willkürlich angewendet hat (BGE 101 Ib 462 E. 3b S. 468 für eine Regalgebühr; s. auch 138 II 70 E. 6.2 S. 75). In diesem Licht sind die weiteren Einwendungen des Beschwerdeführers gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts zu prüfen.

6.1. Die Vorinstanz erwog, dass bei der Anwendung von § 17 Abs. 1 lit. a GebV WWG und der Weisung 2009 des Regierungsrates (vgl. vorn E. 3.1 und 3.2 auch zum Folgenden) sich nur die Frage stelle, ob das konkrete Land Fr. 1'520.–/m2 wert sei. Sie führte aus, dass für Baugrundstücke mit Seeanstoss nur schwer schätzbare Liebhaberpreise gelöst werden können. Im Rahmen des 75%-Quantils (75 % der Landkäufe liegen unter diesem Preis) belaufe sich der Quadratmeterpreis gemäss Statistik in der Gemeinde B._____ auf Fr. 3'712.–. Für Grundstücke mit Seeanstoss liege dieser Preis vermutlich deutlich über Fr. 4'000.–. Allerdings handle es sich beim konzedierten Land nicht um Bau-, sondern um Gartenland. Bei der Bewertung solchen Landes sei - wie bei der Bewertung von Vorgartenland bei Enteignungen üblich (BGE 122 I 168 E. 4) - ein Einschlag grundsätzlich gerechtfertigt.

Nutzungserhöhend berücksichtigte die Vorinstanz, dass die Konzession dem Beschwerdeführer erst den eigentlichen Seeanstoss vermittle. Würde er auf die Konzession verzichten, wäre der Beschwerdeführer zum Rückbau verpflichtet, was mit hohen Kosten verbunden wäre; zudem würde er den eigentlichen Seeanstoss sowie die bestehenden Einrichtungen (Bootsrampe etc.) verlieren und stünde der Strand dem Publikum vom See her (Wassersportler) offen. Das alles würde den Wert seiner Liegenschaft mit Einfamilienhaus erheblich beeinträchtigen und schlage sich in einem erhöhten konsumtiven Nutzen der Gartenanlage nieder.

Insgesamt rechtfertigt dies nach Ansicht der Vorinstanz einen Einschlag von 50 % auf dem Baulandpreis (Quadratmeterpreis) von Fr. 4'000.– resp. Fr. 3712.–, was noch immer deutlich über dem massgebenden Wert von Fr. 1520.– liege. Eine weitere Reduktion - etwa weil das Grundstück des Beschwerdeführers schon genügend Gartenfläche aufweise oder (baulich) nicht voll ausgenützt sei - rechtfertige sich indessen nicht; denn die privilegierte Lage und die Möglichkeit, allfällige Ausnützungsreserven jederzeit zu realisieren, mache einen grösseren Umschwung durchaus interessant. Mit dieser Begründung bestätigte die Vorinstanz den Entscheid des Regie-

rungsrates.

6.2. Der Beschwerdeführer beanstandet gegenüber diesen Urteilserwägungen in erster Linie die ausserordentliche Höhe der Gebühr (vergleichbar der Miete für eine Ein-Zimmer-Wohnung), was in einem offensichtlichen Missverhältnis zu seinem konkreten Nutzen stehe. Er macht geltend, dass das fragliche Land natürlich entstanden sei, dem Kanton und nicht dem Konzessionär gehöre, kein Bauland darstelle und zur Berechnung der Ausnützungsziffer nicht herangezogen werden könne. Zudem sei die Konzession befristet und wäre der Rückbau mit hohen Kosten verbunden. Der Beschwerdeführer bestreitet zudem die vorinstanzliche Feststellung, dass erst die Konzession den Seeanstoss vermittle, zumal ein direkter Seeanstoss und ein Zugang zum See auch ohne die Auffüllung bestünde.

Es erscheint in der Tat fraglich, ob die auf dem Beschwerdeführer (latent) lastende Pflicht zum Rückbau und die dabei anfallenden hohen Kosten bei einer Beendigung der Konzession als ein (zusätzlicher) wirtschaftlicher Nutzen bei Weiterbestehen der Konzession betrachtet werden kann und ob tatsächlich erst die Konzession den Seeanstoss vermittelt, wie die Vorinstanz annimmt. Der konsumtive Nutzen der Konzession ist aber jedenfalls darin zu sehen, dass der Beschwerdeführer durch die Aufschüttung von einer deutlich vergrösserten Gartenanlage profitiert und dank des Sondernutzungsrechts befugt ist, den betreffenden Uferabschnitt alleine zu nutzen; insbesondere muss er nicht dulden, dass sich Bootsfahrer und Schwimmer auf der Höhe seiner Liegenschaft am Strand aufhalten. Im Übrigen sind aber die von der Vorinstanz beurteilten Faktoren nicht zu beanstanden, auch wenn sie anders gewichtet werden könnten. Eine Ermessensüberschreitung liegt in dieser Hinsicht nicht vor.

6.3. Beanstandet wird sodann, dass der von der Vorinstanz als Ausgangswert genommene Wert von "deutlich über Fr. 4'000.–/m2" nicht belegt sei, zumal auch die Vorinstanz einräume, dass dieser Wert schwer zu schätzen sei. Zum Vergleich, den die Vorinstanz zwischen der Landanlage des Beschwerdeführers und Vorgartenland gezogen hat, bemerkt der Beschwerdeführer, dass es sich bei der streitigen Landanlage - im Gegensatz zu Vorgartenland bei Enteignungen - nicht um Bauland handle. Der Vergleich mit einer Freihaltezone würde sich nach seiner Ansicht eher rechtfertigen.

Dieser Einwand ist schon deshalb unbehelflich, weil die Vorinstanz die enteignungsrechtliche Betrachtungsweise bloss als Gegenprobe angewandt hat, um die Plausibilität des Ergebnisses zu überprüfen, zu dem sie in Anwendung der regierungsrätlichen Weisungen zur Bewertung der Liegenschaften gekommen war. In der betreffenden Erwägung 6.3.2 ist die Vorinstanz entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers nicht von einem Quadratmeterpreis von Fr. 4'000.– ausgegangen, sondern von einem solchen von Fr. 3'844.–. Dieser Annahme lagen effektiv bezahlte Preise im teuersten Bereich in B._____ zugrunde, wobei nach Auffassung der Vorinstanz für Land mit Seeanstoss noch deutlich höhere Preise bezahlt würden. Den Betrag von Fr. 3'844.– hat sie ermessensweise um 50% gekürzt, da es sich beim Konzessionsland des Beschwerdeführers nicht um Bauland handelt. Diese Vorgehensweise ist nachvollziehbar und entspricht der Schätzungspraxis im Enteignungsrecht, wo bei bereits überbauten Parzellen für Vorgartenland aufgrund der nicht mehr bestehenden baulichen Nutzbarkeit Abschläge in dieser Grössenordnung üblich sind (vgl. statt vieler: Urteil 1C 361/2009 vom 14. Dezember 2009 E. 2.2; zur Zürcher Praxis vgl. Carmen Walker Späh, Vorgartenland im
Abtretungsverfahren, in: PBG 2013/1 S. 9 ff.). Aufgrund dieses Ergebnisses ist die Vorinstanz, unter Berücksichtigung weiterer Umstände, zum Ergebnis gelangt, der aufgrund der Weisung resultierende Steuerwert von Fr. 1'520.– sei unterhalb des mutmasslichen Verkehrswerts des Landes. Dieser Vorgehensweise eignet zwar eine gewisse Ungenauigkeit, doch liegt dies in der Natur der Sache und ist umso weniger zu beanstanden, als es sich bloss um eine Kontrollrechnung handelt. Eine Ermessensüberschreitung oder Willkür liegt auch in dieser Hinsicht im Ergebnis nicht vor.

6.4. Der Beschwerdeführer bestreitet schliesslich die Feststellung der Vorinstanz, dass die Möglichkeit, allfällige Ausnützungsreserven jederzeit realisieren zu können, einen grösseren Umschwung interessant machen würden, da aus baurechtlichen Gründen (Gebäudeabstand zum See) ohnehin nur in die Höhe und nicht in die Breite gebaut werden könne. Auch habe die Vorinstanz den Umstand, dass der Öffentlichkeit aus der Konzession keine nennenswerte Nachteile erwachsen, ausdrücklich nicht als Reduktionsfaktor anerkannt.

Dazu ist zu bemerken, dass das Bundesgericht keine Angemessenheitskontrolle vornimmt. Die Vorinstanz hat für die Schätzung des Werts des konzedierten Landes und für die Bemessung der Konzessionsgebühr nicht einfach auf den mutmasslichen Wert des angrenzenden Landes (§ 47 Abs. 2 WWG) abgestellt. Sondern sie hat den möglichen Landwert im Lichte der weiteren, den Sondervorteil und den wirtschaftlichen Nutzen der Konzession bestimmenden Faktoren, wie sie ebenfalls in § 47 Abs. 2 WWG exemplifikativ aufgeführt sind, korrigiert. Das war erforderlich, soll dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Konzessionsgebühr Nachachtung verschafft werden. Auch hierin hat die Vorinstanz ihr Ermessen nicht überschritten oder missbraucht.

7.
Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen. Als unterliegende Partei hat der Beschwerdeführer die bundesgerichtichen Kosten zu tragen (Art. 65 und 66 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten sowie dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. April 2014

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

Das präsidierende Mitglied: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Wyssmann