

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00036 vom 29. Mai 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-05-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00036

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00036 du 29 mai 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00036 del 29 maggio 2013

Regeste

Konzessionsgebühren | Konzessionsgebühr für Auflandung am See Verzicht auf Augenschein, Expertise und Zeugeneinvernahme (E. 2). Rechtsgrundlagen der Bewilligung bzw. Konzession für den Gemeingebrauch übersteigende Nutzungen der öffentlichen Gewässer, der Gebührenpflicht und der Gebührenbemessung (E. 4). § 47 WWG überlässt die detaillierte Gebührenbemessung dem Ordnungsgeber, ist jedoch eine genügende gesetzliche Grundlage für § 17 GebV WWG, denn er bezeichnet den Gegenstand der Abgabe, die abgabepflichtige Person und die Bemessungsgrundsätze. Das Äquivalenzprinzip beschränkt die Gebührenhöhe wirkungsvoll, denn es gibt auch für Gartenland einen Marktwert (E. 5.1.2). Eine natürliche Auflandung wird vom Begriff des öffentlichen Gewässers erfasst (E. 5.2). Die rein private Nutzung der Landanlage ist konzessions- bzw. bewilligungspflichtig und gebührenpflichtig. Rechtsgrundlagen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips im Gebührenrecht (E. 6.1). § 47 Abs. 2 WWG verweist auf den Wert angrenzender Grundstücke, § 17 Abs. 1 lit. a GebV WWG bezeichnet den Vermögenssteuerwert von unüberbaubarem Wohnbauland für Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum in der Lageklasse 1 der jeweiligen Gemeinde als massgeblich (E. 6.3.1). Bei der Bewertung der nicht überbaubaren Landanlage rechtfertigt sich ein Einschlag von maximal 50 %. Damit liegt der massgebende Steuerwert immer noch deutlich unter dem mutmasslichen effektiven Verkehrswert (E. 6.3.2). Die Gebührenerhöhung ist nicht übermässig (E. 6.3.3) und verletzt den Vertrauensschutz nicht (E. 7). Abweisung der Beschwerde

Erwägungen

E. 3

Im Streit liegt die Höhe einer jährlich wiederkehrenden Gebühr für eine bereits konzessionierte Inanspruchnahme einer auf Seegebiet liegenden Landanlage. Diese Gebühr setzt sich aus zwei Teilen zusammen, einer nach § 17 GebV WWG berechneten für die Auflandung, die Rampe, das Podest und die Ufertreppe (251 m²) und einer nach § 19 GebV WWG berechneten für den Steg (5 m²). Obwohl der Beschwerdeführer die Aufhebung der gesamten Gebühr und deren Neufestsetzung verlangt, bezieht sich seine Beschwerdebegründung ausschliesslich auf den nach § 17 GebV WWG berechneten Gebührenteil, welcher auch rund 99 % der Gesamtgebühr ausmacht. Das Verwaltungsgericht kann sich daher auf eine Überprüfung dieses Gebührenteils beschränken.

E. 4

Nach § 36 Abs. 1 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juli 1991 (WWG) bedürfen die den Gemeingebrauch beschränkenden oder übersteigenden Nutzungen der öffentlichen Gewässer, die dazu erforderlichen Bauten und Anlagen sowie deren Änderungen je nach Art der Nutzung einer Konzession oder einer Bewilligung. Konzessions- und bewilligungspflichtige Nutzungen öffentlicher Gewässer sind gebührenpflichtig (§ 47 Abs. 1 WWG). 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 (§ 47 Abs. 2 Satz 1 WWG). Nutzungsgebühren können sodann einmalig oder periodisch bezogen sein und sollen regelmässig der Teuerung angepasst werden. Bei erheblichen öffentlichen Interessen können Gebühren reduziert oder es kann ganz darauf verzichtet werden (§ 47 Abs. 3, 4 und 6 WWG). In Ausführung dieser gesetzlichen Bestimmung regeln die §§ 16 ff. der Gebührenverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz vom 21. Oktober 1992 (GebV WWG) unter anderem die Kriterien zur Ermittlung der beanspruchten Fläche (§ 16 GebV WWG), die Berechnung der Gebühren für lang andauernde und intensive Inanspruchnahmen (§ 17 GebV WWG) sowie für weitere Arten der Nutzung, so auch für diverse Bootsanlagen zu privater Nutzung (§ 19 GebV WWG). In seiner ursprünglichen Fassung bestimmte § 17 GebV WWG, dass für bewilligungspflichtige langdauernde und intensive Inanspruchnahmen, insbesondere zu baulichen Zwecken, 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 sei. Der Verkehrswert sollte sich nach dem Verkehrswert anstossender oder rückliegender Grundstücke in der Bauzone richten und periodisch der Entwicklung angepasst werden. Gemäss der Revision dieser Bestimmung vom 14. April 2010 (in Kraft seit 1. Juli 2010) berechnet sich die Gebühr für diese Inanspruchnahme aus dem Landwert multipliziert mit dem Zinssatz (Abs. 1). Der Landwert bestimmt sich nach der Weisung des Regierungsrats an die Steuerbehörden über die Bewertung der Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte. Massgebend ist dabei im Allgemeinen der Landwert der entsprechenden Gemeinde für die Lageklasse 1, Wohnbauland, unbebaute Grundstücke, Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum (Abs. 1 lit. a). Der Zinssatz bestimmt sich nach dem am 1. Januar geltenden Referenzzinssatz für Hypotheken gemäss Art. 12a der Bundesverordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen vom 9. Mai 1990 (Abs. 3).

E. 5.1

Der Beschwerdeführer anerkennt grundsätzlich, dass aufgrund des Vorbehalts in seiner Konzession vom 23. März 2007 eine Gebührenanpassung vorgenommen werden darf, jedoch wendet er sich in verschiedener Hinsicht gegen die Anwendung von § 17 GebV WWG auf den vorliegenden Fall. Er macht vorab geltend, § 17 GebV WWG entspreche nicht dem strikten Erfordernis des Gesetzesform.

E. 5.1.1

Das gebührenrechtliche Legalitätsprinzip verlangt, dass ein formelles Gesetz die Grundsätze für die Erhebung von Abgaben festlegt und dabei insbesondere die Art und den Gegenstand der Abgabe, die Grundsätze der Bemessung und den Kreis der abgabepflichtigen Personen bestimmt (vgl. Art. 38 lit. d und Art. 126 KV; Art. 164 Abs. 1

lit. d und Art. 127 Abs. 1 BV; BGE 131 II 735 E. 3.2 mit Hinweisen). Diese Anforderungen können für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert werden, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien wie das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt wird. Die Anforderungen sind aber auch nach der Natur der infrage stehenden Leistung zu differenzieren (BGE 121 I 230 E. 3g/aa mit Hinweisen) und sind namentlich dann geringer, wenn es um den Bereich der Leistungsverwaltung oder um Tätigkeiten geht, die nach marktwirtschaftlichen Prinzipien geregelt werden (BGE 138 I 378 E. 7.2; 125 I 182 E. 4a; 122 I 279 E. 6a und c; BGE 121 I 230 E. 3g/aa und dd).

E. 5.1.2

§ 47 WWG erfüllt die Voraussetzungen an eine genügende gesetzliche Grundlage in jeder Hinsicht (vgl. dazu auch VGr, 8. September 2011, VB.2011.00110 E. 5.4, insofern bestätigt durch BGr, 2. Juli 2012, 2C_900/2011 betr. Globusprovisorium Zürich). Gegenstand der Abgabe bildet die konzessions- oder bewilligungspflichtige Nutzung öffentlicher Gewässer, die Bemessungsgrundsätze sind durch Aufzählung der massgebenden Kriterien bestimmt, und als abgabepflichtige Person hat aus dem Sachzusammenhang heraus ohne Weiteres der Konzessions- bzw. Bewilligungsinhaber zu gelten. Diese gesetzliche Grundlage nennt keine konkrete Gebührenehöhe und überlässt die detaillierte Gebührenbemessung dem Verordnungsgeber im Rahmen einer Ausführungsverordnung. Der dadurch gewonnene Spielraum bei der Umsetzung und Gewichtung der einzelnen Kriterien steht der Anerkennung der Bestimmung als genügende gesetzliche Grundlage jedoch nicht entgegen. Das für die Gebührenbemessung zur Anwendung gelangende Äquivalenzprinzip kann nämlich die konkrete Gebührenehöhe im Einzelfall durchaus wirkungsvoll beschränken und enthebt namentlich nicht davon zu prüfen, ob die nach dem Wert angrenzender Grundstücke zu bemessende Nutzungsgebühr den Wert des eingeräumten Sondervorteils nicht übersteigt (vgl. E. 6.3). Die diesbezüglichen Bedenken des Beschwerdeführers, der sich wegen der Kostenunabhängigkeit der fraglichen Benützungsg Gebühr eine detailliertere formelle Gesetzesgrundlage wünscht, sind unbegründet. Es trifft insbesondere nicht zu, dass sich der wirtschaftliche Nutzen der Konzession unter den gegebenen Umständen nicht an einem "Marktwert" orientieren könnte, denn auch der Nutzungswert von blossem Gartenland lässt sich in sinnvoller Weise anhand des Immobilienmarkts quantifizieren.

E. 5.1.3

Die GebV WWG ist als generell-abstrakte Verordnung Gesetzesgrundlage im materiellen Sinn. Da sie nur der Umsetzung der im formellen Gesetz enthaltenen Kriterien zur Gebührenbemessung dient und keine eigenen gebührenpflichtigen Sachverhalte definiert, muss sie selber nicht die Form eines formellen Gesetzes einnehmen. Nicht zur Frage der genügenden gesetzlichen Grundlage gehört die vom Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang ebenfalls aufgeworfene Frage, ob § 17 GebV WWG die in § 47 WWG massgebenden Bemessungskriterien richtig und zweckmässig umsetze. Dieser Frage ist im Rahmen der Äquivalenzprüfung insofern nachzugehen, als auch ausserhalb der wortgetreuen Anwendung von § 17 GebV WWG zu prüfen ist, ob sich aus § 47 WWG allenfalls weitere Gebührenreduktionsgründe ergeben (vgl. nachfolgend E. 6.3).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, dass gar keine Gebührenpflicht bestehe, da kein öffentliches Gewässer, sondern nur eine natürlich erfolgte Auflandung beansprucht werde. Abgabepflichtig ist nach § 47 WWG die konzessions- und bewilligungspflichtige

Nutzung öffentlicher Gewässer. Nach § 3 WWG umfassen Oberflächengewässer das Gewässerbett mit Uferböschungen, Vorländern und Dämmen. Der konkrete Umfang öffentlicher Oberflächengewässer wird vom Staat planlich dargestellt und vermarktet (§ 7 WWG). Das vermarktete Seegrundstück umfasst hier den gesamten Bereich der Auflandung, weshalb die Nutzung eines öffentlichen Gewässers vorliegt.

E. 5.3

Weiter bestreitet der Beschwerdeführer die Anwendbarkeit von § 17 GebV WWG deswegen, weil gar keine langdauernde intensive Inanspruchnahme im Sinn der Bestimmung vorliege. Mit diesen Ausführungen verkennt er allerdings die Funktion der §§ 16 ff. GebV WWG. Die vom Beschwerdeführer beanspruchte rein private Nutzung der Landanlage ist unbestrittenermassen konzessions- bzw. bewilligungspflichtig, denn sie beinhaltet den Erhalt einer grossräumigen Auffüllung mit Humus, eine Gartengestaltung mit Pflanzen und diversen Anlagen und schliesst den Gemeingebrauch durch andere Personen vollständig aus (vgl. § 36 WWG). Aus der Konzessions- und Bewilligungspflicht entsteht grundsätzlich auch die Gebührenpflicht gemäss § 47 WWG. Demgegenüber lässt sich aus § 17 GebV WWG von vornherein nicht ableiten, eine allenfalls nicht langdauernde und nicht intensive konzessionspflichtige Nutzung – falls es eine solche überhaupt geben sollte – sei gebührenfrei, denn damit würde die Ausführungsbestimmung das Gesetz selber unterlaufen. Es stellt sich daher bei einer konzessions- und bewilligungspflichtigen Nutzung eines öffentlichen Gewässers einzig die Frage, welche der verschiedenen in den §§ 17–23 GebV geregelten Nutzungsarten vorliegt. Der Beschwerdeführer nutzt die vorerst natürlich entstandene und aufgefüllte Auflandung dank der erteilten Konzession als Gartenanlage mit entsprechender Ausstattung wie Blockwurf, Rampe, Treppe und Podest etc. Da die Gartenanlage in ihrer heutigen Form erst durch baubewilligungspflichtige Veränderungen entstand (§ 309 Abs. 1 lit. b, d und f PBG) und der Garten einzig dem angrenzenden überbauten Wohnbaugrundstück des Beschwerdeführers dient, kommt dessen Nutzung einer baulichen Nutzung gleich und ist jedenfalls nicht vergleichbar mit derjenigen einer blossen Bootsanlage im Sinn von § 19 GebV WWG. Einer anderen Nutzungsart wie etwa einer solchen nach § 18 oder nach den §§ 20–23 GebV WWG lässt sich die Gartennutzung noch weniger zuordnen. Damit rechtfertigt sich grundsätzlich eine Gebührenberechnung im Sinn von § 17 GebV WWG. Auf diese Bestimmung stützte sich denn auch bereits die Gebührenbemessung bei der Konzessionserneuerung am 23. März 2007. Auch wenn § 17 GebV WWG in seiner damaligen Fassung die Eckpunkte der Gebührenberechnung etwas anders formulierte, so knüpfte er dennoch bereits an die identisch formulierte Nutzungsart der langdauernden und intensiven Inanspruchnahme an.

E. 5.4

Schliesslich beruft sich der Beschwerdeführer zu Unrecht auch auf die Weisung des AWEL Nr. 4.1 vom 28. März 2002, welche einer einheitlichen Auslegung der GebV WWG dienen soll. Hiernach wird für die private Nutzung natürlicher Anlandungen mit normaler Uferbepflanzung oder Kiesstrand keine Gebühr verlangt. Private Nutzung im Sinn dieser Weisung ist jedoch nach Auslegung des AWEL selber nur die Beanspruchung des Uferstreifens im Umfang des gesetzlich erlaubten Gemeingebrauchs durch die angrenzende private Parzelle. Im Gegensatz dazu liegt beim Beschwerdeführer eine konzessionierte, den Gemeingebrauch übersteigende private Nutzung vor, welche gemäss § 47 WWG immer gebührenpflichtig ist. Demnach kommt es vorliegend nicht darauf an, ob die auf der Landanlage bestehende Uferbepflanzung natürlich bzw. normal ist, worüber die Parteien

unterschiedliche Auffassungen vertreten. Dementsprechend erübrigt sich diesbezüglich die vom Beschwerdeführer beantragte Einholung eines Gutachtens oder Durchführung eines Augenscheins.

E. 6.1

Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Abgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen halten. 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, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Die beiden angeführten Kriterien sind indessen nur Hilfsmittel zur Bestimmung des Werts der staatlichen Leistung (BGE 130 III 225 E. 2.3 und 2.4). Wenn die staatliche Leistung einen Marktwert aufweist, kann auf Vergleiche mit privatwirtschaftlich angebotenen Gütern oder Leistungen abgestellt werden (BGE 122 I 279 E. 6c S. 289; 121 I 230 E. 3g/bb; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBI 104/2003 S. 505 ff., 522). In solchen Fällen lässt sich die Verhältnismässigkeit der Abgabe einfach überprüfen; es genügt, sie mit dem Preisdurchschnitt in vergleichbaren Verträgen unter Privatpersonen zu vergleichen (André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuenburg 1984, Bd. II S. 613).

E. 6.2

Der Regierungsrat und die Beschwerdegegnerin erachten die nach § 17 Abs. 2 lit. a GebV WWG vorgenommene Gebührenberechnung, welche auf die mit dem Referenzzinssatz multiplizierten Landpreise gemäss der Weisung des Regierungsrats an die Steuerbehörden über die Bewertung der Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte abstellt (LS 631.32), als angemessen. Gemäss dieser Weisung beträgt der Steuerwert von unüberbautem Bauland für Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum in der Lageklasse 1 von C Fr. 1'520.-/m². Dieser Wert liegt nach Meinung der Beschwerdegegnerin weit unter dem tatsächlichen Wert der an die Landanlage angrenzenden Grundstücke mit direktem Seeanstoss, welche als Prestigeobjekte absolute Liebhaberpreise erzielen würden, denn die Landpreise in C betrügen bereits für Grundstücke ohne Seeanstoss Fr. 2'400.- bis 3'700.-/m². Der Beschwerdeführer erhalte über die konzessionierte Aufschüttung eine Gartenerweiterung und den direkten Seezugang; dies beinhalte eine Erweiterung der Privatsphäre und bedeute eine erhebliche Aufwertung. Die Allgemeinheit verliere dagegen das Zutrittsrecht zur öffentlichen Auflandung und infolge der Überschüttung des Flussdeltas auch ein potenziell wertvolles Kleinbiotop. Dagegen macht der Beschwerdeführer geltend, § 17 GebV WWG stelle einseitig nur auf den Wert angrenzender Grundstücke ab, obwohl § 47 WWG auch verschiedene andere Bemessungsgrundlagen nenne. Der Öffentlichkeit entstünden durch die Konzession keine Nachteile, denn die nicht aufgeschüttete natürliche Kiesauflandung sei für die Öffentlichkeit vom Land her gar nicht und vom See aus kaum zugänglich gewesen. Die Vergrösserung der Gartenfläche nütze dem angrenzenden Grundstück nur beschränkt, denn der Garten sei ohnedies bereits genug gross für das kleine Haus und erhöhe auch die Ausnützung für das unternutzte Grundstück nicht. Auch ein Vergleich mit dem Fall des Zürcher Globusprovisoriums (BGr, 2. Juli 2012, 2C_900/2011) oder mit dem Gebührenansatz für den Steg von Fr. 17.60/m² zeige, dass die Ansätze überhöht seien.

E. 6.3.1

§ 47 Abs. 2 WWG nennt verschiedene Ansatzpunkte für die Gebührenbemessung und verweist bei der Inanspruchnahme der Gewässer explizit auf den Wert angrenzender Grundstücke. Daran knüpft § 17 Abs. 1 lit. a GebV WWG an, der einheitlich den Vermögenssteuerwert von unüberbautem Wohnbauland für Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum in der Lageklasse 1 der jeweiligen Gemeinde als massgeblich bezeichnet. Damit wird innerhalb des Kantons ein relativ breites Spektrum an Landpreisen zwischen rund Fr. 300.- und 1'800.-/m² erfasst. Innerhalb der jeweiligen Gemeinde allerdings differenziert die Verordnung nicht weiter nach der Art des konzessionierten Landes, ob und inwieweit es etwa überbaubar und ausnützbar ist. Die darin liegende Pauschalierung könnte im Einzelfall zu stossenden Ergebnissen führen und bedarf daher einer näheren Überprüfung und allfälliger Korrektur, was auch bereits durch die Formulierung "im Allgemeinen" in § 17 Abs. 1 lit. a Geb WWG angelegt ist. Demnach ist im vorliegenden Fall zu prüfen, ob das konkrete Land tatsächlich Fr. 1'520.-/m² wert ist.

E. 6.3.2

Mit der Beschwerdegegnerin ist davon auszugehen, dass für Baulandgrundstücke mit direktem Seeanstoss nur schwer schätzbare Liebhaberpreise gelöst werden können. Die Statistik ermittelte als Modellpreis im teuersten Bereich in C einen Quadratmeterpreis von Fr. 3'712.- bei effektiven Preisen von Fr. 3'844.-/m² – beide entsprechend dem Preis, der von 75 % der Landkäufe unterschritten wird, dem 75 %-Quantil. Da es sich bei den erfassten Handänderungen kaum um Land mit Seeanstoss handelt, dürfte der effektive Wert solchen Landes jedenfalls deutlich über Fr. 4'000.- liegen. Die fragliche Landanlage ist allerdings kein Bauland, sondern blosses Gartenland. Bei der Bewertung solchen Landes rechtfertigt sich ähnlich wie bei der Bewertung von Vorgartenland im Rahmen einer Enteignung grundsätzlich ein Einschlag, der von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängt (vgl. etwa BEZ 2006 Nr. 35; VGr, 25. November 2010, VR.2010.0003; BGE 122 I 168 E. 4c je mit Hinweisen). Da die fragliche Landanlage nicht überbaut werden darf und als Teil des Gewässers auch nicht zur ausnützbaren Grundfläche gemäss § 259 Abs. 1 PBG zählt, rechtfertigt sich ein markanter Einschlag. Auf der anderen Seite ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Gartenanlage nicht bloss zusätzliche Gartenfläche bildet, sondern gleichzeitig dem zugehörigen Grundstück den eigentlichen Seeanstoss vermittelt. Würde der Beschwerdeführer auf die Konzession verzichten, müsste er die seinerzeitige Auffüllung der Landanlage rückgängig machen, was nach seinen Angaben mit hohen Kosten verbunden wäre. Damit verlöre er fast auf der gesamten Länge den direkten Seeanstoss, ebenso die Bootsrampe, Gartentreppe, Podest und den Zugang zum Steg und müsste es dulden, dass der Kiesstrand vor seinem Grundstück im Rahmen des Gemeindegebrauchs von anderen Personen, insbesondere von Wassersportlern, genutzt werden könnte. Dies alles würde den gesamten Wert seines angrenzenden, mit einem Einfamilienhaus überstellten Baugrundstücks erheblich beeinträchtigen und schlägt sich in einem erhöhten konsumtiven Nutzen der Gartenanlage nieder. Unter diesen Umständen erscheint bei der Bewertung der Landanlage ein Einschlag von maximal 50 % auf den Baulandpreis als angebracht. Eine weitere Reduktion, etwa weil das Grundstück des Beschwerdeführers schon genügend Gartenfläche hat oder unternutzt ist, rechtfertigt sich jedoch nicht, denn die privilegierte Lage und die Möglichkeit, allfällige Ausnutzungsreserven innerhalb der Bauzone jederzeit zu realisieren, machen einen grösseren Umschwung durchaus interessant. Bei einem Einschlag von maximal 50 % liegt

der massgebende Steuerwert von Fr. 1'520.-/m² immer noch deutlich unter dem mutmasslichen effektiven Verkehrswert der Landanlage (vgl. E. 6.3.1 am Ende). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die weiteren in § 47 Abs. 2 WWG genannten Kriterien der Gebührenbemessung zu einer für den Beschwerdeführer günstigeren Lösung führen könnten. Die der Öffentlichkeit aus der Konzession entstehenden Nachteile dürften zwar in der Tat nicht allzu gross sein und sich in erster Linie auf den Erhalt eines natürlichen Flussdeltas beschränken, eignen sich aber in einem Fall wie diesem kaum für die angemessene Bewertung des Sondervorteils. Auch aus dem bundesgerichtlichen Entscheid zum Globusprovisorium, wo dem Bundesgericht ein Landwert für Geschäftshäuser in der Nähe des Zürcher Hauptbahnhofs von Fr. 16'200.-/m² angesichts der blossen Zweigeschossigkeit und der bescheidenen Struktur des Gebäudes als übersetzt erschien, lässt sich für den vorliegenden Fall nichts ableiten. Der Verkehrswert von Geschäftsliegenschaften richtet sich anders als wie im vorliegenden Fall derjenige von Einfamilienhäusern stark nach dem möglichen Mietertrag. Ebenfalls als untauglich erweist sich der vom Beschwerdeführer herangezogene Vergleich mit dem Quadratmeterpreis für die Stegnutzung. Allein der Umstand, dass der Kanton für die Nutzung der Landanlage Fr. 38.-/m² (Fr. 1'520.- x 2.5 %) und des Stegs Fr. 17.60/m² verlangt, kann jedenfalls die Unangemessenheit des ersteren Ansatzes nicht begründen.

E. 6.3.3

Die vorliegend erfolgte Gebührensteigerung für die Landanlage zwischen den Jahren 1996 und 2011 von Fr. 1'701.- auf Fr. 10'491.80 spiegelt nicht nur die Immobilienteuerung, die sich im Modell des 75 %-Quantils immerhin von Fr. 1'129.- auf Fr. 3'712.- erhöhte, die aber auch teilweise durch die Reduktion der Referenzzinssatzes von damals 5.25 % auf 2.75 % aufgefangen wird. Hauptunterschied zur Gebührenfestsetzung im Jahr 1996 ist vielmehr der Umstand, dass die Landanlagefläche damals nur auf 180 m² geschätzt wurde und diese Fläche zudem dank der natürlichen Entstehung der Landanlage nur zu einem Drittel angerechnet wurde. Die Beschwerdegegnerin hat die seit 2007 praktizierte volle Anrechnung der neu gemessenen Landanlagefläche damit begründet, dass Sondernutzungsrechte an Auflandungen nach ihrer Praxis nur für die gesamte Fläche erteilt und auch für die ganze Fläche in Rechnung gestellt würden. Sie erkannte keinen Grund für eine Gebührenreduktion infolge der natürlichen Entstehung der Auflandung. Der Beschwerdeführer macht weder geltend, die beanspruchte Landanlage messe weniger als 251 m², noch vermag er zu begründen, worauf sich ein Anspruch auf eine reduzierte Anrechnung der beanspruchten Fläche stützen sollte. Ein für eine Reduktion nach § 47 Abs. 6 WWG notwendiges erhebliches öffentliches Interesse an der Gartenanlage ist auch nicht ersichtlich. Der Beschwerdegegnerin stand es ohne Weiteres zu, ihre bisherigen Gebührenbemessungen bei Erneuerung der Konzession im Jahr 2007 zu überprüfen und ihrer Praxis anzupassen. Wäre die Gebühr bereits bei der erstmaligen Konzessionierung 1996 auf den vollen 251 m² bemessen worden, so hätte damals für die Nutzung der Landanlage ohne Steg jährlich Fr. 7'116.85 jährlich verlangt werden müssen (251 x 540 x 5.25 %). Auch im Vergleich dazu erweist sich die ab 1. Januar 2011 auf Fr. 10'491.80 bemessene Gebühr nicht als übermässig. Der Umstand, dass die Konzessionslandbewertungen nur alle paar Jahre angepasst werden, kann bei stark steigenden Immobilienpreisen durchaus zu grösseren Aufholbewegungen bei der Neubewertung führen. Dies ist jedoch hinzunehmen, zumal sich das Verhältnis für die Grundeigentümer in den der Neubewertung folgenden Jahren ohne Weiteres wieder verbessert. Im vorliegenden Fall jedenfalls ist das Verhältnis zwischen Landbewertung und

jeweiligem Modellwert des 75 %-Quantils der Meilemer Landverkäufe im Jahre 2011 für die Konzessionäre wesentlich günstiger, als dies etwa 1986 der Fall war (2011: Steuerwert Fr. 1'520.- zu Modellwert Fr. 3'712.- = 0.41; 1986: Verkehrswert Fr. 400.- zu Modellwert Fr. 585.- = 0.68), und selbst günstiger als 1996 anlässlich der ersten Konzessionierung an den Beschwerdeführer (Verkehrswert Fr. 540.- zu Modellwert Fr. 1'129.- = 0.48).

E. 7

Der Beschwerdeführer sieht sich schliesslich durch die Gebührenerhöhung auch in seinem Vertrauen in die Verfügung vom 23. März 2007 enttäuscht. Er habe auf einen Rekurs verzichtet, da ihm die Gebühr gerade noch verkräftbar erschienen sei, habe aber die nunmehr vollzogene drastische Gebührenerhöhung nicht erkennen können. Diese Umstände begründen vorliegend keine von § 47 WWG abweichende Gebührenbemessung. Der Vertrauensschutz gemäss Art. 9 BV verlangt nicht nur eine fehlerhafte Vertrauensgrundlage, sondern auch, dass der Private gestützt darauf eine nachteilige, nicht wieder rückgängig zu machende Disposition getroffen hat (BGE 139 V 21 E. 3.2; 137 I 69 E. 2.5.1 S. 72 f.; BGE 137 II 182 E. 3.6.2 S. 193). Dies ist hier nicht der Fall. Der Umstand, dass der Beschwerdeführer gegen die Verfügung vom 23. März 2007 kein Rechtsmittel ergriffen hat, ist ohne Nachteil für ihn. Soweit der Regierungsrat ihm die Rechtskraft jener Verfügung entgegenhält, wird daran im vorliegenden Urteil jedenfalls nicht festgehalten, denn die Gebührenüberprüfung erfolgt im Beschwerdeverfahren ohne Einschränkung. Der Beschwerdeführer macht auch nicht etwa geltend, er habe sich zur Konzessionserneuerung selber nur unter den Bedingungen jener Verfügung durchgerungen. Das wäre auch kaum nachvollziehbar, denn die einzige Alternative war damals nur die äusserst kostspielige Entfernung der Auffüllung gewesen. Zudem war aus der Verfügung vom 23. März 2007 auch bereits ersichtlich, dass die Gebührenberechnung auf dem 1992 definierten Verkehrswert des Bodens von 540.-/m² beruhte, was damals weit unter dem Modellpreis des 75 %-Quantils von Fr. 2'448.-/m² lag. Daher musste der Beschwerdeführer mit der gelegentlichen Anpassung des Verkehrswertes rechnen. Demnach mangelt es sowohl an einer fehlerhaften Vertrauensgrundlage als auch an einer relevanten Vermögensdisposition des Beschwerdeführers als Folge der Verfügung vom 23. März 2007. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 8

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihm als unterliegender Partei nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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