

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 70/2017

Urteil vom 18. Juli 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Eusebio, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
Gemeinde Zollikon, Bergstrasse 20, 8702 Zollikon, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. Isabelle Häner,

gegen

1. A. _____,
2. B. _____,
Beschwerdegegner,

Bezirksrat Meilen, Dorfstrasse 38, 8706 Meilen,
Regierungsrat des Kantons Zürich,
Neumühlequai 10, 8001 Zürich.

Gegenstand
Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 9. September 2015,

Beschwerde gegen das Urteil vom 21. Dezember 2016 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
4. Abteilung, 4. Kammer.

Sachverhalt:

A.

A.a. Mit Testament vom 10. August 1920 vermachte der im Jahr 1923 verstorbene Heinrich Ernst der Gemeinde Zollikon einen Teil seines Vermögens, darunter Grundstücke an der Seestrasse 109, zur Verwendung insbesondere für ein Heim "für alte Leute". Diese Vermögenswerte wurden in der Folge dem "Heinrich Ernst Fonds" zugewiesen, mit entsprechenden, 1924 erlassenen Ausführungsbestimmungen.

A.b. Am 30. November 1969 beschloss die Gemeindeversammlung Zollikon, an der Seestrasse ein neues Altersheim zu bauen und bewilligte dafür einen Kredit von 1,6 Millionen Franken. Gleichzeitig entschied sie, die Liegenschaften Kat.-Nr. 3529 und 5621 aus dem "Heinrich Ernst Fonds" in die "nicht-realizierbaren Aktiven des Gemeindeguts" zu übertragen, und bewilligte dafür - dem Buchwert der Liegenschaften entsprechend - einen Kredit von Fr. 226'000.--. 1970 übertrug die Gemeinde den Saldo des "Heinrich Ernst Fonds" von Fr. 242'325.07 in den "Allgemeinen Reservefonds Alterswohlfürsorge". Dieser wurde mit Beschluss der Gemeindeversammlung Zollikon vom 17. März 1976 aufgelöst und der Saldo für den Bau des Altersheims Beugi verwendet.

A.c. Im Frühling 2016 wurde an einem anderen Standort in Zollikon ein neues Wohn- und Pflegezentrum eröffnet. Im Hinblick darauf beschloss die Gemeindeversammlung Zollikon am 9. September 2015, den Gemeinderat zu ermächtigen, die Liegenschaft an der Seestrasse 109 zum Mindestpreis von 10 Millionen Franken an den Meistbietenden zu verkaufen und die Ausführungsbestimmungen über den "Heinrich Ernst Fonds" aufzuheben.

B.

B.a. Dagegen erhoben B. _____ und A. _____ am 6. Oktober 2015 Gemeindebeschwerde beim Bezirksrat Meilen. Dieser wies die Beschwerde am 29. August 2016 ab.

B.b. B. _____ und A. _____ reichten dagegen am 26. September 2016 wiederum Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ein. Dieses hiess die Beschwerde am 21. Dezember 2016 gut und hob den Entscheid des Bezirksrats Meilen in den wesentlichen Punkten sowie die Beschlüsse der Gemeindeversammlung Zollikon über den Verkauf der Liegenschaft Seestrasse 109, Kat.-Nr. 8723 in Zollikon, und über die Aufhebung der Ausführungsbestimmungen zum "Heinrich Ernst Fonds" auf.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 1. Februar 2017 an das Bundesgericht beantragt die Gemeinde Zollikon, den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 21. Dezember 2016 aufzuheben. Im Wesentlichen macht sie geltend, der Entscheid verletze ihre Gemeindeautonomie und sei willkürlich.

B. _____ und A. _____ schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der Bezirksrat Meilen, unter Verweis auf seinen Entscheid vom 29. August 2015, sowie das Verwaltungsgericht verzichteten auf eine Vernehmlassung.

Die Gemeinde Zollikon äusserte sich am 7. April 2017 nochmals zur Sache. Weitere Eingaben gingen beim Bundesgericht nicht mehr ein.

Erwägungen:

1.

1.1. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid in einer Streitsache des öffentlichen Rechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG).

1.2. Für ihre Beschwerdeberechtigung beruft sich die Beschwerdeführerin sowohl auf die Gemeindeautonomie und damit auf die besondere Vorschrift von Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG als auch auf die allgemeine Legitimationsbestimmung von Art. 89 Abs. 1 BGG.

1.2.1. Die Gemeinden sind gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, soweit sie die Verletzung von Garantien rügen, welche ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Für das Eintreten ist allein entscheidend, dass die Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie in vertretbarer Weise geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie besteht und ob sie im konkreten Fall verletzt ist, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407; 135 I 43 E. 1.2 S. 45 f.). Immerhin ist in der Beschwerde darzulegen, dass die gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind, soweit diese nicht ohne Weiteres ersichtlich sind (BGE 133 II 353 E. 1 S. 356). Bei einer Autonomiebeschwerde muss die Gemeinde begründen, worin die behauptete Verletzung ihrer Autonomie liegen soll (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407). Die Beschwerdeführerin beruft sich darauf, es stehe ihr eine erhebliche Entscheidungsfreiheit darin zu, selbständig ihre finanziellen Angelegenheiten zu ordnen und ihr Vermögen, insbesondere auch Grundstücke, zu

verwalten, und macht geltend, das Verwaltungsgericht habe rechtswidrig in diesen geschützten Autonomiebereich eingegriffen. Sie verweist dazu ausdrücklich auf § 41 Abs. 3 Ziff. 5 des zürcherischen Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1), wonach die Gemeindeversammlung bei Fehlen einer davon abweichenden kommunalen Regelung über den Erwerb und die Veräusserung von Grundstücken beschliesst, sowie auf § 151 GG, wonach Beschlüsse der Gemeinde nur dann aufgehoben werden dürfen, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen. Damit hat die Beschwerdeführerin ihre behauptete Autonomieverletzung genügend substantiiert, um zur entsprechenden Beschwerdeführung befugt zu sein.

1.2.2. Gemeinden können sich auf die allgemeine Legitimationsbestimmung (Art. 89 Abs. 1 BGG) berufen, wenn sie durch den angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen oder aber in spezifischer Weise in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt sind, namentlich wenn einem Entscheid präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung

zukommt (ausführlich BGE 138 II 506 E. 2 S. 508 ff.; ferner statt vieler BGE 133 II 400 E. 2.4.2 S. 406 mit Hinweisen). So hat die Rechtsprechung die Legitimation der Gemeinden hinsichtlich von Fragen des Finanzausgleichs oder der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden oder zwischen Kanton und Gemeinden bejaht (BGE 135 I 43 E. 1.3 S. 47; 135 II 156 E. 3 S. 157 ff.). Dasselbe gilt auch im vorliegenden Fall, in dem es um die Regelung der Gemeindefinanzen bzw. den Verkauf eines der Gemeinde gehörenden Grundstücks geht.

1.3. Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.4. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen nach Art. 95 und 96 BGG gerügt werden. Bezüglich des kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht frei die Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten (Art. 95 lit. c BGG) und von kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung und über Volkswahlen und -abstimmungen (Art. 95 lit. d BGG). Abgesehen davon prüft das Bundesgericht die Anwendung von kantonalem Recht nur darauf hin, ob dadurch Bundes-, Völker- oder interkantonales Recht verletzt wird (Art. 95 lit. a, b und e BGG), namentlich auch, ob das kantonale Recht willkürlich angewendet worden ist (BGE 138 I 143 E. 2 S. 150).

1.5. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

2.

2.1. In der Sache beruft sich die Beschwerdeführerin darauf, dass das Verwaltungsgericht die den fraglichen Sachbereich regelnden kantonalen Bestimmungen, namentlich die §§ 127, 129 und 151 GG, klar falsch angewandt und in diesem Zusammenhang zugleich das Willkürverbot nach Art. 9 BV verletzt habe. Damit habe es rechtswidrig in die durch Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 85 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2015 (KV/ZH; LS 101; SR 131.211) geschützte Autonomie der Beschwerdeführerin eingegriffen. Das Bundesgericht prüft die Vereinbarkeit des angefochtenen Entscheids mit der Gemeindeautonomie grundsätzlich frei, hingegen nur auf Willkür hin, soweit die Beschwerdeführerin die Verletzung von kantonalem Gesetzesrecht rügt. Die Berufung auf Art. 85 KV/ZH führt diesbezüglich nicht zu einer weiteren Kognition, da die Beschwerdeführerin nicht darzutun vermag, dass sie dadurch in ihrer Autonomie über die Garantie von Art. 50 Abs. 1 BV hinaus geschützt würde. Die kantonale Verfassungsbestimmung bildet jedoch die kantonalrechtliche Grundlage für die behauptete Gemeindeautonomie.

2.2. Nach Art. 85 Abs. 1 KV/ZH regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbständig; das kantonale Recht gewährt ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum. In ihren finanziellen Angelegenheiten unterstehen die zürcherischen Gemeinden zwar der Aufsicht des Bezirks und des Kantons (vgl. §§ 141 ff. GG, insbes. § 144 ff. GG). Das bedeutet aber nicht, dass sie insofern nicht über Autonomie verfügen. Im Gegenteil belegt die in der Kantonsverfassung und im Gesetz angelegte Zurückhaltung bei der Kontrolle, dass den Gemeinden gerade in finanzieller Hinsicht ein rechtlich wesentlicher Entscheidungs- und Handlungsspielraum und mithin Autonomie zukommt. Nach § 41 Abs. 3 Ziff. 5 GG beschliesst die Gemeindeversammlung mangels einer davon abweichenden kommunalen Regelung insbesondere über den Erwerb und die Veräusserung von Grundstücken. Die den zürcherischen Gemeinden gewährte Autonomie reicht allerdings nur so weit, als das Gesetz ihr nicht konkret Schranken setzt. Entsprechende Bestimmungen finden sich namentlich in den §§ 125 ff. GG bzw. in den hier strittigen §§ 127, 129 und 151 GG.

2.3. Nach § 127 ist die Zweckbindung von Mitteln der Gemeinde wie eine Ausgabe zu beschliessen. Sie ist nur zulässig zur Speisung von Fonds, die das übergeordnete Recht vorschreibt, sowie zur Vorfinanzierung von Investitionen, für die ein Grundsatzbeschluss oder ein Projektierungskredit vorliegt (Abs. 1); die Zweckbindung wird aufgehoben, wenn der Zweck erfüllt oder seit fünf Jahren nicht mehr verfolgt worden ist (Abs. 2). Gemäss § 129 GG verwaltet die Gemeinde Schenkungen und letztwillige Zuwendungen mit bestimmter Zweckbindung gesondert; die Gemeindevorsteherchaft hebt die Zweckbindung auf oder ändert sie, wenn sie unzeitgemäss oder unwirksam geworden ist. Nach § 151 Abs. 1 Ziff. 1 GG können Gemeindebeschlüsse unter anderem dann durch Beschwerde angefochten werden, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen.

2.4. Wie dargelegt, prüft das Bundesgericht auch im Rahmen einer Autonomiebeschwerde die

Auslegung und Anwendung dieser kantonalesgesetzlichen Bestimmungen nur auf Willkür hin. Gemäss der ständigen Praxis des Bundesgerichts ist ein Entscheid willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5; 134 II 124 E. 4.1 S. 133; je mit Hinweisen).

3.

3.1. Das Verwaltungsgericht hielt im angefochtenen Entscheid fest, die Liegenschaft an der Seestrasse 109 werde nicht mehr für ein Altersheim benötigt, nachdem die Gemeinde im Frühling 2016 an einem anderen Standort ein neues Wohn- und Pflegezentrum eröffnet habe. Mit dem strittigen Beschluss der Gemeindeversammlung solle das Grundstück verkauft und der daraus hervorgehende Ertrag dem Finanzvermögen gutgeschrieben werden. Nach § 129 Satz 1 GG sei die Liegenschaft gestützt auf die mit der letztwilligen Verfügung auferlegte Zweckbindung als Sondervermögen zu verwalten gewesen. Die Zweckbindung des Betriebs eines Altersheims sei offenkundig nicht unzeitgemäss. Wegen des neuen Wohn- und Pflegezentrums sei die Zweckbindung allerdings unwirksam geworden. Die Gemeinde dürfe daher das Grundstück verkaufen, unterliege aber weiterhin der Zweckbindung, weshalb ein allfälliger Vermögensertrag immer noch dem Zweck des Betriebs eines Altersheims dienen müsse. Der durch einen allfälligen Verkauf erzielte Erlös müsse also wiederum als zweckgebundenes Sondervermögen in der Bilanz der Gemeinde geführt bzw. dem "Heinrich Ernst Fonds" gutgeschrieben werden. Daran ändere nichts, dass die Gemeinde am 30. November 1969 einen Kredit von Fr. 226'000.--

der offenbar dem damaligen Wert der Liegenschaft entsprochen zu haben scheint - beschlossen habe. Sie habe nämlich gleichzeitig beschlossen, auf den vermachten Grundstücken ein neues Altersheim zu bauen (das nunmehr 2016 wiederum durch das neue Wohn- und Pflegezentrum abgelöst wurde). Damit sei die Zweckbindung bestehen geblieben. Die Liegenschaft habe weiterhin dem ihr ursprünglich zugedachten Zweck gedient, woran auch die bilanzmässigen Umbuchungen nichts geändert hätten. Überdies hätte der Zweck des Fonds nach der im Jahre 1969 geltenden Rechtslage nur mit Zustimmung des Regierungsrats des Kantons Zürich abgeändert werden dürfen; diese Zustimmung zum Beschluss von 1969 sei aber nicht eingeholt worden. Der strittige Gemeindeversammlungsbeschluss verstosse daher gegen § 129 Abs. 1 GG.

3.2. Die Beschwerdeführerin wendet dagegen im Wesentlichen ein, die fragliche Liegenschaft an der Seestrasse 109 sei im Jahre 1969 durch einen wirksamen Gemeindebeschluss, der nicht angefochten und damit rechtskräftig geworden sei, dem Verwaltungsvermögen zugewiesen worden. Seither habe ihr Wert kein zweckgebundenes Sondervermögen mehr dargestellt. Im Gegenzug sei dem "Heinrich Ernst Fonds" ein Betrag im Umfang des damaligen Werts der Liegenschaft gutgeschrieben worden, der später dann auch zweckgebunden verwendet worden sei. Da die Liegenschaft seit 1969 kein zweckgebundenes, gesondert zu verwaltes Vermögen mehr bilde, sondern zum Verwaltungsvermögen der Gemeinde gehöre, könne § 129 GG den hier strittigen Gemeindeversammlungsbeschlüssen vom 9. September 2015 offensichtlich nicht entgegenstehen bzw. habe die Gemeindeversammlung über ihre Veräusserung beschliessen dürfen.

3.3. Auf den ersten Blick erscheinen beide Argumentationsschienen vertretbar. Entscheidend erweist sich diesfalls, bei mehreren möglichen Auslegungen, dass auch die Erwägungen und das Ergebnis des angefochtenen Entscheids nicht unhaltbar oder stossend sind. Massgeblich ins Gewicht fallen dabei die folgenden Gesichtspunkte: Trotz bilanzmässiger Umbuchung wurde die Liegenschaft im Jahre 1969 weiterhin für den gleichen Zweck verwendet. Eine allfällige Verschiebung vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen war damit nicht ohne weiteres erkennbar, bzw. die Zweckbindung blieb jedenfalls inhaltlich bestehen, selbst wenn sie allenfalls aus rechtlicher Sicht hätte wegfallen sollen. Für eine solche Rechtsänderung wäre allerdings nach der damaligen Rechtslage die Zustimmung des Regierungsrats erforderlich gewesen, die nicht eingeholt wurde, was beides unter den Verfahrensbeteiligten unbestritten ist. Ob dieser formelle Mangel durch Nichtanfechtung des damaligen Beschlusses geheilt bzw. dieser Beschluss trotzdem rechtskräftig werden konnte, erscheint fraglich, kann aber offenbleiben. Jedenfalls wurde dadurch nach aussen der Eindruck verstärkt, dass die Zweckbindung weiterhin gelten sollte. Das Nichteinholen der nötigen regierungsrätlichen

Zustimmung lässt sich denn auch so verstehen, dass die Aufhebung der Zweckbindung gar nicht beabsichtigt war. Das Verwaltungsgericht durfte daher willkürfrei davon ausgehen, dass die

Zweckbindung nicht weggefallen und § 129 GG zu beachten ist. Damit ist es auch nicht unhaltbar, vom grundsätzlichen Zweckbindungsverbot von § 127 GG, das für den Tatbestand von § 129 GG gerade nicht gilt, abzusehen. Bei einem Abstimmungsergebnis von 101 zu 100 Stimmen erweist es sich sodann nicht als willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht annimmt, die Abstimmung über den Verkauf der Liegenschaft hätte anders ausgehen können, wenn die Zweckbindung des Verkaufserlöses vor der Stimmabgabe allen Beteiligten klar gewesen wäre.

3.4. Damit ist einzig noch zu prüfen, ob die Zweckbindung noch weiterhin wirksam befolgt werden kann. Die Beschwerdeführerin bestreitet das und macht überdies geltend, die Verwendung eines Legats für den Betrieb eines Altersheims mache heutzutage in der Gemeinde Zollikon angesichts der völlig veränderten Finanzierung der Alterspflege ohnehin keinen Sinn mehr. Wohl trifft es zu, dass sich Organisation, Betrieb und Finanzierung der Alterspflege im Vergleich zu 1920, als Heinrich Ernst sein Testament verfasste, und auch mit 1969, als die Beschwerdeführerin an der Seestrasse ein damals neues, inzwischen wieder aufgegebenes Altersheim errichtete, wesentlich verändert haben. Das schliesst aber nicht aus, dass sich der Zweck des Legats weiterhin befolgen lässt. Wird etwa die Liegenschaft nicht verkauft, kann sie bei entsprechendem, nicht auszuschliessendem zusätzlichem Bedarf in Zukunft auch wieder für die Alterspflege genutzt werden. Wird sie verkauft, so liesse sich der Erlös im Bedarfsfall für bestimmte zusätzliche bauliche Erweiterungen oder Anpassungen des neuen Wohn- und Pflegezentrums oder für den Bau eines zusätzlichen Altersheims verwenden sowie für sonstige Annextätigkeiten, die zwar möglicherweise nicht unmittelbar für den Betrieb eines Altersheims notwendig sind, einen solchen aber sinnvoll ergänzen können. Die Beschwerdegegner nennen zu Recht als Beispiele für weitere Angebote im Interesse der Alterspflege solche zur Unterstützung von bedürftigen älteren Personen, zur Abdeckung spezifischer pflegerischer Massnahmen, sowie Fahrdienste, altersbezogene kulturelle oder soziale Aktivitäten oder allenfalls auch Entlastungs- oder Erholungsmassnahmen für Menschen, die abhängige Betagte betreuen bzw. pflegen. Es ist daher nicht willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht verneint hat, dass der Tatbestand von § 129 Satz 2 GG erfüllt sei, wonach die Zweckbindung aufgehoben oder geändert wird, wenn sie unzeitgemäss oder unwirksam geworden ist.

3.5. Das Verwaltungsgericht durfte demnach willkürfrei entscheiden, dass die Bestimmung von § 129 GG, wonach letztwillige Zuwendungen mit bestimmter Zweckbindung gesondert zu verwalten sind, im vorliegenden Fall anwendbar und zu beachten ist und die strittigen Beschlüsse der Gemeindeversammlung Zollikon vom 9. September 2015 im Sinne von § 151 Abs. 1 Ziff. 1 GG gegen übergeordnetes Recht verstossen. Der angefochtene Entscheid ist mithin nicht willkürlich und verletzt die Autonomie der Beschwerdeführerin nicht.

4.

4.1. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

4.2. Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren zu erheben. Die Streitsache weist zwar auch einen Bezug zum kommunalen Finanzwesen auf, beschlägt aber nicht unmittelbar Vermögensinteressen der Beschwerdeführerin, da sich das Gesamtvermögen der Gemeinde letztlich nicht verändert, sondern nur die bilanzmässigen Zuweisungen der Vermögenswerte und deren Nutzungsmöglichkeiten unterschiedlich ausfallen. Die Beschwerdeführerin wird daher trotz Unterliegens nicht kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG).

4.3. Die Beschwerdegegner beantragen für den - nunmehr eingetretenen - Fall ihres Obsiegens die Zusprechung einer Parteientschädigung (vgl. dazu Art. 68 BGG). Wie das Verwaltungsgericht für das vorinstanzliche Verfahren zu Recht erkannt habe, hätten sie nur deshalb von einer anwaltlichen Vertretung absehen können, weil sie selbst in besonderem Masse rechtskundig seien. Nach der bundesgerichtlichen Praxis steht indessen nicht anwaltlich vertretenen Verfahrensbeteiligten in der Regel keine Parteientschädigung zu (vgl. BGE 133 III 439 E. 4 S. 446), es sei denn, sie könnten in einem komplexen Rechtsstreit einen wohl begründeten und belegten besonderen Aufwand geltend machen (vgl. BGE 129 V 113 E. 4.1 S. 116). Eine solche Ausnahme vermögen die Beschwerdegegner nicht darzutun. Zwar mag es zutreffen, dass sie aufgrund ihrer Fachkenntnisse auf einen Anwalt verzichten konnten; das gilt aber grundsätzlich für jeden Rechtskundigen, der in eigener Sache prozessiert. Daran ändert hier nichts, dass die Beschwerdegegner keine Eigeninteressen geltend machen, sondern im öffentlichen Interesse handeln. Im Unterschied zum vorinstanzlichen Verfahren hatten die Beschwerdegegner auch keinen besonderen Aufwand zu leisten. Die zu behandelnden Rechtsfragen waren von den Verfahren vor dem Bezirksrat und vor dem Verwaltungsgericht her

weitgehend bekannt, und die Beschwerdegegner fanden sich als solche vor Bundesgericht in der in der Regel einfacheren Parteistellung wieder und mussten nicht, wie noch vor den beiden Vorinstanzen, selbst Beschwerde führen. Im Übrigen belegen sie ihren angeblich erheblichen Aufwand auch nicht. Damit ist ihnen keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bezirksrat Meilen, dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Juli 2017

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

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Uebersax