

Urteilkopf

145 I 52

3. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Gemeinde Meilen gegen A. AG (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_358/2017 vom 5. September 2018

Regeste (de):

Gemeindeautonomie, Rechtsweggarantie und kantonale Verfahrensautonomie; Art. 50 Abs. 1 und Art. 29a BV; § 238 PBG/ZH; § 20 Abs. 1 VRG.

Das Baurekursgericht des Kantons Zürich darf auch dann, wenn es nach § 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich (VRG) eine Angemessenheitsprüfung vorzunehmen hat, einen Einordnungsentscheid der kommunalen Baubehörde nur aufheben, wenn diese bei der Anwendung der Ästhetikregelung in § 238 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (PBG/ZH) den durch die Gemeindeautonomie gewährleisteten Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten hat (E. 3; Präzisierung der Rechtsprechung).

Verlangt die Baubehörde aus ästhetischen Gründen eine Reduktion der grundsätzlich zugelassenen Baumasse, muss diese Reduktion durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt werden (E. 4). Gerichtsgebühren bei baurechtlichen Streitigkeiten; Legalitäts-, Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip; Art. 5 Abs. 2, Art. 8 und Art. 9 BV; Art. 18 Abs. 1 KV/ZH.

Grundsätze des Legalitäts-, Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips in Bezug auf Gerichtsgebühren (E. 5.2).

Tragweite des Äquivalenzprinzips, wenn den kantonalen Behörden aufgrund des hohen oberen gesetzlichen Gebührenrahmens und den unbestimmten Bemessungskriterien ein sehr grosser Ermessensspielraum zusteht (E. 5.6). Eine Gerichtsgebühr von Fr. 13'000.- verletzt das Äquivalenzprinzip, da sie die Grössenordnung der in der Schweiz bei baurechtlichen Streitigkeiten üblicherweise verlangten Gebühren deutlich überschreitet, wenn keine ausserordentlichen Verhältnisse vorliegen. Reduktion der Gebühr auf Fr. 8'000.- unter den gegebenen Umständen (E. 5.7).

Regeste (fr):

Autonomie communale, garantie de l'accès au juge et autonomie cantonale en matière de procédure; art. 50 al. 1 et art. 29a Cst.; § 238 PBG/ZH; § 20 al. 1 VRG.

Le Tribunal des recours en matière de droit des constructions du canton de Zurich, lorsqu'il est compétent pour procéder à un examen en opportunité en vertu du § 20 al. 1 de la loi du canton de Zurich sur la procédure administrative (VRG), peut annuler une décision concernant l'intégration d'un projet de l'autorité communale des constructions seulement si celle-ci a outrepassé son pouvoir et sa liberté d'appréciation relevant de l'autonomie communale, lorsqu'elle applique la clause d'esthétique figurant au § 238 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Zurich (PBG/ZH) (consid. 3; précision de la jurisprudence).

Si, pour des raisons esthétiques, l'autorité communale des constructions exige une réduction de l'indice brut d'utilisation de masse en principe admissible, cette réduction doit être justifiée par des intérêts publics prépondérants (consid. 4). Les émoluments judiciaires dans les litiges relevant du droit des constructions; principes de la légalité, de l'équivalence et de la couverture des frais; art. 5 al. 2, art. 8 et art. 9 Cst.; art. 18 al. 1 Cst./ZH.

Lignes directrices sur les principes de la légalité, de la couverture des frais et de l'équivalence s'agissant des émoluments de justice (consid. 5.2).

Portée du principe de l'équivalence, lorsque les autorités cantonales disposent d'une très grande marge de

manoeuvre en raison du cadre légal élevé des émoluments et de critères d'évaluation indéterminés (consid. 5.6). Un émolument judiciaire de 13'000 fr. viole le principe de l'équivalence, dans la mesure où son ampleur dépasse clairement celle des frais de justice habituellement requis en Suisse dans les litiges relevant du droit des constructions, lorsqu'aucune circonstance exceptionnelle n'est remplie. L'émolument a été réduit à 8'000 fr. dans les circonstances particulières de la cause (consid. 5.7).

Regesto (it):

Autonomia comunale, garanzia della via giudiziaria e autonomia cantonale in materia di procedura; art. 50 cpv. 1 e art. 29a Cost.; § 238 PBG/ZH; § 20 cpv. 1 VRG.

Il Tribunale in materia edilizia del Cantone Zurigo, qualora debba vagliare l'adeguatezza secondo il § 20 cpv. 1 della legge zurighese sulla procedura amministrativa (VRG), può annullare una decisione dell'autorità comunale in materia edilizia concernente l'integrazione di un progetto soltanto se quest'ultima, nell'applicazione della norma sull'estetica di cui al § 238 della legge sulla pianificazione e le costruzioni del Cantone Zurigo (PBG/ZH), abbia ecceduto il margine di valutazione e il potere di apprezzamento garantiti dall'autonomia comunale (consid. 3; precisazione della giurisprudenza).

Nella misura in cui, sulla base di motivi estetici, l'autorità edilizia imponga una riduzione del volume della massa costruibile di per sé permessa, questa riduzione dev'essere giustificata da interessi pubblici prevalenti (consid. 4). Tasse di giustizia nell'ambito di vertenze in materia di diritto edilizio; principi di legalità, dell'equivalenza e della copertura dei costi; art. 5 cpv. 2, art. 8 e art. 9 Cost.; art. 18 cpv. 1 Cost./ZH.

Principi della legalità, della copertura dei costi e dell'equivalenza in relazione alle tasse di giustizia (consid. 5.2).

Portata del principio dell'equivalenza quando le autorità cantonali, sulla scorta dell'elevata cornice massima delle tasse di giustizia e dei criteri indeterminati per fissarle, dispongono di un ampio potere di apprezzamento (consid. 5.6). Una tassa di giustizia di fr. 13'000.- viola il principio dell'equivalenza, poiché supera chiaramente l'ordine di grandezza solitamente richiesto in Svizzera nell'ambito di vertenze in materia edilizia, qualora non sussistano situazioni straordinarie. Riduzione della tassa a fr. 8'000.- nel caso di specie (consid. 5.7).

Regeste b

Gerichtsgebühren bei baurechtlichen Streitigkeiten; Legalitäts-, Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip; Art. 5 Abs. 2, Art. 8 und Art. 9 BV; Art. 18 Abs. 1 KV/ZH. Grundsätze des Legalitäts-, Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips in Bezug auf Gerichtsgebühren (E. 5.2). Tragweite des Äquivalenzprinzips, wenn den kantonalen Behörden aufgrund des hohen oberen gesetzlichen Gebührenrahmens und den unbestimmten Bemessungskriterien ein sehr grosser Ermessensspielraum zusteht (E. 5.6). Eine Gerichtsgebühr von Fr. 13'000.- verletzt das Äquivalenzprinzip, da sie die Grössenordnung der in der Schweiz bei baurechtlichen Streitigkeiten üblicherweise verlangten Gebühren deutlich überschreitet, wenn keine ausserordentlichen Verhältnisse vorliegen. Reduktion der Gebühr auf Fr. 8'000.- unter den gegebenen Umständen (E. 5.7).

Sachverhalt ab Seite 54

BGE 145 I 52 S. 54

A. Die Grundstücke Kat.-Nrn. 11414 und 12337 am X.weg in Meilen (nachstehend: Baugrundstücke) sind mit einem ehemaligen Bauernhaus, einer Scheune und einem Waschhaus überbaut. Die Bauparzellen liegen in

der Wohnzone W 1.4 und grenzen gegen Westen an ein Waldgebiet, durch das der Zweienbach fliesst. Nördlich der Bauparzelle befindet sich die Parzelle Kat.-Nr. 12338, ein schmales L-förmiges Grundstück, das teilweise entlang des Waldes verläuft und sich nicht für eine Überbauung eignet. Am 24. Mai 2013 ersuchte die damalige Eigentümerin der Baugrundstücke im Hinblick auf ihren Verkauf die Gemeinde Meilen darum, bezüglich der Neuüberbauung dieser Grundstücke einen für Dritte verbindlichen Vorentscheid zu treffen. Das der Gemeinde unterbreitete Projekt sah den Bau von zwei mit einer gemeinsamen Treppenanlage verbundenen Mehrfamilienhäusern vor und erforderte einen Baumassentransfer von der Parzelle Kat.-Nr. 12338 auf die Baugrundstücke. Im Vorentscheid vom 27. August 2013 führte die Gemeinde Meilen aus, sie könne die gemeinsame Treppenanlage aus Gründen der Ortsbaulichen Körnung nicht unterstützen. Soweit sich das Projekt innerhalb der Grundmasse (Wohnzone W 1.4) bewege, sei es faktisch bewilligungsfähig. Ausnutzungstransfers seien in der gleichen Zone soweit denkbar.

B. Nachdem die A. AG (Bauherrin) die Baugrundstücke erworben hatte, liess sie unter Berücksichtigung des Vorentscheids vom 27. August 2013 ein Bauprojekt ausarbeiten, das zwei separate Mehrfamilienhäuser mit je zwei Vollgeschossen und einem Attikageschoss sowie eine gemeinsame Tiefgarage vorsah. Am 27. November 2015 stellte die Bauherrin ein entsprechendes Baugesuch, dem die Baubehörde der Gemeinde Meilen mit Beschluss vom 5. April 2016 den

BGE 145 I 52 S. 55

Bauabschlag erteilte, da sie davon ausging, die geplante Überbauung führe aufgrund des Ausnutzungstransfers zu einer unerwünschte Konzentration von Bausubstanz. In Gutheissung eines Rekurses der Bauherrin hob das Baurekursgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 15. November 2016 den Bauabschlag der Baubehörde Meilen auf und wies die Sache zum Neuentscheid an diese Behörde zurück, da es zum Ergebnis kam, die geplanten Bauten ordneten sich unter Berücksichtigung ihrer Lage und der umliegenden Gebäude entgegen der Meinung der Baubehörde Meilen zureichend ein. Eine dagegen erhobene Beschwerde der Gemeinde Meilen wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 4. Mai 2017 ab. Es brauchte daher den Antrag der Bauherrin, die Baubewilligung sei zu erteilen, weil das vorgesehene Volumen bereits mit Vorentscheid vom 27. August 2013 genehmigt worden sei, nicht zu behandeln.

C. Die Gemeinde Meilen (Beschwerdeführerin) erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 4. Mai 2017 aufzuheben und die Sache zur Behandlung der Rüge der Bauherrin (Beschwerdegegnerin) betreffend die Bindungswirkung des Vorentscheids vom 27. August 2013 der Gemeinde Meilen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventuell sei das angefochtene Urteil insoweit aufzuheben, als es eine Gerichtsgebühr von mehr als Fr. 8'000.- festgesetzt habe. Das Verwaltungsgericht und die Beschwerdegegnerin beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdeführerin ersucht mit nachträglicher Eingabe darum, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen und hält in ihrer Replik an ihren Anträgen fest. Die Beschwerdegegnerin reichte dazu eine Anmerkung ein, zu der die Beschwerdeführerin eine Stellungnahme einreichte. Am 5. September 2018 hat das Bundesgericht in öffentlicher Sitzung über die Beschwerde beraten. (Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht

BGE 145 I 52 S. 56

diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 141 I 36 E. 5.3 S. 42 f. mit Hinweisen). Das Bundesgericht prüft frei, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat (BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43; Urteil 1C_92/2015 vom 18. November 2015 E. 3.1.3; je mit Hinweisen).

3.2 Gemäss § 238 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird (Abs. 1). Auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes ist besondere Rücksicht zu nehmen (Abs. 2).

3.3 Nach langjähriger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich hatte sich das Baurekursgericht trotz der Befugnis zur Angemessenheitskontrolle gemäss § 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) bei der Überprüfung kommunaler Einordnungsentscheide gemäss § 238 PBG/ZH Zurückhaltung aufzuerlegen und durfte erst einschreiten, wenn die ästhetische Würdigung der örtlichen Baubehörde sachlich nicht mehr vertretbar war bzw. wenn sich die vorinstanzliche Ermessensausübung als offensichtlich unvertretbar erwies (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2013.00468 vom 17. Dezember 2013 E. 4.1.2 mit Hinweisen).

3.4 Die Vorinstanz erwog, gemäss einer im Jahr 2013 vorgenommenen Praxisänderung könne der Ermessensspielraum der Gemeinden bei der Beurteilung der "befriedigenden Gesamtwirkung" gemäss § 238 PBG/ZH nicht bedeuten, dass das Baurekursgericht erst einschreiten dürfe, wenn sich der Einordnungsentscheid als "sachlich

BGE 145 I 52 S. 57

nicht mehr vertretbar" erweise. Um zwischen der Gemeindeautonomie und dem Anspruch auf Ausschöpfung der Überprüfungsbefugnis einen Ausgleich zu schaffen, habe das Baurekursgericht seine Angemessenheitskontrolle jedoch insofern zu beschränken, als es sich mit den von der Baubehörde im Rahmen der ortsbezogenen Konkretisierung der Einordnungsvorschrift entwickelten Kriterien auseinanderzusetzen habe (zit. Urteil VB.2013.00468 E. 4.1-4.3). Im vorliegenden Fall habe sich das Baurekursgericht in seiner Entscheidung mit den massgebenden Argumenten der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt und mit hinreichender Deutlichkeit

aufgezeigt, weshalb es ihre gestalterische Einschätzung nicht teile. Das Baurekursgericht habe somit die kommunalen Entscheidungsgründe gebührend berücksichtigt und damit die Gemeindeautonomie nicht verletzt, zumal seine ästhetische Würdigung nicht zu beanstanden sei.

3.5 Die Beschwerdeführerin wendet ein, die von der Vorinstanz vorgenommene Praxisänderung bezüglich der Kognition des Baurekursgerichts in Einordnungsfragen sei vom Bundesgericht nicht übernommen worden. Vielmehr komme auch nach seiner jüngeren Rechtsprechung der örtlichen Baubewilligungsbehörde bei der Beurteilung der Gesamtwirkung nach § 238 PBG/ZH eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu, weshalb das Baurekursgericht trotz seiner umfassenden Überprüfungsbefugnis nur dann einschreiten dürfe, wenn die ästhetische Würdigung der kommunalen Behörde sachlich nicht mehr vertretbar sei.

3.6 Gemäss Rechtsprechung und Lehre steht den kommunalen Behörden bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe namentlich dann ein Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu, wenn Fragen zu beantworten sind, die lokale Umstände betreffen, mit denen diese Behörden vertraut sind (BGE 106 Ib 118 E. 2 S. 120; BGE 115 Ia 114 E. 3d S. 118; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, S. 98 Rz. 419 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 222 f. Rz. 29). Entsprechend ist das Bundesgericht auch in seiner jüngeren Rechtsprechung davon ausgegangen, der örtlichen Baubewilligungsbehörde komme bei der Beurteilung der Gesamtwirkung nach § 238 PBG/ZH in Bezug auf die ästhetische Würdigung der örtlichen Verhältnisse eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu, weshalb das Baurekursgericht trotz seiner umfassenden Überprüfungsbefugnis nur dann einschreiten dürfe, wenn diese Würdigung sachlich nicht mehr vertretbar sei (Urteile 1C_5/2016 vom 18. Mai 2016

BGE 145 I 52 S. 58

E. 5.3; 1C_629/2013 / 1C_630/2013 vom 5. Mai 2014 E. 7.1; je mit Hinweisen; vgl. auch Urteile 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 2.2; 1C_578/2016 vom 28. Juni 2017 E. 3.4). In der Lehre wird eingewendet, gemäss dieser Formulierung könnten Rechtsmittelinstanzen kommunale Entscheide nur noch inhaltlich korrigieren, wenn diese geradezu willkürlich seien, was einen wirksamen Rechtsschutz beeinträchtigt (BENJAMIN SCHINDLER, Die Gemeindeautonomie als Hindernis für einen wirksamen Rechtsschutz, in: Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, 2012, S. 149 ff.; ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 2012, S. 182; SILVIA PFANNKUCHEN-HEEB, Ermessensspielraum und Willkürgrenze bei Gestaltungsfragen, PBG aktuell 3/2010 S. 10 ff.). Dieser Einwand ist insoweit berechtigt, als die Voraussetzung, dass ein Entscheid sachlich nicht mehr vertretbar sein darf, dem Willkürverbot entspricht, das gemäss der Rechtsprechung verletzt wird, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist und eine andere Lösung sachlich nicht begründbar bzw. nicht mehr vertretbar erscheint (BGE 142 V 513 E. 4.2; BGE 141 III 564 E. 4.1 S. 566; je mit Hinweisen; vgl. auch Urteil 1C_218/2016 vom 3. August 2016 E. 2.3). Die Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessensentscheiden zur Wahrung der Gemeindeautonomie darf jedoch nicht so weit gehen, dass sich Rechtsmittelbehörden auf eine Willkürprüfung beschränken, weil eine solche Beschränkung mit der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV und bei Anwendung von Vorschriften des Raumplanungsgesetzes mit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (SR 700) nicht vereinbar wäre (BGE 137 I 235 E. 2.5.2 S. 240 f.; Urteile 1C_499/2014 vom 25. März 2015 E. 4.1, in: ZBI 2016 S. 611; 1C_319/2016 vom 1. Februar 2017 E. 4.2). Dagegen lässt die Rechtsweggarantie eine richterliche Zurückhaltung bei der Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe zu, was den Gerichten erlaubt, den entsprechenden Handlungsspielraum der unteren Instanzen und insbesondere der Gemeinden zu wahren (BGE 137 I 235 E. 2.5 S. 239 f. mit Hinweisen). Die kantonalen Gerichte haben sich daher auch dann, wenn sie nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids prüfen, Zurückhaltung aufzuerlegen, um die Gemeindeautonomie gemäss Art. 50 Abs. 1 BV zu respektieren (Urteil 1C_97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.3 mit Hinweisen). Gleiches hat auch bezüglich der Angemessenheitsprüfung gemäss § 20 Abs. 1 VRG zu gelten, weshalb das Baurekursgericht entgegen der neueren vor-

instanzlichen Praxis nicht

BGE 145 I 52 S. 59

bereits von der kommunalen Anwendung von § 238 PBG/ZH abweichen darf, wenn es unter Beachtung der Argumente der Baubehörde seine abweichende gestalterische Einschätzung begründet. Vielmehr darf es den Einordnungsentscheid der kommunalen Baubehörde nur aufheben, wenn diese bei der Anwendung von § 238 PBG/ZH ihren durch die Gemeindeautonomie gewährleisteten Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten hat. Dies trifft nicht nur zu, wenn ihr Einordnungsentscheid sachlich nicht mehr vertretbar und damit willkürlich ist. Da die kommunale Behörde ihr Ermessen pflichtgemäss ausüben muss, hat sie dabei vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung auszugehen und neben dem Willkürverbot auch das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht zu beachten (vgl. BGE 138 I 305 E. 1.4.3 S. 311 und E. 1.4.5 S. 313; Urteile 1C_96/2018 vom 11. Oktober 2018 E. 3.3.2; 1C_499/2017 / 1C_500/2017 vom 19. April 2018 E. 3.1.2; 1C_49/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4). Eine kommunale Behörde überschreitet daher den ihr bei der Anwendung von § 238 PBG/ZH zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraum auch dann, wenn sie sich von unsachlichen, dem Zweck dieser Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt (vgl. BGE 123 V 150 E. 2 S. 152; BGE 140 I 257 E. 6.3.1 S. 267; BGE 141 V 365 E. 1.2 S. 366; vgl. auch OLIVER SCHULER, Kognition zwischen Rechtsweggarantie und Gemeindeautonomie in bau- und planungsrechtlichen Verfahren, 2015, S. 75 ff.). Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit sind die lokalen ästhetischen Interessen gegenüber den privaten und den überkommunalen öffentlichen Interessen an der Errichtung der geplanten Baute abzuwägen (BGE 115 Ia 370 E. 3 S. 372 ff.; CARMEN WALKER SPÄH, Ermessensspielraum bei Gestaltungsfragen und Rechtsweggarantie, PBG-aktuell 4/2009 S. 7 f.). Dabei müssen insbesondere die Interessen an der Erreichung der Zielsetzungen der Raumplanung des Bundes berücksichtigt werden, weshalb die Rechtsmittelinstanz die Gemeindeautonomie nicht verletzt, wenn sie einen kommunalen Einordnungsentscheid aufhebt, der diesen öffentlichen Interessen nicht oder unzureichend Rechnung trägt (Urteile 1C_479/2017 vom 1. Dezember 2017 E. 7.2; 1C_96/2018 vom 11. Oktober 2018 E. 3.3.1 und 3.3.2; vgl. auch BGE 141 II 245 E. 7.1 S. 250 f.; Urteil 1C_49/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4). So überschritt etwa die Stadt Chur ihren Ermessensspielraum, als sie an einem neuzeitlichen Gebäude in der

BGE 145 I 52 S. 60

Altstadt den Ersatz der Holzfensterläden durch Aluminiumläden aus ästhetischen Gründen nicht bewilligte, obwohl Aluminiumläden dem Sinn und Zweck der anwendbaren Ästhetikregelung ebenfalls entsprachen und die Verpflichtung zur Anbringung von Holzläden daher einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentums-garantie darstellte (Urteil 1C_578/2016 vom 28. Juni 2017 E. 4.6 und 4.7, in: ZBl 2018 S. 209 ff.). Nachstehend ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin bei der Anwendung von § 238 PBG/ZH ihren durch die Gemeindeautonomie geschützten Beurteilungsspielraum überschritten hat.

4.

4.1 Die Vorinstanz bejahte mit dem Baurekursgericht eine befriedigende Gesamtwirkung im Sinne von § 238 PBG/ZH und führte zur Begründung im Wesentlichen aus, die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Praxis, Ausnutzungsübertragungen nur zuzulassen, wenn sie aus der Sicht des Empfänger-Grundstücks 20 %

nicht übersteigen, entbehre einer gesetzlichen Grundlage, da die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Meilen (BZO) keine fixe Obergrenze für Baumassentransfers vorsehe. Da sich der Charakter der Zonen W 1.4 nicht nur über die Baumassenziffer, sondern auch über die weiteren in dieser Zone anwendbaren Bauvorschriften sowie über die Parzellenanordnung bestimme, sei nicht erkennbar, inwiefern das vorliegende Bauprojekt, das diese übrigen Vorschriften einhalte, den Zonencharakter verletzte. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin seien die projektierten Gebäude nicht so nahe zusammengebaut, dass sie wie ein einziges Gebäude wahrgenommen würden. Aufgrund des Zwischenraums seien zwei getrennte Baukörper erkennbar, was zur Auflockerung des Erscheinungsbildes des Bauvorhabens beitrage. Im Übrigen seien in der Wohnzone W 1.4 Gebäude mit einer Länge von bis zu 50 m zulässig, weshalb dem Bauvorhaben die von der Beschwerdeführerin behauptete Wahrnehmung als ein 41 m langes Gebäude ohnehin nicht angelastet werden könne. Die Bauparzellen lägen an einem nach Süden abfallenden Hang und seien gegenüber dem Zweienbach und dem östlichen Siedlungsgebiet leicht erhöht. Die Höhendifferenz von 13 m zwischen den Bauparzellen und dem Flussbett des Bachs falle aufgrund des sich davor befindlichen Waldes optisch jedoch nicht ins Gewicht. Zwischen der südlichen Bauparzelle und den davor südöstlich liegenden Häusern an der Y.strasse betrage der Höhenunterschied lediglich 1,5 m. Das Gebäude östlich der nördlichen Bauparzelle sei

BGE 145 I 52 S. 61

gegenüber dieser sogar über einen Meter erhöht, weshalb von einer exponierten Lage keine Rede sein könne. Zwar befänden sich südlich der Bauparzellen einige wenig auffällige Ein- und Zweifamilienhäuser. Der Bereich östlich der Bauparzellen werde aber insgesamt von den im Norden liegenden grösseren Mehrfamilien- und Terrassenhäusern geprägt. Zu diesen gehörten auch das nordöstlich an die Bauparzellen angrenzende dreigliedrige Haus am X.weg mit zwei Vollgeschossen, das zusammen mit dem gleich gestalteten Mehrfamilienhaus am X.weg die Arealüberbauung "X." bilde. Unter Berücksichtigung dieser Überbauung habe das Baurekursgericht das Bauvorhaben als dem örtlichen Gesamtkontext angepasst erachten dürfen, zumal die projektierten Baukörper durch die Aufnahme der in der weiteren baulichen Umgebung vorherrschenden modernen Architektursprache sich in harmonischer Weise in das bestehende Siedlungsgebiet eingliederten. Das Bauvorhaben bilde damit entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin keine "Stadtmauer über der Schlucht". Da das Bauvorhaben den Waldabstand sowie die Vorschriften über die Gebäudehöhen und -längen einhalte, sei nicht ersichtlich, inwiefern es sich bloss aufgrund seiner erhöhten Baumasse nachteilig auf die Besonnung des Waldes auswirken oder mehr Immissionen für die Waldrandfauna hervorrufen würde. Nicht erheblich sei, dass die Beschwerdegegnerin nun auch die Geberparzelle erworben habe und bei einer Vereinigung der Grundstücke keine Ausnutzungsübertragung mehr erforderlich wäre, da die Beschwerdegegnerin sich bei den rechtlichen Gegebenheiten behaften lassen müsse, die ihrem Baugesuch zu Grunde gelegen hätten.

4.2 Die Beschwerdeführerin wendet ein, sie habe von ihrem Ermessen sachgerecht Gebrauch gemacht, wenn sie in Bezug auf die vorgesehenen, konzentriert dichten Bauten am exponierten Siedlungsrand in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung eine befriedigende Gesamtwirkung im Sinne von § 238 PBG/ZH verneint habe. Indem die Vorinstanz diese Ermessensausübung nicht respektiert habe, habe sie Gemeindeautonomie verletzt. Die geplanten Bauten erreichten aufgrund ihres grossen Bauvolumens im Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung keine befriedigende Gesamtwirkung. Das Bauvolumen werde zwar auf zwei Baukörper aufgeteilt, die aber wegen ihres nur geringen Abstands von 4 m aus den meisten Blickrichtungen wie ein einziger insgesamt 41 m langer Baukörper in Erscheinung träten. Die Gebäudebreite von bis zu 16 m sei in der Zone W 1.4

BGE 145 I 52 S. 62

überdurchschnittlich und wirke bei der vorgesehenen Flachdachlösung massiger als die Satteldachlösung, die dem Vorentscheid zugrunde gelegen habe. Der Gebäudekomplex bilde einen Wall zwischen den angrenzenden Wohnbauten und dem Wald mit dem Bach. Diese Trennwirkung werde dadurch verstärkt, dass die geplanten Gebäude die östlich angrenzenden Bauten deutlich überragten. Das auf den Baugrundstücken zulässige Bauvolumen soll durch einen Transfer vom Grundstück Kat.-Nr. 12338 um 25 % erhöht werden. Dies widerspreche der Praxis der Baubehörde, Baumassentransfers von über 20 % nicht ohne triftige Gründe zuzulassen. Bereits deshalb erweise sich die kommunale Bauverweigerung als rechtmässig. Zwar habe die Beschwerdegegnerin das Gebergrundstück zwischenzeitlich käuflich erworben. Auch wenn bei einer möglichen Vereinigung der Grundstücke kein Nutzungstransfer mehr erforderlich sei, würde sich an der Sprengung des Zonencharakters und der unbefriedigenden Einordnung in den baulichen und landschaftlichen Kontext nichts ändern, da an exponierter Lage eine grosse Baumasse auf kleiner Fläche konzentrierter werden soll. Zudem habe die Vorinstanz autonomieverletzend unberücksichtigt gelassen, dass die Arealüberbauung "X." grosszügige Freiräume sowie einen erheblichen Abstand zum Wald aufweise und daher keinen voluminösen Baukörper rechtfertigen könne, der unmittelbar am Waldrand bzw. an der Kante des Bacheinschnitts liege und keinen grosszügigen Umschwung aufweise.

4.3 Die Beschwerdegegnerin liess das strittige Bauprojekt unter Berücksichtigung des Vorentscheids vom 27. August 2013 ausarbeiten, der einen Baumassentransfer von der Geberparzelle Kat.-Nr. 12338 grundsätzlich als bewilligungsfähig qualifizierte. Der Beschwerdegegnerin kann daher nicht als Nachlässigkeit angelastet werden, dass sie zur Vermeidung eines solchen Transfers die Geberparzelle erst erwarb, nachdem die Beschwerdeführerin ihren Bauabschlag im Wesentlichen mit der Übermässigkeit des vorgesehenen Baumassentransfers begründet hatte. Da die Beschwerdegegnerin die Geberparzelle bereits vor dem Erlass des angefochtenen Urteils erworben hatte, war bereits in diesem Zeitpunkt ein Baumassentransfer aufgrund der möglichen Vereinigung der Geberparzelle mit den Baugrundstücken letztlich nicht mehr erforderlich. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies nicht, wendet jedoch ein, die geplanten Bauten erreichten auch ohne Baumassentransfer keine befriedigende Gesamtwirkung. Demnach ist zu prüfen, ob im vorliegenden Fall aus ästhetischen Gründen eine Reduktion der grundsätzlich zugelassenen Baumasse verlangt werden kann.

BGE 145 I 52 S. 63

4.4 Die Ausnutzung der maximalen Baumasse entspricht grundsätzlich einem öffentlichen Interesse, da die schweizerische Raumordnungspolitik das wichtige Ziel verfolgt, die Siedlungsentwicklung zur haushälterischen Nutzung des Bodens nach innen zu lenken und kompakte Siedlungen zu schaffen (BGE 142 II 100 E. 4.6 S. 110 f.; Urteile 1C_233/2016 vom 20. Januar 2017 E. 5.3; 1C_490/2015 vom 15. April 2016 E. 3.4.1 und 3.4.2). Wird aus ästhetischen Gründen eine Reduktion der grundsätzlich zugelassenen Baumasse verlangt, muss diese Reduktion deshalb durch überwiegende öffentliche Interessen, wie zum Beispiel den Schutz von denkmalgeschützten Bauten oder Gebäudekomplexen, gerechtfertigt werden (BGE 101 Ia 223 E. 6c S. 222 f.; Urteile 1C_506/2011 vom 22. Februar 2012 E. 3.3; 1C_565/2016 vom 16. November 2017 E. 2.5 mit weiteren Hinweisen). Lässt die Zonenordnung eine bestimmte Geschosshöhe zu, darf zur Erreichung einer guten Gesamtwirkung nicht generell - etwa für ein ganzes Quartier - nur ein Geschoss weniger bewilligt werden, weil sonst die Zonenordnung ausser Kraft gesetzt würde (BGE 115 Ia 370 E. 5 S. 377 mit Hinweisen; vgl. auch Urteile 1C_434/2012 vom 28. März 2013 E. 3.3; 1C_270/2017 vom 12. Januar 2018 E. 4.2).

4.5 Vorliegend macht die Beschwerdeführerin namentlich geltend, die Ausschöpfung der zulässigen Baumasse führe dazu, dass die geplanten Mehrfamilienhäuser einen Wall zwischen den angrenzenden Wohnbauten und dem Wald bildeten, zumal die Gebäude aufgrund des Abstands von nur vier Metern wie ein 41 m langer Baukörper in Erscheinung treten würden. Die Vorinstanz durfte indessen willkürfrei davon ausgehen, die Errichtung

von zwei getrennten Gebäuden trage trotz des relativ geringen Abstands zur Auflockerung des Erscheinungsbildes des Bauvorhabens bei. Zudem sind in der Wohnzone W 1.4 bis zu 50 m lange Gebäude zulässig, weshalb selbst eine Gebäudelänge von 41 m grundsätzlich nicht als übermässig qualifiziert werden könnte. Weiter durfte die Vorinstanz entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin berücksichtigen, dass die Trennwirkung dadurch reduziert würde, dass der Wald die geplanten Gebäude zum Teil überragen würde. Zudem würden die geplanten Bauten vom nördlich an ihnen vorbeiführenden X.weg aus gesehen den Wald insgesamt nur zu einem geringen Teil abdecken, weil dieser nördlich der Baugrundstücke im Bereich der unüberbaubaren Parzelle Kat.-Nr. 12338 über grössere Distanzen uneingeschränkt einsehbar bleiben würde. Diese Parzelle ist daher entgegen der Meinung

BGE 145 I 52 S. 64

der Beschwerdeführerin gerade aufgrund ihrer länglichen Form durchaus geeignet, bezüglich der Wahrnehmung des Waldes einen Ausgleich dafür zu schaffen, dass der Umschwung auf den Baugrundstücken relativ klein ist. Zudem würde die Sicht auf den Wald durch den Abriss der Scheune auf dem Baugrundstück zum Teil sogar vergrössert. Unter diesen Umständen führen die geplanten Gebäude nicht zu einer übermässigen "Riegelwirkung" gegenüber dem Wald. Dies wird dadurch bestätigt, dass nicht ersichtlich ist, inwiefern die von der Beschwerdeführerin verlangte Reduktion des Bauvolumens um 5 % die Einsehbarkeit des Waldes spürbar verbessern soll. Weiter ist zu beachten, dass in der umliegenden Wohnzone W 1.4 anerkanntermassen modernere Wohnhäuser und grössere Überbauungen, wie zum Beispiel die Arealüberbauung "X." errichtet wurden. Dagegen finden sich in der Umgebung keine denkmalgeschützten Bauten oder Gebäudekomplexe, die ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Unterschreitung der grundsätzlich zulässigen Baumasse begründen könnten. Demnach stellt der Bauabschlag einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar, weshalb die Beschwerdeführerin mit dem strittigen Bauabschlag ihren Ermessensspielraum bei der Beurteilung der befriedigenden Gesamtwirkung nach § 238 Abs. 1 PBG/ZH überschritt. Die Vorinstanz hat daher mit der Aufhebung des Bauabschlags die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin nicht verletzt.

5.

5.1 In ihrem Eventualantrag verlangt die Beschwerdeführerin, die vorinstanzliche Gerichtsgebühr von Fr. 13'000.- sei auf Fr. 8'000.- zuzüglich Zustellkosten von Fr. 120.- zu reduzieren, da sie das Äquivalenzprinzip und den Anspruch auf eine wohlfeile Erledigung des Verfahrens gemäss Art. 18 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) verletze. In kantonalen Beschwerdeverfahren betreffend baurechtliche Fragen seien im Normalfall Gerichtsgebühren zwischen 5'000 und 8'000 Franken angemessen, sofern nicht ein ausserordentlicher Aufwand zu leisten sei oder ein aussergewöhnlich hoher Interessenwert bestehe. Im vorliegenden Fall hätten sich einzig gewöhnliche Fragen rund um die Einordnung und die Baumassenkonzentration gestellt, deren Beantwortung nicht besonders aufwändig gewesen sei. Demnach bestehe zwischen dem objektiven Wert des angefochtenen Urteils und der Gerichtsgebühr von 13'000.- ein offensichtliches Missverhältnis.

BGE 145 I 52 S. 65

5.2 Gerichtsgebühren sind Kausalabgaben, die ihren Grund in der Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung haben (BGE 143 I 227 E. 4.3.1 S. 234; BGE 124 I 241 E. 4a S. 244; je mit Hinweisen). Dagegen sind Steuern unabhängig von einer bestimmten staatlichen Gegenleistung geschuldet (BGE 135 I 130 E. 2 S. 133).

5.2.1 Aus dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht folgt, dass Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt

sein müssen, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind (BGE 136 I 142 E. 3.1 S. 144 f. mit Hinweisen; vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. d BV). Entsprechend verlangt Art. 127 Abs. 1 BV, dass die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung in den Grundzügen im Gesetz selber zu regeln ist. Die formell-gesetzliche Grundlage muss in diesen Punkten hinreichend bestimmt sein, um den Grundsätzen der Rechtssicherheit, der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns und der rechtsgleichen Rechtsanwendung zu genügen (BGE 131 II 271 E. 6.1 S. 278; BGE 143 I 227 E. 4.2 S. 233; je mit Hinweisen). Diese Anforderungen gelten grundsätzlich sowohl für Steuern wie auch für Kausalabgaben (vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. d BV). Bei Letzteren hat die Rechtsprechung die Anforderungen bezüglich der gesetzlichen Bestimmung der Abgabenhöhe namentlich bei Gerichtsgebühren gelockert, deren Höhen sich anhand der verfassungsmässigen Grundsätze der Kostendeckung und der Äquivalenz überprüfen lassen (BGE 106 Ia 249 E. 3b S. 253 f.; BGE 143 I 227 E. 4.2.1 S. 233; je mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung wurde indessen in einer Zeit entwickelt, in der üblicherweise geringe Gerichtsgebühren erhoben wurden, während die Gerichte heute tendenziell diese Gebühren erheblich erhöhen, weshalb dem Legalitätsprinzip insoweit eine grössere Bedeutung zukommt (BGE 143 I 227 E. 4.3.3 S. 235 f.).

5.2.2 Die Kausalabgaben, die wie Gebühren eine bestimmte staatliche Leistung abgelten, unterliegen dem Kostendeckungsprinzip. Nach diesem Prinzip soll der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen. Dieses Prinzip spielt im Allgemeinen für Gerichtsgebühren keine Rolle, weil die von den Gerichten eingenommenen Gebühren die entsprechenden Kosten erfahrungsgemäss bei Weitem nicht decken (BGE 143 I 227 E. 4.3.1 S. 234; BGE 141 I 105 E. 3.3.2 S. 108; je

BGE 145 I 52 S. 66

mit Hinweisen). Dass dies für das Zürcher Verwaltungsgericht nicht zutreffen soll, zeigt die Beschwerdeführerin nicht auf und ist auch nicht ersichtlich (vgl. 1C_156/2012 vom 12. Oktober 2012 E. 8.2.3).

5.2.3 Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben. Es bestimmt, 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. Bei ihrer Festsetzung darf innerhalb eines gewissen Rahmens der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden (BGE 141 I 105 E. 3.2.2 S. 108 f.; BGE 132 II 47 E. 4.1 S. 55 f.; je mit Hinweisen). Zudem darf gemäss dem Äquivalenzprinzip die Höhe der Gebühr die Inanspruchnahme gewisser Institutionen nicht verunmöglichen oder übermässig erschweren (BGE 106 Ia 249 E. 3a S. 253; BGE 103 Ia 85 E. 5b S. 89). Dies gilt namentlich bezüglich der Gerichtsgebühren, deren Höhe gemäss der jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Wahrung der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV den Zugang zur Justiz nicht übermässig erschweren darf (BGE 143 I 227 E. 5 S. 238 f.; BGE 141 I 105 E. 3.2.2 S. 108 f.; Urteile 2C_354/2017 vom 14. November 2017 E. 2.5.1; 1C_50/2016 vom 12. Mai 2016 E. 3.2; je mit Hinweisen; vgl. auch: ANDREAS KLEY, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 7. zu Art. 29a BV; GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl. 2017, N. 8b zu Art. 29a BV; JACQUES DUBEY, Droits fondamentaux, Bd. II, 2018, S. 837 Rz. 4153; BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 28 zu Art. 29a BV). In der vorliegenden Angelegenheit gibt es jedoch keinen Anlass,

die Frage der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) zu überprüfen, weil die Beschwerdeführerin keine entsprechende Rüge vorbrachte.

BGE 145 I 52 S. 67

5.2.4 Die kantonalen Gerichte verfügen bei der Festsetzung von Gerichtsgebühren über einen grossen Ermessensspielraum, der jedoch überschritten wird, wenn in Verletzung des Äquivalenzprinzips ein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem objektiven Wert der bezogenen Leistung besteht (BGE 141 I 105 E. 3.3.2 S. 109; Urteile 1C_327/2016 vom 22. März 2017 E. 10.3; 1C_319/2016 vom 1. Februar 2017 E. 5.3; je mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat sich in verschiedenen jüngeren Entscheiden mit diesem Thema im Bereich des öffentlichen Rechts befasst (Urteile 1C_459/2017 vom 12. Januar 2018 E. 5; 1C_342/2016 vom 13. Oktober 2016 E. 3.2 und 3.3; 1C_327/2016 vom 22. März 2017 E. 10.3 und 10.4; 1C_319/2016 vom 1. Februar 2017 E. 5.3 und 5.4; 1C_50/2016 vom 12. Mai 2016 E. 3; 1C_156/2012 vom 12. Oktober 2012 E. 8.2; vgl. auch Urteil 2C_717/2015 vom 13. Dezember 2015 E. 7 mit weiteren Hinweisen). Der vorliegende Fall bietet Gelegenheit, das Ausgeführte für das Gebiet des Baurechts zu konkretisieren.

5.3 Nach der Rechtsprechung kann auf eine genügende formell-gesetzliche Grundlage bei Studiengebühren verzichtet werden, solange diese sich in einer Grössenordnung halten, wie sie heute auch an anderen schweizerischen Hochschulen üblich ist, bzw. die Grenze des für den betreffenden Sachbereich Üblichen nicht deutlich überschritten wird (BGE 120 Ia 1 E. 3g S. 6. f; BGE 121 I 273 E. 5a S. 277). Unter Berufung auf diese Rechtsprechung hob das Bundesgericht den Gebührentarif vom 28. April 2015 für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des Kantons Waadt (Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA/VD; RSV 173.36.5.1]) trotz ungenügender formell-gesetzlicher Grundlage deshalb nicht auf, weil es davon ausging, der obere Gebührenrahmen von 10'000 Franken dürfe nur bei gewissen komplexen Fällen namentlich bei wichtigen Bauprojekten angewendet werden und diese Beträge blieben in einer Grössenordnung, die der heute in der Schweiz üblicherweise verlangten Gerichtsgebühren entspreche. Dabei verwies das Bundesgericht namentlich auf die Gebührenregelungen der Kantone Bern, Genf und Freiburg. Zudem berücksichtigte es die von der Verwaltungsrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts Waadt am 11. Mai 2015 erlassenen Richtlinien, die bei Rekursen gegen Baubewilligungen bei "kleinen" Bauprojekten Kostenvorschüsse von 1'500 bis 3'000 Franken, bei "gewöhnlichen" Projekten Vorschüsse von 3'000 bis 5'000 Franken und bei "wichtigen" Bauprojekten Vorschüsse von 4'000 bis 10'000 Franken vorsehen (BGE 143 I 227 E. 4.5.1 S. 237 und Sachverhalt lit. A.b S. 230).

BGE 145 I 52 S. 68

5.4 Im Kanton Bern beträgt die Gebühr bei Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht zwischen 300 und 7'000 Franken (Art. 51 des Verfahrenskostendekrets des Kantons Bern vom 24. März 2010 [BSG 161.12]). Im Kanton Genf - der wie der Kanton Zürich bei verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten eine doppelte gerichtliche Instanz vorsieht - darf die Gerichtsgebühr in Rekursverfahren in der Regel 10'000 Franken nicht überschreiten, ausgenommen sind besondere Fällen, in denen die Gebühr maximal 15'000 Franken betragen darf (Art. 2 des Reglements des Kantons Genf vom 30. Juli 1986 über die Kosten, Gebühren und Entschädigungen in Administrativverfahren [rs/GE E 5 10.03]). Der Kanton Tessin sieht für verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten einen Gebührenrahmen von 100 bis 5'000 Franken vor (vgl. Art. 47 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Kantons Tessin vom 24. September 2013 [RL 165.100]). Gemäss dem vom Bundesgericht beurteilten Gebührentarif für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des Kantons Waadt liegt der obere Gebührenrahmen bei 10'000 Franken, der nur bei besonders umfangreichen oder komplexen Verfahren überschritten werden darf

(Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 TFJDA/VD). Das Bundesgerichtsgesetz sieht vor, dass die Gerichtsgebühr für Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse - zu denen nach der Praxis baurechtliche Streitigkeiten gezählt werden - in der Regel 200-5000 Franken beträgt (Art. 65 Abs. 3 lit. a BGG), wobei der Höchstbetrag von 5'000 Franken verdoppelt werden kann, wenn besondere Gründe es rechtfertigen (Art. 65 Abs. 5 BGG). Solche Gründe können darin liegen, dass aussergewöhnlich grosse Bauvorhaben strittig sind und sich komplizierte Rechtsfragen stellen. Diese Regelungen lassen die Grössenordnung der in der Schweiz für baurechtliche Streitigkeiten heute üblichen Gerichtsgebühren erkennen. Zwar kann im Kanton Freiburg die Verwaltungsjustizgebühr bis 50'000 Franken betragen (Art. 1 Abs. 1 des Tarifs der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz des Kantons Freiburg vom 17. Dezember 1991 [SGF 150.12]). Jedoch ist nicht ersichtlich, dass das Kantonsgericht Freiburg aufgrund dieses hohen Gebührenrahmens in Streitigkeiten betreffend Baubewilligungen höhere Gerichtsgebühren erhebt, als dies die Verwaltungsgerichte der anderen Kantone üblicherweise tun.

5.5 Die vorliegend strittige Gebühr findet ihre rechtliche Grundlage namentlich in § 65a VRG. Gemäss dieser Bestimmung legt das

BGE 145 I 52 S. 69

Verwaltungsgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Die Gebühr beträgt in der Regel 500 bis 50'000 Franken (Abs. 1). Im Übrigen richtet sich die Gebührenerhebung nach §§ 13-16 VRG und nach der Verordnung des Verwaltungsgerichts (Abs. 2). Gemäss der entsprechenden Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 (GebV VGr; LS 175.252) bemisst sich die Gerichtsgebühr nach dem Zeitaufwand des Gerichts, der Schwierigkeit des Falles und dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse (§ 2 GebV VGr). Die Gebühr beträgt bei Verfahren ohne bestimmaren Streitwert in der Regel 1'000 bis 50'000 Franken (§ 3 Abs. 3 GebV VGr). Für besonders aufwendige Verfahren kann die Gerichtsgebühr verdoppelt werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei Streitigkeiten betreffend Baubewilligungen ist von einem Verfahren ohne bestimmaren Streitwert auszugehen, weshalb das tatsächliche Streitinteresse zu berücksichtigen ist (vgl. Urteile 1C_156/2012 vom 12. Oktober 2012 E. 8.1.2; 1C_459/2017 vom 12. Januar 2018 E. 5.2).

5.6 Anders als im Kanton Waadt besteht für die Gebühren des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich somit in § 65a VRG eine formell-gesetzliche Grundlage, die den Gebührenrahmen sowie die wesentlichen Bemessungskriterien nennt und insoweit dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht entspricht. Zu beachten ist jedoch, dass der obere Gebührenrahmen von in der Regel Fr. 50'000.- im interkantonalen Vergleich für Streitigkeiten ohne bestimmaren Streitwert sehr hoch ist (vgl. E. 5.4 hievor). Zudem geben die in § 65a Abs. 1 VRG und in § 2 GebV VGr genannten Bemessungskriterien des Zeitaufwands des Gerichts, der Schwierigkeit des Falles und des tatsächlichen Streitinteresses keine betragsmässigen Anhaltspunkte. Solche finden sich zwar bezüglich Verfahren mit bestimmarem Streitwert in § 3 Abs. 1 GebV VGr, der für verschiedene Streitwertkategorien betragsmässige Grössenordnungen für Gebührenvorschüsse anführt. Für Verfahren ohne bestimmaren Streitwert sieht § 3 Abs. 3 GebV VGr dagegen einzig vor, dass die Gerichtsgebühr in der Regel 1'000 bis 50'000 Franken beträgt. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat auch keine Richtlinien veröffentlicht, die bei baurechtlichen Verfahren nach Umfang bzw. Wichtigkeit des Bauvorhabens für die Gerichtsgebühren betragsmässige Grössenordnungen nennen, wie dies das Verwaltungsgericht des Kantons Waadt

BGE 145 I 52 S. 70

getan hat (vgl. BGE 143 I 227 Sachverhalt lit. A.b S. 230). Dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich steht daher bei der Festsetzung der Gerichtsgebühren bei Streitigkeiten ohne bestimmbaren Streitwert aufgrund des hohen oberen gesetzlichen Gebührenrahmens und der unbestimmten Bemessungskriterien ein sehr grosser Ermessensspielraum zu. Unter diesen Umständen hat zur Wahrung der vernünftigen Grenzen der Gebührenbemessung das Äquivalenzprinzip eine erhöhte Bedeutung, weshalb gestützt darauf in analoger Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Relativierung des Legalitätsprinzips verlangt werden kann, dass die strittige Gerichtsgebühr das in der Schweiz für ähnliche Verfahren übliche Mass nicht deutlich überschreiten darf (vgl. E. 5.3 hievor). Diese Begrenzung ist auch gerechtfertigt, damit den Gerichten bei der Gebührenbemessung kein übermässiger Spielraum verbleibt und die Gebühren voraussehbar und rechtsgleich sind, wie dies das Legalitätsprinzip im Abgaberecht verlangt (vgl. E. 5.2.1 hievor). Zudem bestünde bei Gerichtsgebühren, welche die Grössenordnung der heute in der Schweiz üblicherweise verlangten Gebühren deutlich überschreiten, die Gefahr, dass namentlich für von Bauvorhaben betroffene Privatpersonen der Zugang zur Justiz übermässig erschwert werden könnte (vgl. BGE 143 I 227 E. 5.2 S. 239).

5.7 Aus Erwägung 5.4 folgt, dass die strittige Gerichtsgebühr von Fr. 13'000.- im interkantonalen Vergleich und auch im Vergleich zu den Gebühren des Bundesgerichts aussergewöhnlich hoch ist und das in der Schweiz für ähnliche Verfahren übliche Mass deutlich überschreitet. Dass im vorliegenden Fall aussergewöhnliche Verhältnisse eine solche Abweichung rechtfertigen, legt die Vorinstanz nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. So ist von einem höchstens durchschnittlichen Zeitaufwand der Vorinstanz auszugehen, zumal das angefochtene Urteil insgesamt elf Seiten umfasst, die Parteien keine umfangreichen Rechtsschriften eingereicht hatten, die Vorinstanz keinen Augenschein vornahm und sie in Dreierbesetzung die Rechtsauffassung des Baurekursgerichts bestätigte. Auch war der Fall nicht besonders schwierig, da im Wesentlichen nur die genügende Einordnung strittig war, die in Baurechtsverfahren häufig zu beurteilen ist. Schliesslich ist das Streitinteresse der Beschwerdeführerin als gering zu qualifizieren, da sie als Gemeinde in Bezug auf zwei Häuser mit insgesamt sieben Wohneinheiten aus ästhetischen Gründen im öffentlichen Interesse lediglich eine relativ

BGE 145 I 52 S. 71

geringe Reduktion der Baumasse verlangte. Demnach verletzte die angefochtene Gerichtsgebühr von Fr. 13'000.- das Äquivalenzprinzip, weil zwischen ihr und dem objektiven Wert des angefochtenen Urteils unter Berücksichtigung der heute in der Schweiz für baurechtliche Streitigkeiten üblicherweise verlangten Gebühren ein offensichtliches Missverhältnis besteht. Dies wird dadurch bestätigt, dass die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin trotz der anwaltlichen Ausarbeitung einer eingehenden Vernehmlassung eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.- zusprach, die zu einer Gerichtsgebühr von Fr. 13'000.- in einem Missverhältnis stehen würde. Zudem erhob das Baurekursgericht als erste gerichtliche Instanz eine Gebühr von Fr. 8'000.-, obwohl es einen Augenschein mit Fotodokumentation durchführte und es daher einen wesentlich grösseren Aufwand hatte als die Vorinstanz. Diese verlangte im Übrigen gemäss ihrer jüngeren Praxis bei Verfahren betreffend Bauprojekte mit Mehrfamilienhäusern selber mehrfach Gerichtsgebühren, die Fr. 8'000.- nicht überstiegen (vgl. Urteil 1C_459/2017 vom 12. Januar 2018 E. 5.1 mit Hinweisen). Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, die vorinstanzliche Gerichtsgebühr gemäss dem Eventualantrag der Beschwerdeführerin gestützt auf das Äquivalenzprinzip auf Fr. 8'000.- zu reduzieren.

5.8 Damit kann offenbleiben, ob der Anspruch auf eine wohlfeile Erledigung des Verfahrens gemäss Art. 18 Abs. 1 KV/ZH über das Äquivalenzprinzip hinausgeht (vgl. dazu: Urteile 2C_513/2012 vom 11. Dezember 2012 E. 3.5; 1C_156/2012 vom 12. Oktober 2012 E. 8.2.2).