

BGer 2C_1085/2019 vom 8. Mai 2020

Bundesgericht, 2020-05-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_1085_2019

FR: TF 2C_1085/2019 du 8 mai 2020

IT: TF 2C_1085/2019 del 8 maggio 2020

Erwägungen

E. 1

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und richtet sich gegen das kantonal letztinstanzliche (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), verfahrensabschliessende (Art. 90 BGG) Urteil eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG). Die Beschwerdeführerin ist bereits im kantonalen Verfahren als Partei beteiligt gewesen. Ausserdem ist sie durch das angefochtene Urteil in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt. Sie ist somit zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144; 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Der Verletzung von Grundrechten geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 143 II 283 E. 1.2.2 S. 286 ; 139 I 229 E. 2.2 S. 232). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 143 I 1 E. 1.4 S. 5; 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254).

E. 3

Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Der von der Vorinstanz festgestellte Sachverhalt kann nur erfolgreich gerügt, berichtigt oder ergänzt werden, wenn er offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG ; Art. 105 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 142 I 135 E. 1.6 S. 144 f.; 140 III 16 E. 1.3.1 S. 17 f.). Rügt die beschwerdeführende Partei eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung, haben ihre Vorbringen den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG zu genügen (vgl. BGE 139 I 72 E. 9.2.3.6 S. 96; 133 II 249 E. 1.4.3 S. 255; zur qualifizierten Rüge- und Begründungspflicht vgl. E. 2 hiavor).

E. 3.1

Insoweit die Beschwerdeführerin auf über 70 Seiten ihrer Beschwerdeschrift den Sachverhalt aus ihrer Sicht vorträgt, sich die Würdigung des vorinstanzlichen Urteils aber darin erschöpft, bloss darzutun, der Sachverhalt sei offensichtlich unrichtig festgestellt worden, fehlt es an einer hinreichenden Auseinandersetzung mit dem vorinstanzlichen Urteil. Es genügt nicht, lediglich zusammenfassend vorzubringen, die Vorinstanz erfasse, stelle fest, würdige und subsumiere den Sachverhalt in ihrem Urteil vom 24. Juli 2019 offensichtlich unrichtig und unvollständig. Die Sachverhaltsrügen der Beschwerdeführerin genügen - unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen (vgl. E. 3.3 und E. 5 hiernach) - nicht den von Art. 106 Abs. 2 BGG gestellten Anforderungen. Sie beinhalten im dargelegten Umfang rein appellatorische Kritik am angefochtenen Urteil.

E. 3.2

Für die Würdigung der sich stellenden Rechtsfrage rechtfertigt sich daher - mit Ausnahme der nachfolgenden Erwägungen (vgl. E. 3.3 und E. 5 hiernach) -, auf die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz abzustellen (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG).

E. 3.2.1

In tatsächlicher Hinsicht stellt die Vorinstanz fest, dass die Beschwerdeführerin ihre geltend gemachten Ansprüche im Wesentlichen aus einem als "Letter of Intent" bezeichneten Dokument vom 5. Mai 2014 ableite (vgl. E. 3.1 des angefochtenen Urteils). In diesem Dokument werde ausgeführt, dass es der Stadtpräsidentin ein grosses Anliegen sei, den Heimfall vorzubereiten und zu vollziehen, um Gewähr dafür zu bieten, das Werk der Beschwerdeführerin und von Le Corbusier nachhaltig für die Öffentlichkeit zu sichern. Sie werde sich dafür einsetzen, die zuständigen politischen Instanzen zu überzeugen, eine öffentlich-rechtliche Stiftung zu gründen, die das Centre Le Corbusier / A._____ Museum betreiben und regelmässig für die Öffentlichkeit zugänglich machen werde. Die Stadt solle dieser Stiftung das Ausstellungsgebäude übertragen, das Grundkapital stiften sowie Betriebsbeiträge und einen Sanierungsbeitrag sprechen. Die Stadtpräsidentin sei des Weiteren bereit, vorbehaltlich der entsprechenden Entscheide der zuständigen Instanzen, im Stiftungsrat das Präsidium zu übernehmen. Der Direktor Kultur der Stadt Zürich (nachfolgend: Direktor Kultur) solle darin ebenfalls Einsitz nehmen. Zwei weitere Sitze seien für die Stiftung der Beschwerdeführerin vorgesehen und ein fünfter Sitz komme einer verwaltungsunabhängigen, von der Stadt Zürich bestimmten Person zu (vgl. E. 3.3.1 des angefochtenen Urteils).

E. 3.2.2

Die Stadt Zürich werde, so die Vorinstanz weiter, nach dem Heimfall bis zur Widmung an die öffentlich-rechtliche Stiftung die Verantwortung für das Centre Le Corbusier / A._____ Museum übernehmen. Die Beschwerdeführerin habe zugesagt, das Museum für Abklärungen zugänglich zu machen und den künftigen Betrieb wohlwollend zu begleiten. Weiter habe sie ihre Bereitschaft erklärt, mit der Stadt Zürich bis zur Gründung der öffentlich-rechtlichen Stiftung einen Leihgabevertrag über die Mobilien des Hauses und der Werke von Le Corbusier abzuschliessen. Ausserdem habe die Beschwerdeführerin in Aussicht gestellt, nach der Gründung der öffentlich-rechtlichen Stiftung einen Dauerleihvertrag mit der Stadt Zürich abzuschliessen (vgl. E. 3.3.1 des angefochtenen Urteils).

E. 3.2.3

Nach den Feststellungen der Vorinstanz führten die Beschwerdeführerin und die Stadt Zürich ab dem Jahr 2012 Gespräche über den künftigen Betrieb des Centre Le Corbusier / A._____ Museums. In diesem Zusammenhang sei die Idee, das Gebäude einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zu übertragen, eingehend diskutiert und seien unter anderem Entwürfe für die Statuten ausgetauscht worden. Der Direktor Kultur habe in einem Schreiben vom 27. Februar 2013 aufgezeigt, wie nach dem Heimfall weiterhin ein Museum geführt werden könne und in diesem Zusammenhang in Aussicht gestellt, die Stadt Zürich sei bereit, eine offizielle Absichtserklärung abzugeben, wonach sie beabsichtige, das Centre Le Corbusier auch in Zukunft im Sinne einer Weiterführung des bisherigen Werks der Beschwerdeführerin sowie von Le Corbusier betreiben zu wollen. In einem weiteren Schreiben vom 12. Juli 2013 habe der Direktor Kultur festgehalten, es sei weiterhin geplant, eine öffentlich-rechtliche Stiftung zu gründen, um das Gebäude im Sinne der Beschwerdeführerin weiterhin als Museum zu führen. Die Beschwerdeführerin habe in der Folge verschiedene konkrete Forderungen erhoben, wie der künftige Museumsbetrieb auszugestalten und in welcher Form sie einzubeziehen sei (vgl. E. 3.3.2 des angefochtenen Urteils).

E. 3.2.4

Die Vorinstanz berücksichtigt im Weiteren, dass der Direktor Kultur im Rahmen dieser Gespräche die Beschwerdeführerin wiederholt auf die Zuständigkeitsordnung der Stadt Zürich hingewiesen habe. In einem E-Mail vom 27. November 2013 habe er im Sinne einer Vorbemerkung darauf aufmerksam gemacht, dass sowohl der Stadtrat als auch der Gemeinderat der Absicht der Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung folgen müssten und das dazu notwendige Stiftungskapital zu sprechen hätten. In einem E-Mail vom 10. März 2014 habe der Direktor Kultur unter anderem ausgeführt, im Moment sei noch unklar, ob der finanzielle Gesamtbetrag der Vorlage in der Kompetenz des Gemeinderats liege oder dafür eine Volksabstimmung notwendig sei (vgl. E. 3.3.2 des angefochtenen Urteils).

E. 3.3

In rechtsgenügender Weise beanstandet die Beschwerdeführerin die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung mit Blick auf die Parteien eines allfällig zustande gekommenen Vertrags.

E. 3.3.1

Sie bestandet die vorinstanzliche Auffassung, wonach die damalige Stadtpräsidentin und nicht die Stadt Zürich gewisse Handlungen in Aussicht gestellt habe und aus dem "Letter of Intent" vom 5. Mai 2014 keine Verpflichtung der Stadt Zürich, sondern höchstens eine Verpflichtung der Stadtpräsidentin erblickt werden könne (vgl. E. 3.4.1 des angefochtenen Urteils). Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ergibt sich aus dem "Letter of Intent" vom 5. Mai 2014, dass die Stadt Zürich und die Beschwerdeführerin Parteien eines allfällig zustande gekommenen Vertrags wären. Die gegenteilige Beweiswürdigung der Vorinstanz sei willkürlich.

E. 3.3.2

Der Auffassung der Beschwerdeführerin ist zu folgen. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Stadtpräsidentin als Amtsträgerin auf offiziellem Briefpapier der Stadt Zürich als Privatperson verpflichtet hätte. Die Gespräche und Verhandlungen der Stadtpräsidentin und dem Direktor Kultur mit der Beschwerdeführerin sind im Kontext der Verhandlungen über die Regelung des Heimfalls erfolgt. Angesichts des Umstands, dass die Stadt Zürich

Vertragspartei der "Vereinbarung im Zusammenhang mit dem Ablauf des Baurechts über das 'Centre Le Corbusier / Museum A. _____'" vom 13. Mai 2014 ist und die Stadt Zürich auch die Heimfallentschädigung geleistet hat, erscheint es daher als offensichtlich unrichtig, wenn die Vorinstanz davon ausgeht, es könne höchstens eine allfällige Verpflichtung der Stadtpräsidentin erblickt werden.

E. 3.3.3

In diesem Lichte drängte sich vielmehr die sachverhaltliche Feststellung auf, dass sich bei einem allfälligen Zustandekommen der Vereinbarungen nicht die Stadtpräsidentin, sondern die Stadt Zürich als Vertragspartei erweisen würde. Auch die Stadt Zürich geht in ihrer Vernehmlassung davon aus, dass sie selbst Vertragspartei sei, falls ein Vertrag zustande gekommen wäre. Wie sich indes nachfolgend zeigen wird, ist der Umstand, wer die allfälligen Vertragsparteien sind, für den Ausgang des Verfahrens nicht massgebend (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG ; E. 5 ff. hiernach).

E. 4

Für die Auslegung verwaltungsrechtlicher Verträge ist wie bei einem privatrechtlichen Vertrag in erster Linie auf den übereinstimmenden wirklichen Willen der Parteien abzustellen (sog. subjektive Vertragsauslegung). Die subjektive Vertragsauslegung bezieht sich auf den Willen der Vertragsparteien im Zeitpunkt des Vertragsschlusses. Lässt sich ein übereinstimmender Parteiwille nicht feststellen, ist der Vertrag derart auszulegen, wie er nach dem Vertrauensgrundsatz verstanden werden durfte und musste (sog. objektive Vertragsauslegung). Die objektive Vertragsauslegung ergibt sich nicht allein aus dem Wortlaut, sondern kann sich namentlich auch aus dem verfolgten Ziel, der Interessenlage der Parteien oder aus den Gesamtumständen ergeben (vgl. BGE 144 V 84 E. 6.2.1 S. 89).

Was die Parteien beim Vertragsabschluss gewusst, gewollt oder tatsächlich verstanden haben, ist eine Tatfrage (vgl. E. 5 hiernach). Die tatsächliche Ermittlung des subjektiven Parteiwillens beruht auf einer Beweiswürdigung, die der bundesgerichtlichen Überprüfung nur in den Schranken von Art. 105 BGG zugänglich ist. Die Vertragsauslegung nach dem Vertrauensgrundsatz ist hingegen eine Rechtsfrage (vgl. E. 6 hiernach). Entsprechend Art. 95 BGG werden öffentlich-bundesrechtliche Verträge frei, öffentlich-kantonalrechtliche dagegen nur mit eingeschränkter Kognition - namentlich unter dem Blickwinkel des Willkürverbots - überprüft (vgl. BGE 144 V 84 E. 6.2.2 S. 89 f.; 133 III 675 E. 3.3 S. 681; Urteile 2C_528/2019 vom 5. Dezember 2019 E. 3.4; 1C_613/2015 vom 10. August 2016 E. 2.1 f.; 2C_658/2015 vom 3. Juni 2016 E. 3.2).

E. 5

In

tatsächlicher Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin die vorinstanzliche Feststellung mit Blick auf den wirklichen Willen der Verfahrensbeteiligten. Die Vorinstanz verkenne den tatsächlichen übereinstimmenden Parteiwillen.

E. 5.1

Nach Auffassung der

Beschwerdeführerin liegt ein tatsächlicher Konsens zwischen den Verfahrensbeteiligten vor. Sie legt dar, dass seit Beginn der Gespräche im Sinne eines konstruktiven Prozesses eine verbindliche, gegenseitige Regelung und nicht eine unverbindliche Absichtserklärung

gewollt gewesen sei. Es hätten nachweislich Verhandlungen zwischen der Beschwerdeführerin und der Stadt Zürich stattgefunden. Diese Verhandlungen seien darauf ausgerichtet gewesen, eine verbindliche Vereinbarung abzuschliessen. Für eine Absichtserklärung hätte es hingegen nicht derart umfangreiche und detaillierte Besprechungen benötigt.

Das von den beiden Verfahrensbeteiligten unterzeichnete Dokument vom 5. Mai 2014 sei, so die Beschwerdeführerin weiter, fälschlicherweise und irreführend mit "Letter of Intent" betitelt. Nach Art. 18 Abs. 1 OR sei bei der Beurteilung eines Vertrags der übereinstimmende wirkliche Wille und nicht die unrichtige Bezeichnung zu beachten. Im Nachgang an die Unterzeichnung des "Letter of Intent" habe beispielsweise der Direktor Kultur von "unserer Vereinbarung" gesprochen.

E. 5.2

Die

Stadt Zürich bringt in ihrer Vernehmlassung vor, sie habe die erfolgten Gespräche und Verhandlungen nie bestritten. Jedoch zeige der Wortlaut der vielen Beweismittel, die die Beschwerdeführerin zitiere, dass kein wirklicher Wille zu einer vertraglichen Bindung bestanden habe. Der "Letter of Intent" vom 5. Mai 2014 sei korrekt betitelt und lediglich in Anführungszeichen gesetzt worden, da es sich um einen Anglizismus handle. Die Beschwerdeführerin widerspreche sich, wenn sie einerseits darlege, die Stadt Zürich habe die Dokumente jeweils vom internen Rechtsexperten überprüfen lassen, und andererseits behaupte, beim relevantesten Dokument liege ein Fehler bei der Betitelung vor. Ausserdem sei die Wendung "Vereinbarung" weit zu verstehen und nicht mit einer vertraglichen Bindung gleich zu setzen.

E. 5.3

Aus dem von der Beschwerdeführerin angerufenen und als "Letter of Intent" betitelten Dokument vom 5. Mai 2014 geht hervor, dass sich die Stadtpräsidentin dafür einsetze, "die zuständigen politischen Instanzen zu überzeugen". Im Weiteren werden ausdrücklich die "entsprechenden Entscheide der zuständigen Instanzen" vorbehalten. Die ersten beiden Abschnitte dieses Dokuments, die sich zu den Absichten der Stadtpräsidentin und der Stadt Zürich äussern, sind offenkundig mit expliziten und erkennbaren Vorbehalten versehen. Der deutliche Wortlaut der Vorbehalte steht einem verbindlichen Charakter des "Letter of Intent" und einer dadurch entstandenen verbindlichen Verpflichtung der Stadt Zürich entgegen.

E. 5.3.1

Der Beschwerdeführerin gelingt es nicht darzulegen, weshalb die vorinstanzliche Beweiswürdigung mit Blick auf den wirklichen Willen offensichtlich unrichtig sein sollte. Der Umstand, dass nachweislich Verhandlungen stattgefunden hätten und diese darauf ausgerichtet gewesen sein sollten, eine verbindliche Vereinbarung abzuschliessen, deutet nicht auf einen übereinstimmenden wirklichen Parteiwillen hin. Vertragsverhandlungen erfordern oftmals umfangreiche und detaillierte Besprechungen, ohne dass diese in einen erfolgreichen Vertragsschluss münden.

E. 5.3.2

Genauso wie die Bezeichnung des Dokuments vom 5. Mai 2014 als "Letter of Intent" grundsätzlich nicht massgebend ist (vgl. Art. 18 Abs. 1 OR), kann sich die

Beschwerdeführerin auch nicht erfolgreich darauf berufen, dass der Direktor Kultur im Nachgang an die Unterzeichnung des "Letter of Intent" in einem E-Mail vom 18. August 2014 von "unserer Vereinbarung" gesprochen hat. Die blosser Nennung eines Dokuments als "Vereinbarung" impliziert nicht ohne Weiteres eine damit verbundene Verbindlichkeit. Die Beschwerdeführerin legt nicht hinreichend schlüssig dar, dass sich im E-Mail vom 18. August 2014 - ausser der Bezeichnung als "unsere Vereinbarung" - weitere Hinweise fänden, die einen übereinstimmenden wirklichen Willen erkennen liessen.

E. 5.4

Die vorinstanzliche Auffassung, wonach sich aus dem Wortlaut des "Letter of Intent" vom 5. Mai 2014 und der damit im Zusammenhang stehenden Korrespondenz zwischen den Verfahrensbeteiligten kein übereinstimmender wirklicher Bindungswille der Stadt Zürich erkennen lasse, ist

nicht offensichtlich unrichtig (vgl. E. 3.4.2 des angefochtenen Urteils). Mangels tatsächlichem Konsens und soweit sich aus dem Dargelegten nicht ein Dissens erkennen lässt, bleibt zu prüfen, ob sich ein Bindungswille aufgrund der vorliegenden Umstände ergibt.

E. 6

In

rechtlicher Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 1 Abs. 1 OR in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 ZGB, Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 9 BV. Die Vorinstanz sehe nach dem Vertrauensprinzip fälschlicherweise keine vertragliche Verpflichtung der Stadt Zürich.

E. 6.1

Die

Beschwerdeführerin legt dar, dass vor dem Hintergrund des von der Stadt Zürich ausdrücklich erklärten Ziels, in Absprache und im gegenseitigen Einvernehmen zu handeln, ein verwaltungsrechtlicher Vertrag zustande gekommen sei. Dieses Ergebnis dränge sich im Lichte des von der Stadt Zürich geschaffenen Vertrauensverhältnisses, des erklärten Ziels, Sicherheit und Gewähr zu leisten sowie des Umstands auf, dass die Stadt Zürich von sich aus den Vorschlag zur Ausgliederung in eine öffentlich-rechtliche Stiftung vorgebracht und einen konkreten Zeitplan zur politischen Durchsetzung präsentiert habe. Die nachweislich stattgefundenen Verhandlungen hätten somit zu einem gültig zustande gekommenen verwaltungsrechtlichen Vertrag geführt. Sie hätte sich aufgrund dieser besonderen Umstände darauf verlassen dürfen, dass die zahlreichen Erklärungen, Zusicherungen und Vereinbarungen seitens der Stadt Zürich rechtlich bindend seien und Gültigkeit hätten.

Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, sie hätte davon ausgehen dürfen, dass die Stadtpräsidentin und der Direktor Kultur für die Stadt Zürich zu handeln kompetent und zuständig gewesen seien. Sie bestreite nicht, dass die Verpflichtungen vorbehaltlich der Entscheide der zuständigen Instanzen bestünden. Dies ändere jedoch an der rechtlichen Gültigkeit und der Verbindlichkeit der Vereinbarung nichts, sondern tangiere allenfalls die Durchführbarkeit des Vereinbarten. Insofern gehe das Vertrauensprinzip der öffentlichen Zuständigkeits- und Kompetenzordnung vor. Die Unzuständigkeit der vertragsabschliessenden Behörde hätte grundsätzlich auch nicht die Nichtigkeit des Vertrags zur Folge.

Wie die Beschwerdeführerin mit Blick auf ihre E-Mail-Korrespondenz mit der Stadtpräsidentin und dem Direktor Kultur weiter ausführt, müsse vorliegend auch ein E-Mail ohne eigenhändige Unterschrift für die Begründung des verwaltungsrechtlichen Vertrags genügen, da die Stadt Zürich ein besonderes Vertrauensverhältnis geschaffen habe sowie im Einvernehmen gehandelt worden sei. Ein allfälliges Schriftformerfordernis für das Zustandekommen von verwaltungsrechtlichen Verträgen stünden dem vorliegenden Vertragsschluss nicht entgegen. Angesichts dieser Umstände könne sich die Stadt Zürich nicht auf die Formungültigkeit berufen. Entgegen der vorinstanzlichen Auffassung liege des Weiteren auch kein vorvertragliches Handeln vor. Vielmehr sei nach guten Treuen im Ergebnis ein rechtsverbindlicher Vertrag zustande gekommen.

E. 6.2

Die

Stadt Zürich vertritt die Auffassung, aus einem blossen Vertrauensverhältnis, um das sich nicht nur die Stadt Zürich, sondern auch die Beschwerdeführerin bemüht habe, resultiere nicht ohne Weiteres eine vertragliche Bindung. Ebenso wenig entstehe ein vertragliches Verhältnis, wenn die Absicht geäussert werde, man wolle mit der Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung Gewähr und Sicherheit bieten. Gleiches gelte sodann, wenn verwaltungsinterne Abklärung getroffen würden, um die Möglichkeit zur Ausgliederung in eine öffentlich-rechtliche Stiftung zu prüfen. Der Umstand, dass ein Zeitplan für die politische Durchsetzung präsentiert worden sei, gebe zu erkennen, dass kein verbindlicher Vertrag zustande kommen könne, da die politischen Entscheide vorbehalten worden seien.

Die Beschwerdeführerin, so die Stadt Zürich weiter, könne nicht lediglich vorbringen, dass sei in allen Belangen auf die Behörden vertraut hätte. Vielmehr sei sie mit eigenen Forderungen aufgetreten sowie über die gesamte Verhandlungs- und Verfahrensdauer rechtlich beraten und vertreten gewesen. Es müsse ihr daher bewusst gewesen sein, dass die Stadtpräsidentin und der Direktor Kultur die Stadt Zürich nur in beschränktem Masse habe verpflichten können. Ferner sei in der vorliegenden Angelegenheit mit den zur Diskussion stehenden Verpflichtungen offenkundig, dass eine gegenseitige Verpflichtung nicht durch den Versand von E-Mails rechtsgültig entstehen könne. Es sei deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb sich die Stadt Zürich nicht auf das Schriftformerfordernis berufen könnte.

E. 6.3

Beim verwaltungsrechtlichen Vertrag, dessen Zustandekommen vorliegend umstritten ist, würde es sich um einen öffentlich-kommunalrechtlichen Vertrag handeln. Die Prüfung einer übereinstimmenden gegenseitigen Willensäusserung nach dem Vertrauensprinzip im Sinne eines normativen Konsens erfolgt deswegen mit eingeschränkter Kognition - mithin unter dem Blickwinkel der von der Beschwerdeführerin gerügten Verletzung des Willkürverbots (vgl. E. 4 i.f. hiervor).

E. 6.3.1

Zunächst ist auf die ständige bundesgerichtliche Rechtsprechung hinzuweisen, wonach bei der Auslegung öffentlich-rechtlicher Verträge in Zweifelsfällen zu vermuten ist, dass die Verwaltung nicht bereit ist, etwas zu vereinbaren, was mit den von ihr zu wahren öffentlichen Interessen und der einschlägigen Gesetzgebung im Widerspruch steht (vgl.

BGE 144 V 84 E. 6.2.1 S. 89; 135 V 237 E. 3.6 S. 242 ; 122 I 328 E. 4e S. 335; 121 II 81 E. 4a S. 85). In diesem Lichte kann der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden, wenn sie vorbringt, das Vertrauensprinzip gehe grundsätzlich der öffentlichen Zuständigkeits- und Kompetenzordnung vor. Im Zweifelsfall ist vielmehr vom Gegenteil auszugehen: Die einschlägige Gesetzgebung - vorliegend die kommunalrechtliche Zuständigkeitsregelung - stellt einen rechtlich zu würdigenden Umstand dar, der dem Vertragsschluss nach dem Vertrauensprinzip entgegenstehen kann. Die Vorinstanz verfällt folglich nicht in Willkür, wenn sie darlegt, es dürfe als allgemein bekannt vorausgesetzt werden, dass im schweizerischen Politsystem eine Verpflichtung des Gemeinwesens im vorliegenden Ausmass nicht durch die Präsidentin einer Exekutivbehörde entschieden werden könne (vgl. E. 3.4.2 des angefochtenen Urteils). Im Grundsatz liegt deshalb auch keine Verletzung des Willkürverbots vor, wenn nach Würdigung der Vorinstanz die (notorische) Kenntnis der (kommunalen) Zuständigkeitsregelung dem Zustandekommen des Vertrags entgegensteht.

E. 6.3.2

Sodann fehlt eine schlüssige Argumentation, wenn die Beschwerdeführerin einerseits geltend macht, sie hätte davon ausgehen dürfen, dass die Stadtpräsidentin und der Direktor Kultur für die Stadt Zürich zu handeln kompetent und zuständig gewesen seien. Andererseits bestreitet die Beschwerdeführerin nicht, dass die Verpflichtungen nur vorbehältlich der Entscheide der zuständigen Instanzen bestünden. Diese Argumentation ist im Lichte der obligationenrechtlichen Regelung der Stellvertretung (vgl. Art. 32 ff. OR) widersprüchlich. Gemäss Art. 38 Abs. 1 OR wird die Vertretene (Stadt Zürich) nur dann Gläubigerin oder Schuldnerin, wenn sie den Vertrag genehmigt, den die Stellvertreterin (Stadtpräsidentin) ohne Ermächtigung abgeschlossen hat. Dass die Stadt Zürich eine solche (vertragliche) Verpflichtung nachträglich genehmigt hätte, bringt die Beschwerdeführerin nicht vor und ist auch nicht ohne Weiteres ersichtlich. Auch in diesem Lichte vermag die Rüge der Beschwerdeführerin nicht zu überzeugen, wonach sich die Vorinstanz in willkürlicher Weise auf die öffentlich-rechtliche Zuständigkeitsregelung berufe, um einer allfälligen vertraglichen Verbindlichkeit zu entgehen.

E. 6.3.3

Nach dem Dargelegten verfällt die Vorinstanz nicht in Willkür, wenn sie erwägt, die Stadtpräsidentin und der Direktor Kultur seien nicht ermächtigt, um die Stadt Zürich im umstrittenen Ausmass zu verpflichten (vgl. E. 6.3.1 hiervor). Die Beschwerdeführerin hätte zumindest anhand der kommunalrechtlichen Kompetenzverteilung und Zuständigkeitsordnung aufzeigen müssen, dass diese vorinstanzliche Auffassung der geltenden rechtlichen Regelung in unhaltbarer Weise entgegensteht. Lediglich vorzubringen, das Vertrauensprinzip gehe der öffentlichen Zuständigkeits- und Kompetenzordnung vor, ist hierzu jedenfalls nicht ausreichend. Ausserdem vermag die Beschwerdeführerin auch keine willkürliche Rechtsanwendung aufzuzeigen, wenn sie darlegt, die Stadt Zürich hätte sich vorbehältlich der Entscheide der zuständigen Instanzen verbindlich verpflichtet (vgl. E. 6.3.2 hiervor).

E. 6.3.4

Auch im Lichte der übrigen Umstände erweist sich das vorinstanzliche Urteil, das einen Vertragsschluss nach Treu und Glauben nicht anerkennt, als haltbar. Die Vorinstanz legt ausführlich dar, dass die Beschwerdeführerin wiederholt auf die Zuständigkeitsordnung hingewiesen worden sei. Sodann ist der Beschwerdeführerin ausdrücklich dargelegt

worden, dass der Stadtrat und der Gemeinderat der Absicht der Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung ebenso folgen müsse. Ausserdem hat der Direktor Kultur darauf aufmerksam gemacht, dass noch unklar sei, ob es für die Umsetzung eine Volksabstimmung benötige (vgl. E. 3.2.4 hiervor). Dass sich die Verfahrensbeteiligten darum bemüht hätten, die Verhandlungen und Gespräche in gegenseitigem Einvernehmen und Vertrauen durchzuführen, lässt nicht ohne Weiteres auf Umstände schliessen, die einen Bindungswillen nach dem Vertrauensprinzip aufdrängen. Nicht massgebend ist im Weiteren auch der Umstand, dass die Stadt Zürich von sich aus den Vorschlag zur Ausgliederung in eine öffentlich-rechtliche Stiftung vorgebracht und einen konkreten Zeitplan zur politischen Durchsetzung präsentiert habe. Letztlich hilft es der Beschwerdeführerin auch nicht weiter, auf dem Umstand zu verweisen, dass die Verhandlungen darauf abgezielt hätten, eine verbindliche Vereinbarung abzuschliessen (vgl. E. 5.1 hiervor). Dieses Ziel dürfte bei Vertragsverhandlungen regelmässig bestehen. Die Vorinstanz kommt folglich willkürfrei zum Schluss, dass der Beschwerdeführerin die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung lediglich im Sinne einer Absichtserklärung in Aussicht gestellt worden ist und die Stadt Zürich der Beschwerdeführerin keine verbindliche Verpflichtungserklärung abgegeben hat.

E. 6.4

Die Vorinstanz folgert damit zu Recht, dass auch kein normativer Konsens vorliegt. Das vorinstanzliche Urteil verletzt weder Art. 1 Abs. 1 OR in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 ZGB noch Art. 5 Abs. 3 BV. Eine Verletzung des Willkürverbots nach Art. 9 BV liegt nicht vor.

E. 7

Insoweit sich die Beschwerdeführerin auf ein Vertrauensverhältnis beruft, der Vorinstanz vorwirft, sie verneine zu Unrecht einen Schutz des Vertrauens der Beschwerdeführerin und hiermit eine verbindliche Zusicherung im Sinne des Vertrauensschutzes nach Art. 9 BV geltend macht, stösst ihre Rüge ins Leere.

E. 7.1

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf den Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, sofern sich dieses auf eine konkrete, die betreffende Person berührende Angelegenheit bezieht. Vorausgesetzt ist im Weiteren, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Ausserdem scheidet die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (vgl. BGE 132 II 240 E. 3.2.2 S. 244 ; 130 I 26 E. 8.1 S. 60 ; 129 I 161 E. 4.1 S. 170; Urteile 2C_174/2019 vom 9. Juli 2019 E. 6.1; 1C_344/2017 vom 17. April 2018 E. 5.2.1).

E. 7.2

Die Beschwerdeführerin legt nicht in einer den Anforderungen an die Rüge von Grundrechten hinreichenden Weise dar, dass die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes vorliegen würden (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG ; E. 2 hiervor). Insbesondere ergibt sich nicht schlüssig, inwieweit eine nachteilige Disposition vorliegen sollte. Sodann ergibt sich im Lichte des bereits Gesagten, dass die Beschwerdeführerin nicht berechtigterweise in die

Verbindlichkeit der geäußerten Absichten hat vertrauen dürfen (vgl. E. 6.3.1 ff. hiavor). Folglich lässt sich keine Verletzung des in Art. 9 BV verankerten Schutzes des berechtigten Vertrauens erkennen.

E. 8.1

Zusammenfassend ergibt sich, dass sich die Stadt Zürich nicht verbindlich dazu verpflichtet hat, eine öffentlich-rechtliche Stiftung zu gründen, dieser ein Baurecht am betreffenden Grundstück einzuräumen sowie das Eigentum an der darauf befindlichen Liegenschaft zu übertragen. Gleiches gilt für die beantragte Verpflichtung der Stadt Zürich, die Führung des Centre Le Corbusier / A._____ Museums dieser zu gründenden, öffentlich-rechtlichen Stiftung zu übertragen, den Namen "A._____" ausdrücklich zu nennen und die betreffende Liegenschaft nur für Aktivitäten zu nutzen, die mit dem Werk von Le Corbusier in Verbindung stehen.

E. 8.2

Nach dem Dargelegten kann offenbleiben, wie es sich mit dem Schriftformerfordernis bei den verwaltungsrechtlichen Verträgen verhält, welche Bedeutung den kurz- und langfristigen Leihverträgen an den Werken Le Corbusiers für die vorliegende Angelegenheit zukommt und was der Inhalt des verwaltungsrechtlichen Vertrags wäre. Ebenso kann dahingestellt bleiben, ob das Vorbringen der Stadt Zürich zutrifft, dass die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung aufgrund des neu in Kraft getretenen Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 20. April 2015 (LS 131.1; in Kraft seit dem 1. Januar 2018) nicht mehr möglich sei, womit ein unmöglicher Vertragsinhalt - mithin ein nichtiger Vertrag - vorläge (vgl. Art. 20 Abs. 1 OR). Ausserdem erübrigen sich auch Ausführungen zur von der Beschwerdeführerin thematisierten Heimfallentschädigung, da die Beschwerdeführerin weder im vorinstanzlichen noch in der Folge im bundesgerichtlichen Verfahren ein die Heimfallentschädigung betreffendes Rechtsbegehren gestellt hat (vgl. auch Art. 99 Abs. 2 BGG).

E. 8.3

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG ; vgl. Urteil 1C_21/2018 vom 5. Oktober 2018 E. 2.6).

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