

LU_GERICHTE V 01 322 vom 10. Dezember 2002

LU Gerichte, 2002-12-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_01_322

FR: LU_GERICHTE V 01 322 du 10 décembre 2002

IT: LU_GERICHTE V 01 322 del 10 dicembre 2002

Regeste

§ 162 Abs. 1 lit. a VRG. Privatrechtliche und verwaltungsrechtliche Verträge unterscheiden sich nach ihrem Gegenstand: Wenn die Materie vom öffentlichen Recht geregelt wird, das öffentliche Interesse direkt betroffen ist oder eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird, so liegt ein verwaltungsrechtlicher Vertrag vor. Die Einräumung eines Deponierechts für Kehricht und des Rechts auf Errichtung der dafür notwendigen Hochbauten durch eine Gemeinde an einen Gemeindeverband für Kehrichtentsorgung stellt keinen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar. Die eigentliche Vertragsleistung - die Bereitstellung von Land für eine entsprechende Nutzung gegen Abgeltung - ist keine vom öffentlichen Recht geregelte Aufgabe und es wird damit nicht primär ein öffentliches Interesse verfolgt. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist mangels öffentlich-rechtlicher Streitsache nicht gegeben. | Verfahren

Erwägungen

E. 1

Gemäss § 162 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) beurteilt das Verwaltungsgericht unter Vorbehalt von § 163 als Klageinstanz öffentlich-rechtliche Streitsachen aus öffentlich-rechtlichen Verträgen. Die Klägerinnen stützen ihre Klage auf einen Dienstbarkeitsvertrag vom xx, den dazu ergangenen Nachtrag vom xy sowie einen Dienstbarkeitsvertrag vom xz. Sie behaupten das Vorliegen von öffentlich-rechtlichen Verträgen und sehen so die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes als gegeben. Das bestreitet der Beklagte. Die Zuständigkeit der angerufenen Behörde als Eintretensvoraussetzung ist von Amtes wegen zu prüfen (§ 107 VRG), weshalb vorgängig die Natur der Verträge geklärt werden muss.

E. 2

a) Für die Abgrenzung zwischen Privat- und Verwaltungsrecht verwendet die Rechtsprechung verschiedene Methoden oder Kriterien, ohne sich definitiv festzulegen. Dieser Methodenpluralismus gründet darin, dass die betreffende Unterscheidung durch das positive Recht bestimmt wird. Daher variiert sie mit der Funktion, die ihr nach dem Sinn der sie voraussetzenden Norm zukommt. Es geht also im Wesentlichen darum, diejenigen Kriterien zu verwenden, die sich im Einzelfall am besten zur Lösung der konkreten Fragestellung eignen (vgl. zum Ganzen: Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band II, 6. Aufl., Basel 1986, Nr. 1 B II Ingress; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 264 f., je mit Hinweisen; aus der neusten Praxis: BGE 128 III 253 Erw. 2a, mit Hinweisen). b) Die Qualifikation eines Vertrages knüpft grundsätzlich an denselben Kriterien an, doch ergeben sich aus dessen Wesen gewisse Einschränkungen. So hält die massgebliche Lehre dem Bundesgericht (vgl. BGE 109 Ib 146) entgegen, dass die so genannte

Subordinationstheorie in diesem Zusammenhang nicht herangezogen werden könne, da sich die Partner sowohl im privat- als auch im öffentlich-rechtlichen Vertrag rechtlich gleichgeordnet gegenüber stehen würden (Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 1 B IV; Rhinow, Verwaltungsrechtlicher oder privatrechtlicher Vertrag, recht 1985, S. 63; Müller, Zur Rechtsnatur der Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken bei der Entgegennahme von Geldern und über die Handhabung des Bankgeheimnisses, SJZ 1984, S. 350 f.). c) Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung unterscheiden sich privat- und verwaltungsrechtliche Verträge nach ihrem Gegenstand: Wenn die Materie vom öffentlichen Recht geregelt wird, das öffentliche Interesse direkt betroffen ist oder eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird, so liegt ein verwaltungsrechtlicher Vertrag vor (Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 46 B X b mit Hinweisen auf BGE 109 II 79, 105 Ia 394 Erw. 3, 103 II 318; Rhinow, a.a.O., S. 63 mit weiteren Hinweisen). Häfelin/Müller (a.a.O., Rz. 1058_f.) sprechen in diesem Zusammenhang von unmittelbarer Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, der ein verwaltungsrechtlicher Vertrag diene, während die privatrechtliche Form im Hinblick auf die Erreichung «eigener», «privater» Interessen der Parteien gewählt werde. - Massgebend ist, ob das betreffende Rechtsverhältnis seinem Wesen nach der Privatrechtsordnung zugehört oder von Normierungen des öffentlichen Rechts erfasst wird. Es kommt also auf die Natur der Rechtsbeziehungen an, nicht auf die am Vertrag beteiligten Subjekte (Müller, a.a.O., S. 349; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1060) oder ihre Vorstellungen (Maurer, Allg. Verwaltungsrecht, 13. Aufl., München 2000, § 14 Rz. 9). Damit besteht ein enger Bezug zum Kriterium der mit einer Regelung verfolgten Interessen oder deren Funktion (Rhinow, a.a.O., S. 63; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1058). Dass sich die Parteien dabei privatrechtlicher Institute bedienen oder ihre Vereinbarungen grundbuchlich absichern, ändert nichts (BGE 103 Ia 34; BVR 1977 S. 90). Verwaltungs- und privatrechtliche Verträge können auch gemischt sein (vgl. BGE 103 II 319; ZBl 1975 S. 458; BVR 1986 S. 338; anders offenbar herrschende Lehre in Deutschland: Maurer, a.a.O., § 14 Rz. 11). d) Vom Bundesgericht wurden unlängst als privatrechtlich angesehen ein Vertrag der Eidgenossenschaft mit einer Beratungsfirma für Kommunikations- und Marketingaufgaben im Aktionsprogramm MICROSWISS, desgleichen ein Vertrag der Stadt Genf mit Konsortialen zum Bau und Betrieb eines öffentlichen Schlachthauses im Baurecht (Urteile 4C.434/1994 vom 11. Juli 1995 und 4C.498/1996 vom 25. März 1997). Dabei erachtete es als wesentlich, dass der Staat in der Regel privatrechtlich handelt, wenn er sich zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben die erforderlichen Hilfsmittel durch Kauf, Werkvertrag oder Auftrag beschafft. Ein Vertrag ist in diesen Fällen in der Regel nur dann als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren, wenn dem Privaten dadurch unmittelbar die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe übertragen wird (vgl. BGE 128 III 254).

E. 3

a) Der erste Dienstbarkeitsvertrag vom xx wurde zwischen der Bürgergemeinde A und dem Gemeindeverband abgeschlossen. Inhalt des Vertrages war die Einräumung eines Deponierechts und des Rechts zur Erstellung der notwendigen Hochbauten gegenüber dem Gemeindeverband auf einem Grundstück der Bürgergemeinde A. Mit Nachtrag vom xy wurde die Wiederherstellung der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche nach dem Auffüllen der Deponie neu geregelt. Mit dem Dienstbarkeitsvertrag vom xz zwischen der Bürgergemeinde A und der Einwohnergemeinde A einerseits und dem Gemeindeverband andererseits wurde die Erweiterung der Deponie ermöglicht, wie dies im Vertrag von xx (Ziff. 1) vorgesehen war. Die grundsätzliche Geltung des Dienstbarkeitsvertrages von xx

blieb jedoch bestehen. b) Eine Rechtsnorm, die die rechtliche Qualifikation des Vertragswerks entbehrlich machen würde (BVR 1977 S. 88), besteht nicht. c) Unerheblich nach dem Gesagten ist der Umstand, dass es bei den Parteien des Vertrages ausschliesslich um Körperschaften des öffentlichen Rechts geht (für den Gemeindeverband vgl. § 65 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962 [GG; SRL Nr. 150]; vgl. ferner Erw. 3k hernach). d) Andererseits sollen die gewählte Rechtsform und die Bezeichnung des Dienstbarkeitsvertrages, insbesondere auch der verwendete Hinweis auf Art. 730 und 781 des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), nicht ohne weiteres entscheidend sein. Weil gestützt auf einen entsprechenden Rechtstitel eine Dienstbarkeit in das Grundbuch eingetragen wurde, ist noch nicht auf eine privatrechtliche Auseinandersetzung zu schliessen (vgl. BGE 103 Ia 34 und v.a. BVR 1977 S. 89 Erw. 5). e) Hauptgegenstand der betreffenden Verträge ist die Einräumung des Deponierechts für Kehricht und des Rechts auf Errichtung der dafür notwendigen Hochbauten auf dem Grundstück Nr. 237 der Bürgergemeinde zu Gunsten des Gemeindeverbandes. Diese «vertragstypische Leistung» erfolgt im Austausch gegen Entschädigung in Form von gewichtsabhängigen Deponiegebühren zu Gunsten der Bürgergemeinde sowie einer Inkonvenienzentschädigung an die Einwohnergemeinde zu Handen der anstossenden Grundeigentümer. f) Bei der Qualifikation ist auszugehen vom Rechtsverhältnis, wie es sich aufgrund der prozessualen Vorkehren der Parteien, den Rechtsbegehren und ihrer Begründung ergibt (BVR 1977 S. 88 f.): Gegenstand des Klagebegehrens ist die in der «Gegenleistung» gründende Begleichung von Zahlungsausständen. Der Beklagte wehrt sich gegen die von den Klägern geforderte jährliche Anpassung an die Preisentwicklung und die unverminderte Geltendmachung der Inkonvenienzentschädigung. Im Wesentlichen argumentiert er, diese Anpassung sei in den Verträgen so zwar festgeschrieben, aufgrund der völlig unerwartet langen Vertragsdauer habe sich mittlerweile indes eine Verteuerung von rund 100% ergeben, was dem Parteiwillen bei Vertragsschluss nicht mehr entspreche. Und die Höhe der Inkonvenienzentschädigung sei deshalb nicht mehr gerechtfertigt, weil damit die Immissionsbelastung abgegolten werden soll, die wegen Reduktion der Abfallmenge erheblich abgenommen habe; im Übrigen liege die Aktivlegitimation in diesem Punkt gar nicht bei der Einwohnergemeinde, sondern bei den anstossenden Grundeigentümern. g) Aufgrund des so umrissenen Streitthemas bleibt für die rechtliche Qualifikation der Streitsache der zentrale Vertragsgehalt - mithin die vertragstypische Leistung - massgeblich. Nebenpunkte des Vertrages, auch wenn sie für dessen Abschluss noch so wesentlich gewesen sein mochten, haben im vorliegenden Zusammenhang ausser Betracht zu bleiben. Dies gilt für die Einräumung des Durchfahrtsrechts, des Rechts zur Erstellung einer neuen Strasse und die Regelung von deren Bau und Unterhalt ebenso wie für die Beteiligung an Unterhalt und Sanierung der Gemeindestrasse. Gleich verhält es sich mit der Regelung der Kostentragung bezüglich Deponieerstellung und Abwasserbeseitigung sowie mit den vertraglichen Abmachungen hinsichtlich der Rekultivierung und Haftung. Nicht weiter von Belang sind ferner die Vorgaben betreffend das abzulagernde Material, die Einzäunung und Signalisierung. Schliesslich interessieren hier - nebst der Vergabe der Materiallieferungen, Aufträge und Arbeitsplätze - ebenfalls nicht die der Gemeinde eingeräumte Möglichkeit zum Bezug allfälligen Restgases und zur unentgeltlichen Ablagerung eigenen Abfalls. - Nochmals: Diese Nebenpunkte mögen zwar den Stellenwert eigentlicher «Essenzialien» haben, für die mit Blick auf die strittige Forderung vorzunehmende Qualifikation des Rechtsverhältnisses bleiben sie jedoch unbeachtlich. Dies gilt auch dann und umso mehr, wenn der Vertrag hinsichtlich einzelner Punkte

möglicherweise gar anders qualifiziert werden muss als bezüglich seines Hauptgegenstandes (Erw. 2c in fine; Erw. 3l hernach). h) Wenn die Klägerinnen unter Hinweis auf Häfelin/Müller (a.a.O., Rz. 1058) ausführen, die Beseitigung von Abfällen sei eine öffentliche Aufgabe, trifft dies zweifellos zu. So hielt bereits das bei Unterzeichnung des ersten Dienstbarkeitsvertrages geltende Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 14. Mai 1974 (aEGGSchG; SRL Nr. 702) fest, dass den Gemeinden die Sammlung aller flüssigen und festen Abfälle und deren Beseitigung in geordneten Deponien obliege (§ 14 Abs. 1). Hieran hat sich im Grundsatz bis heute nichts geändert (vgl. § 23 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 30. März 1998 [EGUSG; SRL Nr. 700]; vgl. Botschaft zum ersten EGUSG, B 33, Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Luzern 1988 S. 263; vgl. für den Kanton Zürich: Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 3416). i) Zentraler Gegenstand der fraglichen Verträge ist indes nicht unmittelbar die Abfallbeseitigung an sich, sondern primär die Bereitstellung von Land für die entsprechende Nutzung gegen Abgeltung. Es ist auch nicht so, dass die Klägerinnen in Bezug auf den Abfall irgendeine Verpflichtung oder Verantwortung übernommen hätten («erhält ... ein Deponierecht ...»; ferner Hinweis auf Beanspruchung Landes Dritter; vgl. Ziff. 1 des Dienstbarkeitsvertrages). Verantwortlich für dessen Lagerung bleibt nach wie vor der Gemeindeverband; diese Verantwortlichkeit ergibt sich im Übrigen eindrücklich aus dem Zweckartikel (Art. 2 Abs. 1 und 3) seiner Statuten. Der Dienstbarkeitsvertrag beinhaltet nicht den Beitritt der Gemeinde A zum Gemeindeverband gemäss Art. 4 der Statuten. Ebenso wenig kann im streitbetroffenen Vertragswerk ein Abnahmevertrag erblickt werden, wie er in Art. 7 Abs. 4 und 5 eine Grundlage fände. Die Einräumung des Nutzungsrechts als grundlegender und hier primär interessierender Vertragsgegenstand wird nicht vom öffentlichen Recht geregelt; die betreffenden Verträge erfolgten zwar zweifellos im Hinblick auf die Bewältigung einer öffentlichen Aufgabe, aber sie dienen nicht unmittelbar deren Erfüllung; ebenso wird damit nicht direkt ein öffentliches Interesse verfolgt. So gesehen besteht durchaus eine gewisse Analogie zu Akten der unter Erw. 2d angesprochenen Bedarfsverwaltung. k) Der Vertrag zwischen den Parteien ist nicht etwa deshalb geschlossen worden, weil es zwischen diesen öffentlich-rechtlichen Körperschaften aus verwaltungsrechtlicher Sicht zwingend etwas zu regeln galt oder weil die Klägerinnen aus irgendeinem Grund zur Deponie von Abfall verpflichtet wären, sondern weil die Bürgergemeinde A - zufällig - über geeignetes Land verfügte, das - zugestandenermassen - für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nutzbar gemacht werden konnte. So gesehen hätte das streitbetroffene Grundstück genauso gut von einer Privatperson stammen können. Dementsprechend ist dieses Grundstück nicht dem Verwaltungs-, sondern dem Finanzvermögen der Bürgergemeinde zuzurechnen (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2330 f.). Folglich ist der klägerische Vergleich der vertraglich vereinbarten Abgeltung mit den Gebühren für die Nutzung öffentlichen Grundes unpassend. l) Soweit im ersten Dienstbarkeitsvertrag vom xx die Art der Deponie und des Kehrichts angesprochen und dabei auf die Statuten des Beklagten verwiesen wird (Ziff. 2 des Dienstbarkeitsvertrages), mag darin ein öffentlich-rechtlicher Gehalt erblickt werden. Insofern bestehen heute jedoch zwingende gesetzliche Vorgaben, die vertraglicher Disposition ohnehin entzogen sind (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1087 ff.). Wie es sich im Einzelnen damit verhält, kann dahin stehen, da dieser Passus mit Blick auf das hier gegebene Streitthema ohnehin nicht interessiert (Erw. 3f). Was die unter dem Titel Inkonvenienzen ausgerichtete Entschädigung für Immissionen angeht, so können solche Absprachen sicherlich nicht anstelle des

öffentlich-rechtlichen Immissionsschutzes treten, indem dadurch etwa von der Einhaltung bestehender Grenzwerte entbunden werden soll. Es wurde auch von keiner Seite geltend gemacht, dass bezüglich Immissionen öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen bestünden. Dies alles deutet auf eine Entschädigung aus nachbarschaftlichem Immissionsschutz - mithin Privatrecht - gemäss Art. 684 ZGB hin. Auch die Regelung der Rekultivierung gemäss Vertrag macht hoheitliches Handeln auf dem Verfügungsweg nicht entbehrlich. Hier kann über Weitergehendes verhandelt werden, aber im Rahmen (zwingender) öffentlich-rechtlicher Bestimmungen, die verfügungsweise durchzusetzen sind, gibt es keinen Vertrag.

E. 4

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts mangels öffentlich-rechtlicher Streitsache nicht gegeben ist. Die Zuständigkeit liegt beim Zivilrichter, der für die zu beurteilenden Fragen bezüglich Vertragskonsens und -auslegung ohnehin berufener ist.

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