

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PK.2005.00004 vom 21. Februar 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-02-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht_PK.2005.00004

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PK.2005.00004 du 21 février 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PK.2005.00004 del 21 febbraio 2007

Regeste

Verwaltungsrechtlicher Vertrag mit einem Betreibungsbeamten Bei der Vereinbarung handelt es sich auch materiell um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag (E. 1.3). Die vorliegende Klage ist als personalrechtliche Klage im Sinn von § 79 VRG entgegenzunehmen (E. 1.5). Die Voraussetzungen für die Zulassung der Widerklage sind hier gegeben (E. 1.6). Die Einrede der Verjährung geht fehl (E. 3.1). Die Frage, ob die Beklagte beim Vertragsabschluss einem wesentlichen Irrtum über ein zukünftiges Ereignis erlegen war, ist nur unter dem Gesichtspunkt zu betrachten, ob ein Grundlagenirrtum vorliegt, wie ihn Praxis und Lehre zum Obligationenrecht definieren (E. 3.2). Vorliegend fällt ein Grundlagenirrtum mangels subjektiver und objektiver Wesentlichkeit selbst dann ausser Betracht, wenn man von den für die Beklagten günstigsten Meinungen in Praxis und Lehre ausgeht (E. 3.3). Eine Vertragsaufhebung gestützt auf die *clausula rebus sic stantibus* fällt wegen Vorhersehbarkeit der geltend gemachten Änderung der Umstände ausser Betracht (E. 4.4). Selbst wenn man hier eine Interessenabwägung wegen nachträglicher Fehlerhaftigkeit des Vertrags aufgrund der Änderung tatsächlicher Umstände vornehmen wollte, könnte das geltend gemachte, vorwiegend fiskalische öffentliche Interesse nicht zur Anpassung des Vertrages führen (E. 4.5). Gutheissung. Abweisung der Widerklage.

Erwägungen

E. 4

Abteilung PK.2005.00004 Entscheid der 4. Kammer vom 21. Februar 2007 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Ersatzrichter Martin Bertschi, Gerichtssekretärin Sandra Wintsch. In Sachen vertreten durch RA B, Kläger und Widerbeklagter gegen Gemeinde Regensdorf, vertreten durch den Gemeinderat Regensdorf, vertreten durch RA C, Beklagte und Widerklägerin betreffend Forderung aus verwaltungsrechtlichem Vertrag, hat sich ergeben: I. A. A ist Gemeindeammann und Betreibungsbeamter der Gemeinde Regensdorf. Am 28. Juni 1996 schlossen die Gemeinde Regensdorf und er einen Vertrag betreffend "Entschädigung/Gemeindezulagen" ab, der eine frühere Vereinbarung vom 29. April 1985 ersetzte. Demnach hatte A "alleinigen Anspruch auf sämtliche aus seiner Amtstätigkeit anfallenden Sporteln". Zusätzlich verpflichtete sich die Gemeinde Regensdorf, ihm pro Betreibung einen Betrag von Fr. 63.45 auszubezahlen, ab 1. Januar 1997 zuzüglich der für das Zürcher Staatspersonal festgelegten Teuerungszulage. Gemäss Vertrag wurden damit die Leistungen der Gemeinde abschliessend geregelt. Vereinbart wurden monatliche Akontozahlungen aufgrund der Betreibungszahlen des Vorjahrs. A hatte bis spätestens 31. Dezember 1996 die ihm bis dahin von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Büroräumlichkeiten zu verlassen. Er verpflichtete sich, selber für geeigneten Büroraum

sowie Büroeinrichtungen und Büromobiliar zu sorgen, das notwendige Personal selber anzustellen und zu besolden und die Versicherungsleistungen für sich und seine Angestellten selber zu bezahlen. Der Vertrag sollte nach dem Umzug in andere Amtsräume, spätestens aber auf den 1. Januar 1997 in Kraft treten und mindestens für die laufende sowie die zwei folgenden Amtsperioden gelten. In der Folge leistete die Gemeinde Regensdorf A jeweils monatliche Akontozahlungen sowie im Folgejahr den jeweiligen Restbetrag aufgrund einer Schlussabrechnung. Unter Hinweis darauf, dass der Vertrag vom 28. Juni 1996 die Leistungen der Gemeinde als abschliessend bezeichnete, verrechnete die Gemeinde Regensdorf die Sozialleistungen ■ sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerbeiträge ■ jeweils mit dem A auszahlenden Restbetrag. A wurde für die Amtsperioden 1998■2002, 2002■2006 und 2006■2010 als Betriebsbeamter und Gemeindeammann wiedergewählt und übt diese Funktionen nach wie vor aus. A hatte folgende Anzahl Betreibungen pro Jahr zu bearbeiten: 1996: 3800 1997: 4216 1998: 4500 1999: 4700 2000: 4900 2001: 4759 2002: 5887 2003: 5432 2004: 5681 Gemäss Vereinbarung vom 28. Juni 1996 ergäbe sich somit für 2002 ein Gemeindebeitrag von netto (d.h. abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge) Fr. 288'380.70. B. Aufgrund einer Einzelinitiative beantragte der Gemeinderat Regensdorf den Stimmberechtigten mit Weisung vom 10. Juli 2001 zur Änderung der Gemeindeordnung (Beschäftigung und Entschädigung des Gemeindeammann- und Betriebsbeamten) folgende neue Fassung von Art. 45 der Gemeindeordnung (GO) vom 28. November 1993 (die Neuerungen sind hier kursiv gesetzt): "Der Gemeindeammann, zugleich Betriebsbeamter, wird durch die Urne auf Amtsdauer gewählt. Die Beschäftigung erfolgt im Sportelsystem. Die Gemeinde kann nur Beiträge ausrichten, wenn es für eine angemessene Entschädigung bei kostengünstiger Führung des Betriebsamtes erforderlich ist. Die Änderung von Art. 45 GO wurde in der Volksabstimmung vom 23. September 2001 angenommen. Nachdem das Bundesgericht am 24. April 2003 eine staatsrechtliche Beschwerde von A durch Nichteintreten erledigt hatte, wurde sie vom Regierungsrat genehmigt und sodann auf den 1. Juli 2003 in Kraft gesetzt. In der Volksabstimmung vom 25. September 2005 wurde erneut eine Änderung der Bestimmung beschlossen. Gemäss der Regelung vom 23. September 2001 wurde Art. 21 der Vollziehungsverordnung vom 13. November 2001 zur Personalverordnung und zur Entschädigungsverordnung (Vollziehungsverordnung vom 13. November 2001; aVV PV EV) wie folgt gefasst: "Dem Betriebsbeamten oder der Betriebsbeamtin wird bis zu 2000 Betreibungen pro Jahr ein Beitrag von Fr. 25.--/Betreibung ausgerichtet. Zwischen 2000 und 6000 Betreibungen pro Jahr sinkt der Beitrag linear von Fr. 25.--/Betreibung auf 0.--. Der Beitrag der Gemeinde berechnet sich aufgrund der folgenden Formel: Beitrag (in CHF) = 56'250 - 0.00625 x (A-3000) (A = Anzahl Betreibungen pro Jahr)" Eine im Grundsatz gleiche Regelung findet sich heute in Art. 20 der Vollziehungsverordnung vom 13. Dezember 2005 zur Personalverordnung und Entschädigungsverordnung, die seit dem 1. Januar 2006 in Kraft steht. C. Ab 1. Februar 2003 verweigerte die Gemeinde Regensdorf weitere Akontozahlungen. In einem Schreiben vom 31. März 2003 liess sie ihre Zahlungspflicht bestreiten. Mit Schreiben vom 24. April 2003 bestätigte sie, dass sie im Jahr 2002 Akontozahlungen in der Höhe von insgesamt Fr. 156'000.- geleistet hatte, und behielt sich die Schlussabrechnung bzw. eine mögliche Schlusszahlung vor. Mit Schreiben vom 14. Juli 2003 liess sie A "ohne Anerkennung der Vereinbarung vom 28. 6. 1996" eine Abrechnung für 2002 zukommen, gemäss der A ihr Fr. 211'263.50 ■ für die bereits geleisteten Akontozahlungen sowie die Sozialversicherungsbeiträge für sich und seine Angestellten ■ schuldete. Im Mai 2004

stellte A ein Betreibungsbegehren über Fr. 228'833.20 nebst Zins von 5 % ab dem 1. Februar 2003; am 29. November 2004 gelangte er mit einem entsprechenden Rechtsöffnungsbegehren an das Bezirksgericht Dielsdorf. Mit Verfügung vom 21. Januar 2005 erledigte der Einzelrichter im summarischen Verfahren dieses Begehren wegen Fehlens der Kognition durch Nichteintreten. II. Am 22./24. Juli 2005 liess A beim Verwaltungsgericht Klage aus verwaltungsrechtlichem Vertrag gegen die Gemeinde Regensdorf erheben, worin er beantragte, es sei die Beklagte unter Kosten- und Entschädigungsfolgen dazu zu verpflichten, ihm Fr. 132'380.70 zuzüglich Zinsen von 5 % auf diesem Betrag seit dem 24. März 2003 zu leisten. Dieser Betrag entspreche seinem Restguthaben für 2002 gemäss der Vereinbarung vom 28. Juni 1996 nach Abzug der geleisteten Akontozahlungen und der Sozialversicherungsbeiträge für sich und seine Angestellten. Am 20. Oktober 2005 liess die Gemeinde Regensdorf Klageantwort und Widerklage einreichen. Sie liess beantragen, es sei die Klage abzuweisen und es sei A zu verpflichten, ihr den Betrag von Fr. 156'000.- zuzüglich Verzugszins von 5 % seit dem 14. Juli 2003 sowie Fr. 13'000.- zu bezahlen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten von A. Sie bestritt ihre Zahlungspflicht im Wesentlichen unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus*, deren Voraussetzungen wegen des sprunghaften Anstiegs der Anzahl Betreibungen im Jahr 2002 gegeben seien. Aus demselben Grund forderte sie ihre Akontozahlungen für 2002 (insgesamt Fr. 156'000.-) und 2003 (Fr. 13'000.-) zurück. Die Parteien verzichteten auf eine mündliche Verhandlung. In der Klagereplik und Widerklageantwort vom 24. Januar 2006 liess A beantragen, die Klage gutzuheissen und die Widerklage abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gemeinde Regensdorf. In der Klageduplik und Widerklagereplik vom 30. August 2006 liess die Gemeinde Regensdorf Abweisung der Klage und Guttheissung der Widerklage beantragen; eventualiter sei der Vertrag durch das Gericht an die veränderten Verhältnisse anzupassen. Dabei machte sie geltend, dass sie bereits wegen eines Grundlagenirrtums nicht an den Vertrag gebunden sei. In der Klageetriplik (irrtümlich als "Replik" bezeichnet) und Widerklageduplik vom 6. November 2006 hielt A an seinen Anträgen fest. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Die vorliegende Streitsache ist personalrechtlicher Natur. Der Betreibungsbeamte ist Beamter oder Angestellter der politischen Gemeinde (Art. 61 der auf den 1. Januar 2006 ausser Kraft getretenen Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 in der Fassung vom 9. August 1891 [OS 22, 389] bzw. 27. September 1998 [OS 54, 750; 55, 62]; § 1 des Einführungsgesetzes vom 27. Mai 1913 zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [EG zum SchKG; LS 281]; vgl. auch Antrag und Weisung des Regierungsrats vom 6. September 2006 betreffend Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [EG SchKG], Ziff. III.2.1, ABl Nr. 37 vom 15. September 2006 [Weisung EG SchKG]). Streitig ist die Besoldung des Betreibungsbeamten (vgl. dazu § 7 EG zum SchKG). Die Aufsichtskompetenzen der Bezirksgerichte und des Obergerichts (vgl. Art. 13 f. des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs [SchKG, SR 281.1]; §§ 11 und 14 EG zum SchKG) ändern an der Zuständigkeit für das Rechtsmittelverfahren nichts. 1.2 Das Verwaltungsgericht beurteilt personalrechtliche Streitigkeiten entweder im Anfechtungsverfahren nach §§ 74 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) oder im Klageverfahren nach § 79 VRG. Das Klageverfahren ist gegenüber dem Anfechtungsverfahren nur subsidiär gegeben (§ 79 VRG a.E.). Nach einem in RB 2002 Nr. 25 publizierten Grundsatzentscheid ist die Klage nur zulässig, wenn das zu beurteilende

Arbeitsverhältnis objektiv als vertraglich zu gelten hat und aus dem anwendbaren Personalrecht erkennbar wird, dass der Klage- und nicht der Beschwerdeweg einzuschlagen ist. Als vertraglich begründet kann das Beschäftigungsverhältnis gelten, wenn die Parteien sich als gleichgestellte Vertragspartner begegnet sind. Anzeichen hierfür ist ■ ausser dem erforderlichen Konsens ■ ein erheblicher (potenzieller) Spielraum bei der inhaltlichen Ausgestaltung (RB 2002 Nr. 25 E. 2c/dd).

1.3 Zunächst ist demnach zu prüfen, ob ein verwaltungsrechtlicher Vertrag vorliegt.

1.3.1 Zwar ist die Anstellung des Beschwerdeführers als solche nicht vertraglich begründet; er wurde jeweils von den Stimmberechtigten an der Urne für eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt (vgl. § 54 Abs. 1 Ziff. 8 des am 1. Januar 2005 ausser Kraft getretenen Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. September 1983 [aWahlG; OS 48, 785]; § 40 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [LS 161]; § 1 Abs. 1 Satz 2 EG zum SchKG; § 10 der Verordnung des Obergerichtes über die Gemeindeammann- und Betreibungsämter vom 9. Dezember 1998 [LS 281.1]; Art. 45 GO [sowohl in der vor dem 1. Juli 2003 geltenden Fassung als auch in der Fassung vom 23. September 2001]). Gerade die Tatsache, dass der Kläger vom Volk gewählt wird, ermöglicht allerdings auch, dass Kläger und Beklagte sich bei der Vereinbarung über die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses als gleichberechtigte Vertragspartner begegnen. Allgemein steht denn auch jedenfalls der vom Volk gewählte Betreibungsbeamte ausserhalb der kommunalen Verwaltungshierarchie und Dienstaufsicht ■ obwohl er als Gemeindebeamter gilt, welcher der Gemeinde übertragene Funktionen der kantonalen Rechtspflege erfüllt (Weisung EG SchKG, Ziff. III.2.1; Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 87 N. 1, § 100a N. 3).

1.3.2 Sodann lässt das anwendbare Recht den Gemeinden den notwendigen Ermessensspielraum, namentlich indem diese frei sind, eine fixe Besoldung, das Sportelsystem oder eine Mischvariante vorzusehen. Der Vertrag vom 28. Juni 1996 nutzt diesen Spielraum aus; er sieht darüber hinaus vor, dass der Kläger für Büroraum, ■material und ■mobiliar besorgt ist sowie dass er die Mitarbeitenden selbständig anstellt, besoldet und versichert. Der Kläger führt gemäss dem Vertrag das Betreibungsamt gleichsam als selbständiger ■ mit kommunalen Kostenbeiträgen unterstützter ■ Unternehmer. Eine derartige Betriebsorganisation könnte ihm nicht durch Verfügung auferlegt werden. Somit handelt es sich bei der Vereinbarung vom 28. Juni 1996 nicht nur dem Namen nach, sondern auch materiell um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag (vgl. dazu auch Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 1071).

1.4 Laut RB 2002 Nr. 25 ist der Klageweg selbst bei Streitigkeiten aus einem vertraglichen Arbeitsverhältnis nur gegeben, wenn er im anwendbaren Recht vorgezeichnet ist. Gestützt hierauf hat das Verwaltungsgericht jeweils insbesondere auch die Bestimmungen über den Rechtsweg im anwendbaren kommunalen Personalrecht geprüft (vgl. VGr, 18. September 2002, PK.2002.00002, E. 6, und 14. August 2002, PK.2002.00003, E. 3b/cc [beides unter www.vgrzh.ch]). Was sich aus diesen für den vorliegenden Fall ergäbe, kann hier offen bleiben.

1.5 Der Anfechtungsweg kann nämlich von vornherein nur dann gegeben sein, wenn das Gemeinwesen befugt ist, die fragliche Rechtsfolge durch Verfügung zu regeln. Ob dies der Fall ist, ergibt sich letztlich nicht aus dem Verfahrensrecht, sondern aus dem materiellen Recht. Davon geht auch RB 2002 Nr. 25 (E. 2c/ff und 2d) aus, wenn dort ausgeführt wird, das Klageverfahren müsse sich aus dem "anwendbaren Personalrecht" oder der "anwendbaren Ordnung" ergeben. Diese Begriffe meinen also nicht nur das Verfahrensrecht, auch wenn sich das Verwaltungsgericht bisher

bei der Abgrenzung zwischen personalrechtlicher Beschwerde und personalrechtlicher Klage gemäss den in RB 2002 Nr. 25 skizzierten Kriterien nie ausdrücklich mit der Frage befassen musste, ob das materielle Recht eine Verfügungsbefugnis des Gemeinwesens vorsah. 1.5.1 Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass auch bei Rechtsverhältnissen, die durch verwaltungsrechtlichen Vertrag geregelt sind, das daran beteiligte Gemeinwesen unter Umständen über einzelne streitige Fragen eine Verfügung treffen kann, um den Rechtsschutz im Anfechtungsverfahren zu gewähren. So hat das Gericht etwa entschieden, das Gemeinwesen dürfe auch im Fall der vertraglichen Auflösung eines Dienstverhältnisses eine Freistellung des betreffenden Angestellten verfügen (25. Februar 2004, PB.2003.00040, E. 4.2, www.vgrzh.ch). In einem andern Fall bejahte es, dass das Gemeinwesen eine Verfügung über das finanzielle Entgelt für den Aufenthalt und die Betreuung in einem öffentlichen Alters- und Pflegeheim treffen dürfe, auch wenn das Rechtsverhältnis zwischen dem Heim und den Pensionären durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, einen so genannten Pensionsvertrag, geregelt wird (7. April 2005, VB.2004.00465, E. 3.2, www.vgrzh.ch). Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, das Gemeinwesen könne durch Verwaltungsvertrag begründete Rechte und Pflichten beliebig durch Verfügung ändern oder aufheben; es ist vielmehr im Einzelfall zu prüfen, ob eine konkrete Verfügung zulässig ist (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 81■86 N. 3, § 82 N. 38).

1.5.2 Würde die vorliegende Klage auf den Anfechtungsweg und damit der Kläger auf eine Verfügung der Beklagten verwiesen, so würde damit anerkannt, dass das Gemeinwesen einen verwaltungsrechtlichen Vertrag einseitig widerrufen könnte. Dies ist jedoch mit dem wohl überwiegenden Teil der Lehre abzulehnen: Das Gemeinwesen würde damit im Widerspruch zur grundsätzlichen Gleichberechtigung der Vertragsparteien bevorzugt (Frank Klein, Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrags, Zürich etc. 2003, S. 157 ff.; Blaise Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 4. A., Basel/Frankfurt a.M. 1992, N. 1531; Thomas Müller, Verwaltungsverträge im Spannungsfeld von Recht, Politik und Wirtschaft, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S. 251; René Rhinow, Wohlerworbene und vertragliche Rechte im öffentlichen Recht, ZBl 80/1979, S. 1 ff., 16 mit weiteren Hinweisen; a.M. Zaccaria Giacometti, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Zürich 1960, S. 446 f. mit Hinweisen; Pierre Moor, Droit administratif, Vol. II: Les actes administratifs et leur contrôle, Bern 2002, S. 404; Minh Son Nguyen, Le contrat de collaboration en droit administratif, Bern 1998, S. 130 ff.; wohl auch August Mächler, Vertrag und Verwaltungsrechtspflege, Zürich etc. 2005, § 11 Rz. 127; tendenziell gegen einen einseitigen Widerruf, ohne diesen gänzlich ausschliessen zu wollen: Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1114, 1131b■c). Das Argument der Gleichberechtigung spräche allerdings nicht gegen eine Befugnis beider Vertragsparteien, im Fall eines Willensmangels den Vertrag einseitig aufzuheben oder ihn wegen nachträglicher Änderung der Umstände zu kündigen (vgl. zum Ersteren Moor, S. 391; Nguyen, S. 130 ff.; zum Letzteren Klein, S. 164). Derartige, beiden Parteien gleichermassen zustehende einseitige Gestaltungserklärungen könnten jedoch nicht als hoheitlich und damit nicht als Verfügungen qualifiziert werden, sodass auch sie den Anfechtungsweg nicht öffnen würden (zum Verfügungsbegriff vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 854). Einer entsprechenden Verfügung der Beklagten würde wiederum die notwendige Grundlage im anwendbaren kommunalen Recht fehlen (vgl. dagegen BGE 132 II 161 E. 3.2.2 zur Regelung des Bundespersonalrechts). Darf demnach die Beklagte über die hier zu entscheidende

Streitigkeit keine Verfügung treffen, so kann der Kläger nicht auf den Anfechtungsweg verwiesen werden. Demnach ist die vorliegende Klage als personalrechtliche Klage im Sinn von § 79 VRG entgegenzunehmen. 1.6 Die Voraussetzungen für die Zulassung der Widerklage sind hier gegeben (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 83 N. 7). Der Eventualantrag der Beklagten gemäss der Rechtsschrift vom 30. August 2006 bezieht sich auf ein Minus des Hauptantrags und durfte daher ohne weiteres nachträglich eingereicht werden (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 84 N. 7). Der Einwand des Grundlagenirrtums durfte jedenfalls deshalb erst im zweiten Schriftenwechsel vorgebracht werden, weil die ihm zugrunde liegende Tatsachenbehauptung ■ ein Irrtum über den zukünftigen Anstieg der Anzahl Betreibungen ■ nicht neu war, sondern schon der Anrufung der *clausula rebus sic stantibus* zugrunde lag (vgl. RB 1978 Nr. 20; Kölz/Bosshart/Röhl, § 84 N. 7). 2. Der Vertrag vom 28. Juni 1996 sieht in seiner Ziff. 7 vor, dass anstelle seiner Bestimmungen "das höhere Recht" anzuwenden sei, wenn er dem Recht des Kantons oder des Bundes widerspreche. In Bezug auf die hier zu prüfenden Fragen lässt sich kein Widerspruch zum kantonalen oder eidgenössischen Recht ausmachen. Laut Bundesrecht ist die Besoldung der Betreibungsbeamten durch das kantonale Recht zu regeln (Art. 3 SchKG). § 7 EG zum SchKG sieht vor, dass der Betreibungsbeamte entweder die Gebühren für die Schuldbetreibung bezieht (Sportelsystem) oder eine feste Besoldung von der Gemeinde erhält, welcher er dafür die Gebühren abzuliefern hat. Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass das hier vereinbarte Mischsystem ■ wonach der Betreibungsbeamte die bezogenen Gebühren für sich behält und zusätzlich einen pauschalen Gemeindebeitrag pro Betreibung erhält ■ unzulässig wäre (vgl. auch Weisung EG SchKG, Ziff. III.3.1; Verband der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich [VGBZ], Richtlinien vom 23. November 2000 "für nicht fix besoldete Beamten im Kanton Zürich [Sportelbeamte]"; Thalmann, § 87 N. 1). Auch die Regelung der Einzelheiten durch Vertrag erscheint aus den oben genannten Gründen ohne weiteres zulässig. 3. Während der Kläger seine Forderung auf den Vertrag vom 28. Juni 1996 stützt, macht die Beklagte Grundlagenirrtum geltend. Gegenüber diesem erstmals in der Rechtsschrift vom 30. August 2006 erwähnten Vorbringen beruft sich der Kläger auf Verjährung. 3.1 Mit den Bestimmungen über die Willensmängel (Art. 23 ff. des Obligationenrechts [OR]) als Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze findet hier auch Art. 31 OR Anwendung (BGE 105 Ia 207 E. 2c S. 211 f.; Klein, S. 192). Danach entfällt die Geltendmachung des Irrtums, wenn die irrende Partei nicht innerhalb eines Jahres seit Entdeckung des Irrtums der Gegenpartei mitteilt, den Vertrag nicht halten zu wollen. Eine ausdrückliche Berufung auf einen Willensmangel ist nicht erforderlich; der Willensmangel kann auch konkludent geltend gemacht werden, etwa durch Zurückhalten oder Verweigern der Leistung (Bruno Schmidlin, Berner Kommentar, 1993, Art. 31 OR N. 70). Vorliegend hat die Beklagte die Abschlusszahlung für das Jahr 2002 nicht geleistet und auf die Mahnung des Klägers hin am 31. März 2003 ihre Zahlungspflicht bestritten. Ausgelöst wurde die Jahresfrist von der Zustellung der definitiven AHV-Abrechnung des Klägers für das Jahr 2002 an die Beklagte; diese erhielt die Abrechnung wohl im Januar 2003. Die Beklagte hat somit innerhalb der Frist mitgeteilt, den Vertrag nicht halten zu wollen. Die Einrede der Verjährung geht fehl. 3.2 Damit ist das Vorliegen eines wesentlichen Irrtums zu prüfen. 3.2.1 Laut Art. 23 OR ist ein Vertrag für diejenige Partei unverbindlich, die sich beim Abschluss in einem wesentlichen Irrtum befunden hat. Nach Art. 24 Abs. 1 Ziff. 4 OR ist der grundsätzlich unbeachtliche Irrtum im Beweggrund (Motivirrtum, Art. 24 Abs. 2 OR) wesentlich, "wenn der Irrtum einen bestimmten Sachverhalt betraf, der vom Irrenden

nach Treu und Glauben im Geschäftsverkehr als eine notwendige Grundlage des Vertrags betrachtet wurde". Vorausgesetzt werden somit sowohl ein subjektives als auch ein objektives Merkmal: Zum einen muss die irrende Partei den Sachverhalt, den sie sich irrtümlicherweise vorstellt, als subjektiv notwendige Vertragsgrundlage betrachten; zum andern muss dies nach Treu und Glauben im Geschäftsverkehr objektiv gerechtfertigt sein (vgl. etwa BGE 132 II 161 E. 4.1; Felix Dasser in: Jolanta Kren Kostkiewicz et al., Handkommentar zum Schweizerischen Obligationenrecht, Zürich 2002, Art. 24 N. 11 ff.). Das Bundesgericht bejaht die in der Lehre umstrittene Frage, ob die subjektive Bedeutung des irrtümlich vorgestellten Sachverhalts für die Gegenpartei erkennbar sein müsse (BGE 118 II 297 E. 2b; vgl. Dasser, Art. 24 N. 16; ablehnend etwa Peter Gauch et al., Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, Band I, 8. A., Zürich etc. 2003, Nrn. 781, 786; tendenziell gegen die Qualifikation als eigenständiges Tatbestandsmerkmal und für die Zuordnung zur objektiven Wesentlichkeit: Alfred Koller in: Theo Guhl et al., Das Schweizerische Obligationenrecht, 9. A., Zürich 2000, § 16 N. 11).

3.2.2 In der privatrechtlichen Lehre ist umstritten, ob auch die falsche Vorstellung über einen zukünftigen Sachverhalt einen Irrtum darstellen kann (bejahend etwa Ingeborg Schwenger, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, 3. A., Bern 2003, N. 37.30 ff., besonders 37.33; verneinend etwa Gauch et al., Nrn. 795 ff., je mit zahlreichen weiteren Hinweisen). Das Bundesgericht bejaht die Frage, wobei es für die Annahme eines Grundlagenirrtums voraussetzt, dass die irrende Partei ein zukünftiges Ereignis für sicher hielt und die Gegenpartei nach Treu und Glauben hätte erkennen müssen, dass die Sicherheit für die irrende Partei Vertragsvoraussetzung war; eine auf Hoffnung gründende spekulative Erwartung genügt nicht (BGr, 29. Oktober 2002, 4C.236/2002, E. 3, www.bger.ch; BGE 118 II 297 E. 2b und 2c). Die Anerkennung des Irrtums über zukünftige Ereignisse wird von Teilen der Lehre namentlich deswegen kritisiert, weil sie unnötige Abgrenzungsfragen zum Anwendungsbereich der *clausula rebus sic stantibus* ■ welche die Anpassung eines Vertrags an veränderte Verhältnisse betrifft ■ schaffe und die Bestimmungen über den Grundlagenirrtum die Rechtsfolgen weniger adäquat regelten als jene über die Vertragsanpassung (Gauch et al., Nrn. 801, 804).

3.2.3 Mit Bezug auf den Irrtum über einen zukünftigen Sachverhalt wird die grundsätzlich umstrittene Voraussetzung, dass die subjektive Bedeutung des Irrtums für die Gegenpartei erkennbar sein muss, besonders begründet: Sie soll hier sicherstellen, dass die vertragliche oder gesetzliche Risikoverteilung zwischen den Parteien durch die Berufung auf den Irrtum nicht unterlaufen wird (Schwenger, N. 37.33). Entsprechend wird die Risikofreiheit als eigentliches Kriterium des Irrtums über die Zukunft bezeichnet: Risikofrei ist ein künftiger Umstand, wenn nach Treu und Glauben im Geschäftsverkehr und nach dem vorhersehbaren Geschäftsgang mit seinem Eintritt gerechnet werden durfte (Schmidlin, Art. 23/24 N. 197, 204 ff.).

3.2.4 Im öffentlichen Recht ist die Frage der Willensmängel grundsätzlich gemäss Art. 23 ff. OR zu behandeln (Kölz/Bosshart/Röhl, § 82 N. 37 mit weiteren Hinweisen). In Lehre und Praxis zum öffentlichen Recht findet sich allerdings teilweise die Ansicht, es sei ■ abweichend vom Privatrecht ■ bereits der einfache Motivirrtum im Sinn von Art. 24 Abs. 2 OR grundsätzlich rechtserheblich. Die entsprechenden Äusserungen scheinen alle auf einen Artikel von Detlev Dicke (Der Irrtum bei der Verwaltungsmassnahme, ZSR 103/1984 I, S. 525 ff.) bzw. dessen verkürzende Zusammenfassung in einem Lehrbuch zurückzugehen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1119; vgl. auch die dort zitierten Hinweise; ferner Mächler, § 11 Rz. 128). Dicke versuchte, über die Irrtumslehre eine einheitliche theoretische Grundlage für die Rechtsfolgen von fehlerhafter Verfügung und fehlerhaftem

Vertrag zu erarbeiten. In Bezug auf den verwaltungsrechtlichen Vertrag vertrat er die Ansicht, die Beweggründe der Behörde seien stets erkennbar, da sie durch den normativen Rahmen vorgeschrieben seien. Ein wesentlicher Irrtum liege daher vor, wenn rechtliche oder tatsächliche Eigenschaften betroffen seien, die "für die Durchsetzung der Rechtsordnung bzw. die inhaltliche Richtigkeit der Massnahme" erheblich seien (Dicke, S. 544; vgl. auch S. 531). Mit andern Worten: Weil die Einhaltung der Rechtsordnung für die Verwaltung immer notwendige Grundlage des Vertrags im Sinn von Art. 24 Abs. 1 Ziff. 4 OR ist (Dicke, S. 547), befindet sich die Verwaltung immer in einem wesentlichen Irrtum, wenn sie einen Vertrag abgeschlossen hat, der gegen die Rechtsordnung verstösst bzw. inhaltlich nicht "richtig" ist. Es ging also nicht darum, jeden einfachen Motivirrtum im Sinn von Art. 24 Abs. 2 OR für rechtserheblich zu erklären ■ und schon gar nicht kann dies als "herrschende Lehre" bezeichnet werden (so aber Klein, S. 189). Vielmehr betrachten Praxis und Lehre einen Irrtum des Gemeinwesens regelmässig dann als beachtlich, wenn sich dies aus einer Interessenabwägung ergibt, in der vor allem die Einhaltung der anwendbaren Rechtsnormen und die Vertragssicherheit zu gewichten sind (BGE 99 Ib 115 E. 3b S. 121; vgl. auch BGE 105 Ia 207 E. 2b; ähnlich auch Klein, S. 190, laut dem ein Irrtum des Staates bzw. der für diesen handelnden Personen dann rechtserheblich ist, wenn er zu einer inhaltlichen Rechtswidrigkeit des Vertrages führt und das entgegengesetzte Interesse an der Aufrechterhaltung des Vertrags nicht überwiegt; Moor, S. 390 f.). Dies entspricht der Rechtsfolge, die für einen Vertrag vorgesehen ist, der gegen zwingende Rechtsnormen verstösst (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1117). Diese Übereinstimmung liesse sich mit dem erwähnten Ansatz Dickes begründen, wonach die Verwaltung sich immer dann erkennbar in einem wesentlichen Irrtum befindet, wenn sie einen Vertrag abschliesst, der gegen zwingende Rechtsnormen verstösst. Allerdings besteht nach der Ansicht des Verwaltungsgerichts kein Anlass, die ■ ursprüngliche oder allenfalls auch nachträgliche ■ Fehlerhaftigkeit eines verwaltungsrechtlichen Vertrags generell als erheblichen Motivirrtum zu behandeln. Dieser Lösungsansatz dürfte zu nichts weiter als zur Komplizierung und zur Verwirrung führen.

3.2.5 Die Frage, ob die Beklagte beim Vertragsabschluss einem wesentlichen Irrtum über ein zukünftiges Ereignis erlegen war, ist daher nur unter dem Gesichtspunkt zu betrachten, ob ein Grundlagenirrtum vorliegt, wie ihn Praxis und Lehre zum Obligationenrecht definieren. Im Übrigen wird die Frage der nachträglichen Fehlerhaftigkeit unter dem Blickwinkel der *clausula rebus sic stantibus* geprüft (im Ergebnis ebenso: Bundesrat, 5. Oktober 2001, VPB 66/2002 Nr. 73 E. 4.1). Dabei wird die Bindung der Verwaltung an die Rechtsordnung ohnehin zu berücksichtigen sein.

3.3 Die Beklagte macht geltend, sie habe die Vereinbarung vom 28. Juni 1996 nur deshalb zu den darin enthaltenen Konditionen abgeschlossen, weil sie sich insofern geirrt habe, als sie von einer ausgeglichenen Entwicklung der Anzahl Betreibungen ausgegangen sei. Dieser Irrtum erfülle alle Voraussetzungen eines Grundlagenirrtums. Dieser Auffassung kann aus verschiedenen Gründen nicht gefolgt werden.

3.3.1 Die Sicherheit, dass ein zukünftiges Ereignis eintritt bzw. dass sich die Umstände in der Zukunft nicht ändern, kann nicht für beliebige zeitliche Dauer bestehen. Bei langfristigen Verträgen müssen die Parteien damit rechnen, dass die zur Zeit des Vertragsabschlusses bestehenden Verhältnisse sich später ändern können (BGE 127 III 300 E. 5b/aa; 107 II 343 E. 2 S. 347; Schmidlin, Art. 23/24 N. 209). Bereits deshalb ist vorliegend ein Grundlagenirrtum zu verneinen, denn die angerufene Änderung der Anzahl Betreibungen fand erst im sechsten Jahr nach dem Vertragsabschluss statt.

3.3.2 Sodann würde einem allfälligen Irrtum der Beklagten die objektive Wesentlichkeit fehlen. Unter diesem Titel ist danach zu fragen, ob ein redlicher

Dritter den Abschluss des Vertrags vom vorgestellten Sachverhalt abhängig gemacht hätte (vgl. etwa Schwenzer, N. 37.26). Dies ist hier aufgrund der Entwicklung der Anzahl Betreibungen in den Jahren vor dem Vertragsabschluss zu verneinen: Die Anzahl der Betreibungen im Kanton Zürich war jedenfalls seit 1980 mit Schwankungen, aber insgesamt linear angestiegen (vgl. hinten 4.4.1). Nach dem vorhersehbaren Gang der Ereignisse durfte daher nicht mit stagnierenden oder nur geringfügig ansteigenden Betreibungszahlen und auch nicht mit einem Ausbleiben besonderer Ausschläge in einzelnen Jahren gerechnet werden, und eine solche unwahrscheinliche Entwicklung konnte nach Treu und Glauben nicht als notwendige Grundlage des Vertrags angesehen werden.

3.3.3 Schliesslich kann sich eine Partei nicht auf einen Grundlagenirrtum berufen, wenn sie der Gegenpartei durch ihr Verhalten zu verstehen gegeben hat, dass der strittige Sachverhalt für sie subjektiv nicht wesentlich sei (Dasser, Art. 24 N. 14; BGE 126 III 59 E. 3, 117 II 218 E. 3b). Die Beklagte lehnte bei den Vertragsverhandlungen eine vom Kläger vorgeschlagene Klausel ab, wonach die Beklagte die Büromietkosten zu übernehmen hätte, wenn die Zahl der Betreibungen in der Gemeinde Regensdorf unter 3000 pro Jahr sinken sollte. Im Vorjahr (1995) waren rund 3400 Betreibungen angefallen. Die Parteien vereinbarten somit auf Wunsch der Beklagten, dass dem Kläger das Risiko für das Fallen der Anzahl Betreibungen überbürdet werden sollte. Nach Treu und Glauben durfte der Kläger daraus ableiten, dass die Beklagte umgekehrt das Risiko für den Anstieg der Zahlen tragen würde. Deren Einwand, die Parteien hätten nur eine allfällige Abnahme der Anzahl Betreibungen in Betracht gezogen, überzeugt angesichts der Entwicklung der Betreibungsstatistik in den Jahren vor dem Vertragsabschluss nicht (dazu hinten 4.4.1).

3.3.4 Demnach fällt vorliegend ein Grundlagenirrtum mangels subjektiver und objektiver Wesentlichkeit selbst dann ausser Betracht, wenn man von den für die Beklagten günstigsten Meinungen in Praxis und Lehre ausgeht. Auf die verschiedenen Ansichten über die Möglichkeit des Irrtums über einen zukünftigen Sachverhalt und zu dessen einzelnen Voraussetzungen muss unter diesen Umständen nicht näher eingegangen werden.

E. 4.1

Die Beklagte bestreitet die Verbindlichkeit des Vertrags vom 28. Juni 1996 ferner unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus*. Der erhebliche Anstieg der Betreibungen im Jahr 2002 ■ deren Zahl nachher mehr oder weniger auf dem höheren Niveau verharrte ■ sei für sie nicht vorhersehbar gewesen, was sich daran zeige, dass sie die Aufnahme einer Änderungsklausel in den Vertrag abgelehnt habe. Aufgrund dieses sprunghaften Anstiegs der Anzahl Betreibungen im Jahr 2002 hätte der Beitrag der Gemeinde in jenem Jahr unter Berücksichtigung der Teuerung beinahe das Doppelte des 1994 ausbezahlten Beitrags betragen. Im Vertrag vom 28. Juni 1996 sei der Gemeindebeitrag erhöht worden, um das mit der vollständigen Ausgliederung des Betreibungsamts aus der kommunalen Verwaltung entstehende geschäftliche Risiko zu reduzieren und um die damit verbundenen Investitionskosten abzusichern; es sei nicht die Absicht gewesen, das Einkommen des Klägers zu erhöhen. Bereits mit den Gemeindebeiträgen allein hätte der Kläger im Jahr 2002 ein Einkommen erreicht, dessen Höhe für ein Salär im Staatsdienst krass stossend sei, das Gebot der Rechtsgleichheit verletze und unverhältnismässig sei (vgl. Art. 8 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]). Zudem hätten die Stimmberechtigten mit der Annahme von Art. 45 GO in der Fassung vom 23. September 2001 ihren Willen zu einem sparsamen Betrieb des Betreibungsamts kundgetan. Weitere Leistungen seien der Beklagten daher nicht zuzumuten. Die Berufung des Klägers auf den Vertrag sei rechtsmissbräuchlich und widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben

(Art. 5 Abs. 3 BV), weil er sich damit ein Einkommen verschaffen wolle, das jeglicher Grundlage entbehre und in einem offenbaren Missverhältnis zu den erbrachten Leistungen stehe. Das öffentliche Interesse an einem haushälterischen Umgang mit den öffentlichen Finanzen überwiege die privaten Interessen des Klägers.

E. 4.2

Gemäss der *clausula rebus sic stantibus* ist eine Aufhebung oder Anpassung vertraglicher Rechte und Pflichten aufgrund veränderter Verhältnisse dann möglich, wenn das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung infolge ausserordentlicher und unvorhersehbarer Änderung der Umstände so gestört ist, dass das Beharren auf dem Vertragsanspruch geradezu eine wucherische Ausbeutung und damit einen offenbaren Rechtsmissbrauch bedeuten würde, weshalb der andern Partei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nach Treu und Glauben nicht mehr zugemutet werden darf (BGE 122 I 328 E. 7b; VGr, 27. Oktober 2000, VK.2000.00006, E. 4a, www.vgrzh.ch [= ZBl 102/2001 S. 368]; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1124; Klein, S. 206 ff. [je mit weiteren Hinweisen]).

E. 4.3

Die *clausula rebus sic stantibus* ist auch auf verwaltungsrechtliche Verträge anwendbar, doch vertritt die Lehre überwiegend die Ansicht, dass die Vertragsanpassung oder ■aufhebung im Verwaltungsrecht von weniger strengen Voraussetzungen abhängt als im Privatrecht (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1124; Alfred Kölz, *Intertemporales Verwaltungsrecht*, ZSR 102/1983 II, S. 101 ff., 181 f.; Mächler, § 11 Rz. 43 [vgl. aber auch § 4 Rz. 20]; vgl. ferner die Hinweise bei Klein, 208 ff.; so auch: BGE 67 I 277 E. 7 S. 301 [wo allerdings ein Vertrag zwischen zwei öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu beurteilen war]; Bundesrat, 20. Dezember 1978, VPB 43/1979 Nr. 79 E. 4; sinngemäss anders VGr OW, 17. Dezember 1991, ZBl 94/1993 S. 231 E. 3b). Teilweise wird präzisiert, dass die erleichterte Anwendbarkeit nur in Frage komme, wenn das öffentliche Interesse, das es zu schützen gelte, ausserhalb des vom Vertrag geregelten Bereichs entstanden sei (Klein, S. 209). Da die *clausula rebus sic stantibus* durch diese Relativierung im öffentlichen Recht an Konturen verliere, wird sodann vorgeschlagen, dass bei einer nachträglichen Änderung der massgeblichen (tatsächlichen oder rechtlichen) Umstände die Vertragsverhältnisse aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung neu bestimmt werden sollten. Wenn damit auch die Vertragsänderung zur Durchsetzung öffentlicher Interessen gegenüber dem Privatrecht erleichtert werde, so sei aber doch den privaten Interessen gebührende Beachtung zu schenken (Klein, S. 209 ff.; vgl. auch Mächler, § 11 Rz. 130; René Rhinow/Beat Krähenmann, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband*, Basel/Frankfurt a.M. 1990, Nr. 46 B V b). Es werden kaum genauere Anhaltspunkte genannt, um wieviel leichter die Vertragsänderung oder ■aufhebung zur Durchsetzung öffentlicher Interessen im Verwaltungsrecht sein solle (so soll sie laut Kölz, S. 181 f., "etwas leichter" sein). Nicht zu folgen ist jedenfalls der Ansicht, das Gemeinwesen könne den Vertrag ohne weiteres einseitig den sich ändernden öffentlichen Interessen anpassen (so Giacometti, S. 446 f. mit Hinweisen; Moor, S. 404; dagegen auch Klein, S. 208; vgl. ferner die weitere vorn 1.5.2 zitierte Literatur). Das Zürcher Verwaltungsgericht ist implizit der vorherrschenden Meinung gefolgt, indem es in Fällen, in denen die Vertragsanpassung wegen einer Änderung der Rechtslage in Frage stand, aufgrund einer Interessenabwägung entschieden hat (hinten 5.2). Allerdings ging es dabei davon aus, dass diese Fälle nicht direkt in den Anwendungsbereich der *clausula rebus sic*

stantibus fielen, die auf die Änderung der tatsächlichen Verhältnisse zugeschnitten sei (VGr, 27. Oktober 2000, VK.2000.00006, E. 4a, www.vgrzh.ch [= ZBl 102/2001 S. 368]; so wohl auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1124 ff.; anders die wohl überwiegende Ansicht: vgl. Jacques Bischoff, *Vertragsrisiko und clausula rebus sic stantibus*, Zürich 1983, S. 188 f.; Klein, S. 214). Zu bedenken ist immerhin, dass der verwaltungsrechtliche Vertrag oft eine dauerhafte gegenseitige Bindung bezweckt und seine Anpassung aufgrund veränderter Verhältnisse deshalb auch materiell an strengere Voraussetzungen zu knüpfen ist als die Anpassung einer Verfügung (ähnlich auch Klein, S. 209 Fn. 56; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1075, 1122, 997a). Weiter hat das Verwaltungsgericht daran festgehalten, dass Vorhersehbarkeit der Änderung der Umstände eine Berufung auf die clausula rebus sic stantibus ausschliesst (VGr, 16. Dezember 1999, VK.1999.00002, E. 5, und 11. März 1986, ZBl 88/1987 S. 134 E. 3g).

E. 4.4

Im vorliegenden Fall ist entscheidend, dass die geltend gemachte Änderung der Umstände vorhersehbar war.

E. 4.4.1

Die Anzahl der Betreibungen in einer Gemeinde hängt von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, demografischen und rechtlichen Faktoren ab. In Anbetracht der vielen unbekanntenen möglichen Einflussfaktoren durfte die Beklagte nicht davon ausgehen, dass die Anzahl der Betreibungen während der Vertragsdauer von zehn Jahren stets auf einem ähnlichen Niveau verharren würde. Dies war ohnehin angesichts der Entwicklung im Kanton Zürich bereits in den Jahren vor dem Abschluss des Vertrags vom 28. Juni 1996 unwahrscheinlich: Die Anzahl der Betreibungen war von 167'111 im Jahr 1980 auf 182'488 im Jahr 1990 und sodann bis 1995 auf 239'802 angestiegen, wobei 1993 eine höhere Zahl erreicht worden war. Wenn sich die Zunahme nach dem Vertragsabschluss auch beschleunigen sollte, so hatte es doch verhältnismässig starke Zunahmen innert kurzer Zeit auch bereits vorher gegeben. So war etwa die Anzahl der Betreibungen von 1991 bis 1993, also innerhalb von zwei Jahren, um über 20 % angestiegen. Dies entspricht zwar noch nicht dem Anstieg im Jahr 2002, als die Betreibungen innerhalb eines einzigen Jahres um ebenfalls über 20 % zunahm. Die Übersicht über eine längere Periode relativiert jedoch diesen starken Anstieg; insgesamt ist die Zahl der Betreibungen zwischen 1980 und 2005 einigermaßen linear angestiegen (Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich 2007, S. 112). Die Akten enthalten keine Angaben darüber, ob die Entwicklung in der Gemeinde Regensdorf bereits vor dem Vertragsabschluss mehr oder weniger der gesamtkantonalen Entwicklung entsprach, doch kann davon ausgegangen werden; für die Jahre ab 1994 trifft es jedenfalls zu (vgl. die Gebührenabrechnung 1994–2002 der Beklagten). Das Bevölkerungswachstum lag in der Gemeinde Regensdorf bis gegen Ende der Neunzigerjahre über dem kantonalen Durchschnitt, erst in den letzten Jahren hat sich das Verhältnis umgekehrt (vgl. Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich 2007, S. 303, 380; 2000, S. 311, 388; 1990, S. 16, 388). Diese Variable bot also ebenfalls keinen Hinweis darauf, dass die Anzahl der Betreibungen in der Gemeinde Regensdorf (im Gegensatz zu derjenigen im Kanton insgesamt) nicht nennenswert ansteigen könne. Insgesamt können angesichts der Entwicklung der Anzahl Betreibungen vor dem Vertragsabschluss, der Bevölkerungsentwicklung und der schwer zu erfassenden weiteren potenziellen Einflussfaktoren weder der Anstieg der Anzahl Betreibungen im Jahr 2002 als solcher noch sein Ausmass als ausserordentliche, nicht vorhersehbare Veränderung gelten.

E. 4.4.2

Sodann wurde die Beklagte vom Kläger bei den Vertragsverhandlungen sinngemäss auf die Möglichkeit einer Änderung der Anzahl Betreibungen aufmerksam gemacht, indem der Kläger eine Klausel vorschlug, wonach die Beklagte die Büromietkosten zu übernehmen hätte, wenn die Zahl der Betreibungen unter 3000 pro Jahr sinken sollte. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Beklagte bei Vertragsabschluss die Möglichkeit einer Zunahme der Betreibungen nicht hätte voraussehen können, wenn der Kläger die Möglichkeit von deren Abnahme erwog; gerade angesichts der bisherigen Entwicklung gab es keinen Grund, die Zunahme für unwahrscheinlicher zu halten als die Abnahme. Aus welchen Gründen die Parteien schliesslich auf die genannte Klausel verzichteten, ist für die Frage der Vorhersehbarkeit der späteren Entwicklung nicht von Belang. Selbst wenn der Kläger ■ entsprechend der Behauptung der Beklagten ■ seinen Vorschlag schliesslich deshalb fallengelassen hätte, weil er nicht mehr mit starken Schwankungen der Anzahl Betreibungen gerechnet hätte, würde dies nichts daran ändern, dass die Möglichkeit einer nennenswerten Zunahme der Anzahl Betreibungen voraussehbar war. Entgegen der Ansicht der Beklagten kann sodann allein daraus, dass sie die Aufnahme einer Änderungsklausel in den Vertrag ablehnte, nicht auf die Unvorhersehbarkeit einer Änderung geschlossen werden. Ebenso wenig ein Indiz hierfür ist die Vereinbarung jährlicher Akontozahlungen auf der Basis der Vorjahreszahlen.

E. 4.4.3

Eine Vertragsaufhebung wegen der Zunahme der Betreibungen gestützt auf die *clausula rebus sic stantibus* fällt somit wegen Vorhersehbarkeit der geltend gemachten Änderung der Umstände ausser Betracht (vgl. auch VGr, 16. Dezember 1999, VK.1999.00002, E. 5, und 11. März 1986, ZBl 88/1987 S. 134 E. 3g; VGr OW, 17. Dezember 1991, ZBl 94/1993 S. 231 E. 3b).

E. 4.4.4

Dass die Stimmberechtigten der Gemeinde Regensdorf am 23. September 2001 für eine Neufassung von Art. 45 GO und damit für niedrigere Gemeindebeiträge an das Betreibungsamt votiert hatten, stellt entgegen der Ansicht der Beklagten von vornherein keine massgebliche Änderung der tatsächlichen Umstände dar. Die Revision von Art. 45 GO ist allenfalls als Änderung der rechtlichen Grundlagen massgebend, dies aber gegebenenfalls erst ab dem Inkrafttreten der neuen Fassung (vgl. hinten 5).

E. 4.5

Selbst wenn man, der Tendenz in Praxis und Lehre folgend, hier eine Interessenabwägung wegen nachträglicher Fehlerhaftigkeit des Vertrags aufgrund der Änderung tatsächlicher Umstände vornehmen wollte, könnte das geltend gemachte, vorwiegend fiskalische öffentliche Interesse nicht zur Anpassung des Vertrags führen.

E. 4.5.1

Zutreffend ist, dass die Bruttoeinnahmen des Klägers im Vergleich zu den Richtwerten gemäss den Richtlinien des VGBZ vom 23. November 2000 nicht erst seit 2002 sehr hoch sind. Allerdings gehen die Richtlinien davon aus, dass ein Vollamt etwa 700 Betreibungen pro Jahr umfasst. Der Kläger erledigte mit seinen Angestellten ein Mehrfaches an Betreibungen pro Jahr. Die Beklagte empfing somit eine Gegenleistung für die hohen Zahlungen an den Kläger in der Form der Erledigung einer entsprechend hohen Zahl von

Betreibungen. Ob der Kläger zur Bewältigung dieser Arbeitslast zusätzliches Personal einstellte oder ob er sich selber ein enormes Arbeitspensum aufbürdete und einen entsprechenden Verdienst erzielte, ist für die Beklagte im vorliegenden Zusammenhang nicht von Belang. Tatsächlich scheint sich der Kläger eine übermenschliche Belastung aufzuladen: Im Jahr 2002 bewältigte er 5887 Betreibungen, wobei seine Angestellten gemäss der AHV-Abrechnung insgesamt vermutlich rund 300 Stellenprozentante bekleideten. Dadurch, dass der Kläger gemäss seinen eigenen Angaben wöchentlich 65-70 Stunden arbeitet, ohne jemals Ferien zu nehmen, wird die Bewältigung dieses Arbeitspensums noch nicht erklärt; auch seine sämtlichen Angestellten müssten in ähnlicher Weise Mehrarbeit leisten. Dies scheint immerhin durchaus plausibel, da es sich hauptsächlich um Familienangehörige handeln dürfte. Auf welche Weise der Kläger seine Arbeitslast bewältigte, kann hier jedoch offen bleiben; dass er sein Amt nicht zufriedenstellend ausgeübt habe, behauptet die Beklagte jedenfalls nicht. Bei einem Vergleich mit den Richtlinien für nicht fix besoldete Beamte ist im Übrigen zu beachten, dass diese im Gegensatz zum hier zu beurteilenden Vertrag namentlich die Übernahme einer Büro-Entschädigung, der Kosten für Büromaterialien, ■mobiliar, ■maschinen, Drucksachen, Bücher und Fachliteratur sowie der Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen sowohl für den Amtsinhaber als auch für allfällige Angestellte vorsehen. Dies relativiert bis zu einem gewissen Grad die Differenz zwischen dem nach den Richtlinien erzielbaren Einkommen und jenem des Klägers. Aufgrund dieser Unterschiede zwischen der vertraglichen Vereinbarung und den Empfehlungen der Richtlinien zielt somit auch der Vorwurf der Beklagten ins Leere, der Kläger verhalte sich missbräuchlich und verstosse gegen die Standesregeln für die Mitglieder des VGBZ vom 20. Januar 2004, weil er im Gegensatz zur Empfehlung in dessen Richtlinien fixe und nicht degressiv ausgestaltete Gebührenbeiträge pro Betreibung beziehe.

E. 4.5.2

Die Beklagte macht allerdings geltend, der Arbeitsaufwand steige nicht linear zur Zahl der Betreibungen an, sondern "aus betriebswirtschaftlichen Gründen deutlich schwächer"; die höhere Anzahl Betreibungen führe nicht zu einer entsprechenden Mehrleistung des Klägers. Tatsächlich sehen die Richtlinien vom 23. September 2000 "für nicht fix besoldete Beamten im Kanton Zürich (Sportelbeamte)" des VGBZ, auf die sich die Beklagte beruft, eine Grundpauschale pro Betreibung vor, die mit der Anzahl der Betreibungen abnimmt: Für die ersten 700 Betreibungen werden Fr. 60.- pro Betreibung bezahlt, für die nächsten 700 Betreibungen Fr. 40.- pro Betreibung, und ab der 1400. Betreibung wird keine Entschädigung mehr ausbezahlt. Obwohl der Wortlaut der Richtlinie unklar ist, kann sie ■ entgegen der Ansicht der Beklagten ■ nicht so interpretiert werden, dass für jede Betreibung nur Fr. 40.- ausbezahlt seien, wenn die Anzahl der Betreibungen zwischen 701 und 1400 liegt, und dass überhaupt keine Entschädigung mehr zu bezahlen sei, wenn über 1400 Betreibungen vorzunehmen sind, denn bei einer solchen Auslegung würden stossende Unterschiede geschaffen. Den Grund für diese Abnahme der Gemeindebeiträge pro Betreibung bei steigender Anzahl Betreibungen nennt die Richtlinie nicht. Ob sich bei einer grösseren Anzahl Betreibungen gewisse Einsparungen beim Arbeitsaufwand ergeben ■ was der Kläger bestreitet ■, braucht hier nicht näher abgeklärt zu werden. Die Grundpauschale gemäss der Richtlinie ist wohl daraufhin ausgerichtet, dass ein Vollamt ■ ebenfalls gemäss Richtlinie ■ etwa 700 Betreibungen pro Jahr umfasst und deshalb beim Überschreiten dieser Zahl zunächst eine (schlechter entschädigte) Stellvertretung und nachher weitere Hilfskräfte anzustellen sind. Damit stünde im Einklang, dass bei Ämtern,

die mehr als 700 Betreibungen zu erledigen haben, die Stellvertretung gemäss der Richtlinie nicht separat zu entschädigen ist. Ob diese Auslegung der Richtlinie zutrifft, kann hier aber letztlich offen bleiben. Jedenfalls lässt sich aus der Richtlinie nicht ableiten, dass der Arbeitsaufwand pro Betreibung mit zunehmender Anzahl der Betreibungen nennenswert sinkt. Auch das vom Kläger und seinen Angestellten bewältigte Arbeitspensum kann allein nicht als Hinweis hierauf gewertet werden. Die Auszahlung fixer Gemeindebeiträge erscheint insgesamt nicht unverhältnismässig (vgl. auch Weisung EG SchKG, Ziff. III.3.1). Im Übrigen wird mit der Frage, ob die Gemeindebeiträge pro Betreibung zu Recht fix und nicht degressiv ausgestaltet wurden, ohnehin nicht eine nachträgliche Änderung der Umstände, sondern eine allfällige ursprüngliche Fehlerhaftigkeit des Vertrags angesprochen. Nicht von Belang ist im vorliegenden Zusammenhang übrigens, dass die Einnahmen des Klägers aus Sporteln deutlich unter den Beträgen liegen, die nach den Richtlinien des VGBZ erwartet werden dürften. Während laut Richtlinien mit einem durchschnittlichen Gebührenertrag von Fr. 130.- pro Betreibung zu rechnen ist, nahm der Kläger aus Sporteln im Jahr 1997 ca. Fr. 87.- pro Betreibung ein, ca. Fr. 82.- im Jahr 2000 und ca. Fr. 72.- im Jahr 2002. Dies führte auch dazu, dass seine gesamten Einnahmen im Jahr 2002, obwohl rund 20 % mehr Betreibungen anfielen als im Vorjahr, nur um rund 10 % höher waren als im Durchschnitt der vorangegangenen Jahre. Der Kläger erreichte im Jahr 2002 mit den Sporteln und Gemeindebeiträgen zusammen etwa jene Einnahmen, die er gemäss den Richtlinien allein mit den Sporteln hätte erreichen können. Den Gründen für den genannten Umstand ■ aus dem keine der Parteien etwas zu ihren Gunsten ableiten will ■ ist hier aber nicht nachzugehen. Unerheblich ist schliesslich, dass der Kläger kein EDV-System benutzt.

E. 4.5.3

Als Fazit kann festgehalten werden: Der Mehrleistung der Beklagten entsprach eine Mehrleistung des Klägers; es gibt keine Hinweise dafür, dass der Bearbeitungsaufwand pro Betreibung mit der Zunahme der Betreibungen nennenswert sinken würde. Somit kann die Zunahme der Bruttoeinnahmen des Klägers ■ von denen er im Übrigen sämtliche Auslagen, insbesondere auch die Löhne und die Sozialversicherungsleistungen für seine Angestellten zu bezahlen hatte ■ nicht als missbräuchlich, unverhältnismässig oder als rechtsungleich im Verhältnis zur Besoldung der übrigen kommunalen Angestellten gelten. Einkommensunterschiede zwischen den Betreibungsbeamten bzw. Gemeindeammännern verschiedener Gemeinden widersprechen sodann nicht der Rechtsgleichheit, weil die unterschiedlichen Regelungen nicht von derselben Behörde ■ ja nicht einmal vom selben Gemeinwesen ■ ausgehen (BGE 115 Ia 81 E. 3c; vgl. dazu etwa Giovanni Biaggini, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 276 ff.; zu den unterschiedlichen Einkünften der Betreibungsbeamten im Kanton Zürich: Weisung EG SchKG, Ziff. III.1.2, III.3.1). Selbst wenn der Vorbehalt höheren Rechts in Ziff. 7 des Vertrags vom 28. Juni 1996 gemäss den Vorbringen der Beklagten so aufzufassen wäre, dass der Vertrag einer dauernden Verhältnismässigkeitsprüfung unterworfen werden sollte, könnte die Beklagte daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 4.6

Nicht zu verkennen ist, dass die Argumente der Beklagten ■ wie erwähnt ■ indirekt darauf abzielen, eine ursprüngliche Fehlerhaftigkeit des Vertrags geltend zu machen. Verstösst ein verwaltungsrechtlicher Vertrag bereits beim Abschluss gegen zwingende Rechtsnormen, kann er aufgehoben werden, wenn das Interesse an der richtigen Durchführung des

objektiven Rechts gegenüber dem Interesse an der Rechtssicherheit und dem Schutz des Vertrauens in den Bestand des Vertrags überwiegt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1117 mit Hinweisen). Diese Situation ist hier aber nach dem Gesagten nicht gegeben.

E. 5.1

Zu prüfen ist, ob die Änderung von Art. 45 GO und Art. 21 aVV PV EV hier relevant ist. Anzumerken ist, dass der Vertrag vom 28. Juni 1996 in Ziff. 7 einen Vorbehalt zugunsten des eidgenössischen und kantonalen, nicht aber des kommunalen Rechts enthält.

E. 5.2

Die Frage, ob ein verwaltungsrechtlicher Vertrag trotz einer Änderung der rechtlichen Grundlagen Bestand hat, wird in Lehre und Praxis anhand der (nicht unumstrittenen) Rechtsfigur der wohlerworbenen Rechte geprüft. Wohlerworbene Rechte sind besonders rechtsbeständige vermögenswerte Ansprüche der Privaten gegenüber dem Staat; sie können grundsätzlich auch durch Gesetz nicht geändert werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1008). Vermögensrechtliche Ansprüche von Beamten bzw. staatlichen Angestellten stellen in der Regel keine wohlerworbenen Rechte dar, wenn sie auch durch das Willkürverbot sowie die Gebote der Rechtsgleichheit und von Treu und Glauben gegenüber Rechtsänderungen geschützt sind (BGr, 2. Juli 1999, ZBl 102/2001 S. 319 E. 3b). Zu den wohlerworbenen Rechten gehören jedoch "die auf gegenseitiger Willensübereinstimmung zwischen Staat und Privaten beruhenden Rechte, die Korrelat einer freiwillig begründeten Leistungspflicht der Privaten sind" (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1008).

Verwaltungsrechtliche Verträge begründen demnach in der Regel wohlerworbene Rechte (RB 2002 Nr. 25 E. 2c/ee; Rhinow, S. 16 ff.; Dominik Strub, Wohlerworbene Rechte, Insbesondere im Bereich des Elektrizitätsrechts, Fribourg 2001, S. 56). Diese können, da grundsätzlich gesetzesbeständig, nach wohl vorherrschender Ansicht nur auf dem Weg der Enteignung ■ also gegen volle Entschädigung ■ an geänderte rechtliche Verhältnisse angepasst werden (BGE 122 I 328 E. 7a mit Hinweisen). Für geldwerte Vergünstigungen würde dies bedeuten, dass sie im Ergebnis nicht entzogen werden können, da die Entschädigung gleich hoch ausfiele wie die eingeräumte Vergünstigung (Moor, S. 399 f.; Rhinow, S. 17). Nach einer anderen Auffassung ist jedoch eine Anpassung des Vertrags an das neue Recht nach einer vorgängigen Interessenabwägung die besser zum System des Vertrauensschutzes passende Lösung, wobei die Abwägung häufig zugunsten der Verbindlichkeit des Vertrags ausgehen werde (Beatrice Weber-Dürler, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, ZBl 103/2002, S. 281 ff., 299 f.; vgl. auch Klein, S. 121; Moor, S. 399 ff.). In diesem Sinn hat das Verwaltungsgericht aufgrund einer Interessenabwägung einen verwaltungsrechtlichen Vertrag ■ allerdings zulasten der beteiligten Gemeinde und zugunsten der privaten Partei ■ an das neue Recht angepasst (VGr, 27. Oktober 2000, VK.2000.00006, E. 4d und 5d, www.vgrzh.ch [= ZBl 102/2001 S. 368]; vgl. auch VGr, 2. März 2000, VB.1999.00281, www.vgrzh.ch [= ZBl 101/2000 S. 596], wo jedoch die Frage der wohlerworbenen Rechte nicht ausdrücklich behandelt wurde). Sinnvoll erscheint ein solches Vorgehen auch, weil damit tatsächliche und rechtliche Änderungen sinngemäss gleich behandelt werden.

E. 5.3

Ob der Vertrag vom 28. Juni 1996 wohlerworbene Rechte des Klägers begründet hat ■ was zwischen den Parteien umstritten ist ■ und ob diese gegebenenfalls trotz der Änderung der Rechtsgrundlagen Bestand gehabt haben, kann hier jedoch offen bleiben.

E. 5.3.1

Streitgegenstand sind hier die Ansprüche des Klägers für das Jahr 2002 sowie die Akontozahlung der Beklagten für Januar 2003, während der neue Art. 45 GO erst seit 1. Juli 2003 in Kraft steht. Die neue Norm ist im vorliegenden Verfahren deshalb grundsätzlich irrelevant. Dass die Stimmberechtigten ihr bereits in der Abstimmung vom 23. September 2001 zugestimmt haben und sie damit die auf kommunaler Ebene grösstmögliche demokratische Legitimität aufweist, kann keine Vorwirkung begründen.

E. 5.3.2

Nun findet sich die neue, auf den geänderten Art. 45 GO gestützte Bestimmung über den Beitrag der Gemeinde an das Betriebsamt bereits in der Vollziehungsverordnung vom 13. November 2001, die gemäss ihrem Art. 1 und dem Vermerk vor Art. 21 ab 1. Januar 2002 galt. Diese Regelung, die eine weit niedrigere und degressiv ausgestaltete Entschädigung vorsieht, hätte sich grundsätzlich auch mit der früheren Fassung von Art. 45 GO vereinbaren lassen, die wie folgt lautete: "Der Gemeindeammann, zugleich Betriebsbeamter, wird durch die Urne auf Amtsdauer gewählt. Das Amtlokal wird vom Gemeinderat bestimmt" (Weisung des Gemeinderats vom 10. Juli 2001, lit. I). Selbst die Beklagte ist aber immer davon ausgegangen, dass die mit dem Kläger vertraglich vereinbarte Entschädigung allenfalls durch eine Änderung der Gemeindeordnung angepasst werden könne (vgl. die Weisung vom 10. Juli 2001). Die neue Entschädigungsregelung für das Betriebsamt in der Vollziehungsverordnung war als Ausführungsbestimmung zur neuen Fassung von Art. 45 GO gedacht und wurde denn auch von allen Beteiligten immer als solche betrachtet. Die neue Fassung von Art. 45 GO konnte aber nicht vor der Genehmigung durch den Regierungsrat gemäss § 41 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1) in Kraft treten: Die Genehmigung wird von der Lehre zu Recht als konstitutiv betrachtet, denn dies stellt im Sinn der Rechtssicherheit die angemessene Lösung in Bezug auf Gemeindeordnungen dar (vgl. Thalmann, § 41 N. 2.5.2 mit weiteren Hinweisen, Vorbem. zu §§ 141■150 N. 6.4.4). Entsprechend konnte die Ausführungsbestimmung vorher nicht gültig in Kraft gesetzt werden. Im hier interessierenden Zeitraum war sie somit noch nicht anwendbar. Zu Recht behauptet die Beklagte denn auch nicht, dass bereits am 1. Januar 2002 eine massgebliche Änderung der Rechtsgrundlagen aufgrund des Inkrafttretens der neuen Regelung in der Vollziehungsverordnung vom 13. November 2001 stattgefunden habe. Im Übrigen wäre ohnehin nicht davon auszugehen, dass eine vorgängige Inkraftsetzung der Vollzugsbestimmung durch den Gemeinderat ■ die im Ergebnis einer einseitigen Vertragsänderung gleichkäme ■ die vertraglichen Vereinbarungen aufheben könnte. Darüber ist hier aber nicht abschliessend zu befinden.

E. 5.3.3

Die Beklagte macht allerdings geltend, der Kläger habe "in rechtsmissbräuchlicher Art und Weise", indem er nämlich "offensichtlich unbegründete Verfahren provozierte", das Inkrafttreten der neuen Fassung von Art. 45 GO verzögert. Damit wirft sie dem Kläger sinngemäss mutwillige Prozessführung vor. Der Kläger hat zum einen beim Bezirksrat Dielsdorf eine ■ erfolglose ■ Aufsichtsbeschwerde gegen die Ansetzung der Abstimmung über den neuen Art. 45 GO erhoben. Diese Aufsichtsbeschwerde beeinflusste allerdings im Ergebnis weder den Zeitpunkt der Abstimmung noch das Inkrafttreten der neuen Bestimmung (vgl. BGr, 24. April 2003, 1P.123/2003, Sachverhalt A.b■f). Zum andern verlangte der Kläger mit Stimmrechtsbeschwerde die Aufhebung der Abstimmung vom

23. September 2001; zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, die neue Fassung von Art. 45 GO verstosse gegen übergeordnetes Recht. Auf diese Beschwerde trat der Bezirksrat Dielsdorf mit Entscheid vom 1. März 2002 nicht ein; eine hiergegen erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat am 14. Januar 2003 ab. Das Bundesgericht trat auf eine gegen den Entscheid des Regierungsrats gerichtete staatsrechtliche Beschwerde mit dem genannten Urteil vom 24. April 2003 nicht ein, weil der angefochtene Entscheid kantonal nicht letztinstanzlich sei; die vorgebrachten Rügen müssten mit Beschwerde gegen die ■ damals noch ausstehende ■ Genehmigung der Änderung der Gemeindeordnung durch den Regierungsrat erhoben werden (1P.123/2003, E. 1). Es ist davon auszugehen, dass diese Rechtsmittelverfahren die Inkraftsetzung des neuen Art. 45 GO verzögerten. Mutwillige Prozessführung setzt einerseits eine objektive Aussichtslosigkeit voraus, andererseits ein grobes prozessuales Verschulden wie etwa Prozessführung wider besseres Wissen oder das Festhalten an einer offensichtlich gesetzwidrigen Auffassung (vgl. BGE 128 V 323 E. 1b; vgl. auch Kölz/Bosshart/Röhl, § 80b N. 6). Zur Beantwortung der Frage, ob der Kläger die Rechtsmittel gegen Art. 45 GO mutwillig erhoben hat, sind die betreffenden Entscheide massgebend, an die das Verwaltungsgericht insoweit gebunden ist. Weder das Bundesgericht noch der Regierungsrat äussern sich in den genannten Urteilen ausdrücklich zur Frage. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Rechtsmittelinstanzen eine mutwillige Prozessführung implizit verneint haben: So hat das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 24. April 2003 nicht einmal warnend auf die disziplinarischen Folgen mutwilliger Prozessführung hingewiesen (vgl. dagegen z.B. BGr, 7. April 2003, 1P.148/2003, E. 3, www.bger.ch); der Regierungsrat hat in seinem Entscheid vom 14. Januar 2003 darauf verzichtet, dem heutigen Kläger die Verfahrenskosten wegen mutwilliger Beschwerdeerhebung aufzuerlegen, was nach § 132 aWahlG in seinem Ermessen gelegen hätte. Ist aber eine mutwillige Prozessführung zu verneinen, kann die Frage nach deren allfälligen Rechtsfolgen offen bleiben. Es bleibt daher beim Ergebnis, dass Art. 45 GO in der neuen Fassung im vorliegenden Verfahren nicht zu beachten ist.

E. 6

Demnach ist die Klage gutzuheissen. Der Kläger hat das ihm gemäss dem Vertrag vom 28. Juni 1996 zustehende Restguthaben korrekt mit Fr. 132'380.70 angegeben. Die entsprechende Abrechnung wurde von der Finanzkontrolle der Gemeinde Regensdorf unterzeichnet, und die Beklagte macht keine Fehler der Berechnung geltend. Öffentlich-rechtliche Geldforderungen sind im Verzugsfall grundsätzlich zu einem Satz von 5 % zu verzinsen (vgl. VGr, 3. November 2004, PB.2004.00021, E. 5.5 mit Hinweis, www.vgrzh.ch). Da die Beklagte vom Kläger mit Schreiben vom 24. März 2003 in Verzug gesetzt wurde, hat sie ihm ab diesem Datum den Verzugszins von 5 % zu entrichten. Die Widerklage ist entsprechend abzuweisen. Dies gilt auch, soweit sie die Akontozahlung für Januar 2003 betrifft, da eine Anpassung des Vertrags nur aufgrund des Inkrafttretens der neuen Fassung von Art. 45 GO und somit erst mit Wirkung ab 1. Juli 2003 in Frage käme.

E. 7

Da der Streitwert nicht unter Fr. 20'000.- liegt, ist das Verfahren nicht kostenlos (§ 80b VRG). Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beklagten aufzuerlegen (§ 80c in Verbindung mit §§ 70 und 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Aufgrund des Streitwerts und des Verfahrensaufwands ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 15'000.- festzulegen (§§ 3 und 5 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 1997 [LS 175.252]). Sodann hat die unterliegende Beklagte dem Kläger eine Parteientschädigung auszurichten (§ 17

Abs. 2 VRG), wobei Fr. 7500.- als angemessen erscheinen. Demgemäss entscheidet die Kammer

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