

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00030 vom 15. April 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-04-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2003.00030](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00030)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00030 du 15 avril 2003

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00030 del 15 aprile 2003

## Regeste

Entschädigung für Minderwert infolge Grundwasserschutzzone | Gewässerschutz:  
Entschädigung für Minderwert infolge Grundwasserschutzzone; Frage der Verfügungsbefugnis der Gemeinde bei einer vertraglichen Regelung Der (Dienstbarkeits-)Vertrag betreffend Entschädigung für den Minderwert zwischen der Gemeinde als Inhaberin einer Quelfassung und der Grundeigentümerin ist öffentlichrechtlicher Natur (E. 3a). Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung von Streitigkeiten aus öffentlichrechtlichen Verträgen; Allgemeines zur Frage der Verfügungsbefugnis bei einer vertraglichen Regelung. Die konkrete vertragliche Regelung, die auch eine Schiedsklausel enthält, deutet auf einen Ausschluss der Verfügungsbefugnis der Gemeinde hin (E. 3b). Die Schiedsklausel erweist sich nicht als von vornherein unzulässig. Aus dem Vertrag lässt sich nämlich nicht schliessen, dass der Klageweg ausgeschlossen ist und dadurch ein staatlicher Rechtsschutz fehlt (E. 4b-d). Abweisung einer Beschwerde der Gemeinde, die sich gegen die bezirksrätliche Auffassung wandte, die Gemeinde habe keine Verfügungsbefugnis.

## Erwägungen

### E. 3

a) Nach übereinstimmender Auffassung der Beschwerdeführerin und des Bezirksrats handelte sich beim Dienstbarkeitsvertrag vom 6. Mai 1996 nicht um einen privatrechtlichen, sondern um einen öffentlichrechtlichen Vertrag. Diese Betrachtungsweise trifft zu. Es kann diesbezüglich auf die überzeugenden Erwägungen der Vorinstanz (E. 3 b) verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Der streitbetroffene Vertrag steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den für die Quelfassung Q festgesetzten Schutzzonen. An der Quelfassung Q besteht ein öffentliches Interesse; nur unter dieser Voraussetzung konnten die Schutzzonen überhaupt festgesetzt werden (Art. 20 Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 [GSchG]; zur Beurteilung des öffentlichen Interesses an Quelfassungen vgl. VGr, 7. Februar 2002, VB.2001.00194, BEZ 2002 Nr. 7 und zur Publikation vorgesehen in RB 2002), und nur unter dieser Voraussetzung konnte im Schätzungsverfahren überprüft werden, ob die Schutz-zonenfestlegung für das betroffene Grundstück eine materielle Enteignung bewirkt habe, wie dies die Schätzungskommission in ihrem Entscheid vom 7. Juli 1994 getan hat. b) Gemäss § 82 lit. k VRG (eingefügt am 8. Juni 1997) beurteilt das Verwaltungsgericht Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen als einzige Instanz; damit ist eine Teilgeneralklausel für die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit zur Beurteilung vertraglicher Streitigkeiten öffentlichrechtlicher Natur im Klageverfahren eingeführt worden. Die Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts in Streitigkeiten aus

öffentlichrechtlichen Verträgen im Klageverfahren einerseits und solchen aufgrund von Verfügungen im Anfechtungsverfahren andererseits schliessen sich grundsätzlich gegenseitig aus. Dass das Gemeinwesen mit einem Privaten zur Regelung bestimmter Ansprüche einen Vertrag geschlossen hat, bedeutet jedoch nicht zwingend, dass dem Gemeinwesen in der betreffenden Angelegenheit von vornherein die Verfügungskompetenz abzusprechen und damit die Möglichkeit, eine derartige Streitigkeit statt Klage- im Anfechtungsverfahren auszutragen, zu verneinen sei. In Rechtsprechung und Lehre wird teilweise die Meinung vertreten, eine Verfügungsbefugnis des Gemeinwesens könne unter Umständen selbst dort angenommen werden, wo die Beteiligten das streitige Rechtsverhältnis durch öffentlichrechtlichen Vertrag geregelt haben (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 79 N. 4, Vorbem. zu §§ 81-86 N. 3, § 82 N. 38). Mit Bezug auf personalrechtliche Streitigkeiten hat das Verwaltungsgericht diese Auffassung allerdings verworfen (RB 2000 Nrn. 29 und 31; vgl. auch VGr, 26. September 2002, PK.2002.00004, zur Publikation in RB 2002 vorgesehen). Mit Bezug auf finanzielle Forderungen aus Erschliessungsverträgen ist eine Verfügungskompetenz des Gemeinwesens und damit die Möglichkeit eines Anfechtungsanstelle eines Klageverfahrens in Fällen bejaht worden, in denen eine entsprechende Verfügung des Gemeinwesens noch vor dem Inkrafttreten von § 82 lit. k VRG (am 1. Januar 1998) ergangen war (RB 1990 Nrn. 2 und 23; VGr, 2. März 2000, ZBl 101/ 2000, S. 596; VGr, 11. Mai 2000, VK.2000.00002/VB.2000.00057); in späteren Fällen, in denen eine entsprechende Verfügung nach Inkrafttreten von § 82 lit. k VRG getroffen worden war, hat das Gericht die Frage offen gelassen (VGr, 12. April 2001, VR.2000.00006/VK.2000.00009). Die Frage braucht auch im vorliegenden Fall, der einen Vertrag der Beschwerdeführerin als Inhaberin einer Quellfassung mit der Beschwerdegegnerin als Grundeigentümerin betrifft, nicht in genereller Weise abschliessend beurteilt zu werden. Bereits die Regelung in Form eines Vertrags deutet hier darauf hin, dass ein einseitiger Verzicht auf die Erfüllung der vertraglichen Pflichten seitens der Beschwerdeführerin ausgeschlossen werden sollte (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, Rz. 1075). Diese Vermutung wird hier durch den Abschluss der Schiedsklausel verstärkt; aus dieser Schiedsklausel ist zu schliessen, dass die Vertragsparteien eine Verfügungsbefugnis der Gemeinde gerade wegbedingen wollten. Die Schiedsklausel dürfte zudem wohl deshalb in den Vertrag aufgenommen worden sein, weil bei dessen Abschluss am 6. Mai 1996 die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit nach § 82 lit. k VRG noch nicht und damit überhaupt noch kein gerichtlicher Rechtsschutz für solche vertraglichen Streitigkeiten bestand. Zu beachten ist sodann in diesem Zusammenhang, dass die Gemeinde X als Inhaberin der Quellfassung wohl Adressat einer allfälligen Entschädigungspflicht war (vgl. § 20 Abs. 2 lit. c GSchG und dazu nachfolgend E. 4 b); zuständig für die Festsetzung der Schutzzonen war jedoch die Gemeinde Y als Standortgemeinde (§ 35 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974 (LS 711.1)). Aus dieser Funktions- bzw. Kompetenzaufteilung ist zu schliessen, dass die Beschwerdeführerin nicht befugt war, die im Vertrag geregelten Leistungen mittels förmlicher Verfügung einzustellen. Unter diesen Umständen ist die Verfügungskompetenz der Beschwerdeführerin mit Bezug auf die streitbetreffenden vertraglichen Verhältnisse selbst dann zu verneinen, wenn sich die vertraglich statuierte Schiedsklausel als ungültig erweisen sollte. Die von der Beschwerdeführerin verfochtene Ungültigkeit der Schiedsklausel führt nicht zwingend zum Schluss, der Gemeinderat habe die Einstellung der vertraglichen Leistungen durch

Verfügung beschliessen dürfen. Vielmehr ist die Verfügungskompetenz des Gemeinderats unabhängig von der Frage der Gültigkeit der Schiedsklausel zu verneinen, was im Ergebnis zur Bestätigung von Disp. Ziff. 1 des Bezirksratsentscheids und damit zur Abweisung der Beschwerde führt.

#### **E. 4**

Hinsichtlich des weiteren Vorgehens bleibt allerdings die Frage der Gültigkeit der Schiedsklausel für die Parteien nach dem Gesagten gleichwohl von Bedeutung. Ist nämlich die Schiedsklausel entsprechend der Auffassung des Bezirksrats gültig, schliesst dies einen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz auch im Klageverfahren nach § 82 lit. k VRG aus oder stellt diese gerichtliche Zuständigkeit zumindest in Frage. Ist die Schiedsklausel dagegen entsprechend dem Standpunkt der Beschwerdeführerin ungültig, so kann die Beschwerdegegnerin unmittelbar, ohne zuvor das Schiedsgericht einzuberufen, das Verwaltungsgericht gestützt auf § 82 lit. k VRG mit Klage anrufen. Es rechtfertigt sich daher, trotz Abweisung der Beschwerde auf diese Frage näher einzugehen. Damit kann der Beschwerdegegnerin allenfalls von einer nutzlosen Klage abgehalten werden. a) Die Beschwerdeführerin bringt vor, aus den vom Bezirksrat zitierten Lehrmeinungen betreffend die Zulässigkeit von Schiedsabreden in verwaltungsrechtlichen Verträgen (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. A., Bern 1983, S. 82; Max Imboden/ René Rhinow sowie René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I [6. A., Basel/Frankfurt a.M. 1986] bzw. Ergänzungsband [Basel/ Frankfurt a.M. 1990], je Nr. 46 B III; Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 3 N. 11; Kölz/Bosshart/Röhl, § 5 N. 2) lasse sich nicht schlüssig ableiten, dass in der zürcherischen Verwaltungsrechtspflege solche Streitigkeiten einem Schiedsgericht übertragen werden dürften. Gegen die Zulässigkeit der Schiedsklausel sprächen in erster Linie Gründe der "Rechtsstaatlichkeit". Während in der Bundesverwaltungsrechtspflege gegen Entscheide eidgenössischer Schiedsgerichte die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen stehe und in der Zivilrechtspflege gegen Schiedssprüche Nichtigkeitsbeschwerde an eine richterliche Behörde erhoben werden könne (Art. 3 des Konkordates über die Schiedsgerichtsbarkeit vom 27. März 1969; KSG; SR 279), sehe das zürcherische Recht gegen Schiedssprüche in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten kein Rechtsmittel, auch kein ausserordentliches vor. Auch private Schiedsgerichte müssten hinreichende Gewähr für eine unparteiische und unabhängige Rechtsprechung bieten, was nur gewährleistet sei, wenn dagegen ein – zumindest ausserordentliches – Rechtsmittel an ein staatliches Gericht erhoben werden könne. Weil dies im kantonalen zürcherischen Recht für öffentlichrechtliche Angelegenheiten nicht vorgesehen sei, seien in diesem Bereich Schiedsgerichte nicht zulässig. Die Unzulässigkeit von Schiedsabreden ergebe sich sodann aus der in § 82 lit. k VRG eingeführten Teilgeneralklausel, welche für solche vertragliche Streitigkeiten generell ein Klageverfahren vor Verwaltungsgericht öffne. Schliesslich sei unklar nach welchen Grundsätzen das im Vertrag vom 6. Mai 1996 vorgesehene Schiedsgericht zu verfahren hätte; denn die Verfahrensbestimmungen des Konkordats seien völlig auf die Schiedsgerichtsbarkeit in Zivilsachen ausgerichtet. – In zweiter Linie bringt die Beschwerdeführerin gegen die Zulässigkeit der Schiedsabrede vor, der Dienstbarkeitsvertrag habe entgegen der Auffassung des Bezirksrats der Durchsetzung zwingenden Rechts, nämlich dem im Zusammenhang mit der Ausscheidung der Schutzzonen gemäss Art. 20 Abs. 2 lit. b GSchG vorgesehenen Erwerb der erforderlichen dinglichen Rechte, gedient. Dass hier die Ausscheidung der Schutzzonen für das davon

betroffene Grundstück der Beschwerdegegnerin laut rechtskräftigem Entscheid der Schätzungskommission vom 7. Juli 1994 keine materielle Enteignung bewirkt habe, bedeute entgegen der Auffassung des Bezirksrats nicht, die danach durch Vertrag vom 6. Mai 1996 geregelte Entschädigung der Ertragseinbusse sei der freien Disposition der Parteien anheimgestellt gewesen. b) Soweit die Beschwerdeführerin die Unzulässigkeit der getroffenen Schiedsabrede damit begründet, der Dienstbarkeitsvertrag habe der Durchsetzung zwingenden Rechts, nämlich dem im Zusammenhang mit der Ausscheidung der Schutzzonen gemäss Art. 20 Abs. 2 lit. b und c GSchG vorgesehenen Erwerb der erforderlichen dinglichen Rechte gedient, weshalb die durch Vertrag vom 6. Mai 1996 geregelte Entschädigung der Ertragseinbusse nicht der freien Disposition der Parteien anheimgestellt gewesen sei, vermag ihre Argumentation nicht zu überzeugen. Wäre die im Vertrag geregelte Entschädigung der freien Disposition der Parteien völlig entzogen, so müsste bereits der Abschluss des diesbezüglichen Vertrags als unzulässig gewürdigt werden, wovon die Beschwerdeführerin selber nicht ausgeht. Das will zwar nicht heissen, dass in öffentlichrechtlichen Verträgen vereinbarte Schiedsklauseln, welche die Anrufung einer staatlichen Behörde wegbedingen, generell zulässig wären (vgl. Rhinow/Krähenmann, Nr. 46 B III mit Hinweis auf PVG 1982 Nr. 43). Die in Art. 20 Abs. 2 lit. b und c GSchG vorgesehene Regelung steht jedoch in einem engen Zusammenhang mit dem Enteignungsrecht, das zwecks Erwerb der für die Schutzzonen erforderlichen dinglichen Rechte zum Zuge käme, falls eine gütliche Einigung zwischen Fassungsinhaber und Grundeigentümer scheitern würde (vgl. Art. 68 Abs. 1 GSchG; dazu Arnold Brunner, Gewässerschutzzonen nach eidgenössischem und zugerischem Recht unter Einschluss der Entschädigungsfrage, Zürich 1996, S. 130; zur Enteignung beschränkter dinglicher Rechte im Allgemeinen vgl. Häfelin/Müller, Rz. 2085; Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Rz. 2607). Gerade mit Bezug auf die Festlegung von Enteignungsentschädigungen in Enteignungsverträgen (zur Zulässigkeit und Rechtsnatur solcher Verträge vgl. Imboden/Rhinow [Band II] und Rhinow/Krähenmann, je Nr. 126 B IV; vgl. RB 1969 Nr. 83 betreffend das zürcherische Enteignungsrecht; BGE 114 Ib 142 E. 3b S. 147 ff. betreffend das eidgenössische Enteignungsrecht) werden jedoch Schiedsklauseln als zulässig erachtet (Imboden/Rhinow, Nr. 46 B III). Darauf weisen die Beschwerdeführerin in anderem Zusammenhang selber hin. c) Soweit die Beschwerdeführerin die Unzulässigkeit der getroffenen Schiedsabrede mit Überlegungen der Rechtsstaatlichkeit (dem Fehlen eines staatlichen Rechtsschutzes) begründet, ist hingegen ihrer Argumentation insoweit zu folgen, als der gemäss § 82 lit. k VRG vorgesehene verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz durch die Schiedsklausel nicht gänzlich ausgeschlossen werden darf. Eine derartige Tragweite muss jedoch Ziffer 5 des Vertrags vom 6. Mai 1996 nicht zwingend beigemessen werden. Vielmehr lässt sich die Klausel auch dahin verstehen, dass ein allfälliger Schiedsspruch unter Vorbehalt eines späteren Klageverfahren vor Verwaltungsgericht steht, sofern das Schiedserkenntnis von einer oder beiden Parteien nicht akzeptiert wird; in einem darauf folgenden Klageverfahren käme ihm dann allerdings lediglich die Bedeutung eines Gutachtens zu. Eine derartige Regelung bestand vor der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 8. Juni 1997 hinsichtlich enteignungsrechtlicher Streitigkeiten finanzieller Natur, indem dem Entscheid der Schätzungskommission, sofern er angefochten wurde, im anschliessenden Klageverfahren vor Verwaltungsgericht lediglich die Bedeutung eines Gutachtens zukam (vgl. § 45 des Abtretungsgesetzes vom 30. November 1879 in Verbindung mit § 82 lit. g VRG, je in der ursprünglichen Fassung; dazu Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 81-86 N.

4; § 82 N. 19). Fraglich ist allerdings, ob das Vorliegen eines Schiedsentscheids nach Ziffer 5 des Vertrags als zwingende Prozessvoraussetzung für ein anschliessendes Klageverfahren nach § 82 lit. k VRG betrachtet werden könne. Mangels ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage kann dies jedoch nicht angenommen werden. d) Es ergibt sich demnach, dass die Schiedsklausel in Ziffer 5 des Vertrags entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht von vornherein als unzulässig betrachtet werden kann. Andererseits steht der Beschwerdegegnerin die Klage nach § 82 lit. k VRG ungeachtet dieser Schiedsklausel offen. Es steht der Beschwerdegegnerin anheim, ob sie bei einer Weigerung der Beschwerdeführerin, die streitige Entschädigung weiterhin zu leisten, zunächst das Schiedsgericht anrufen bzw. deren Bestellung veranlassen oder direkt Klage beim Verwaltungsgericht erheben will. ... Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde wird im Sinn der Erwägungen abgewiesen. ...

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