

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00152 vom 22. Juni 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-06-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00152

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00152 du 22 juin 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00152 del 22 giugno 2020

Regeste

Kündigung des Gebrauchsleihevertrags bezüglich der Lokale des Ortsmuseums Erlenbach | [Rückforderung des Raums für den Betrieb des Ortsmuseums Erlenbach; Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts] Die Erstellung und der Betrieb des Ortsmuseums Erlenbach wurde vor über 50 Jahren durch die Gemeindeversammlung unterstützt und dient einem öffentlichen Interesse. Die kostenlose Überlassung des dafür verwendeten Raums durch die Gemeinde stellt eine Unterstützungsleistung (sui generis) an einen ortsansässigen Verein (Beschwerdeführer) dar. Dabei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit, welche in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (und des Bezirksrats) fällt. Die Vorinstanz hat sich deshalb zu Unrecht als sachlich unzuständig erachtet. Auf eine Rückweisung kann verzichtet werden, da die Angelegenheit in der Sache spruchreif ist (E. 4). Es besteht kein Anspruch auf weitere Überlassung des Raums; der Entscheid darüber steht im Ermessen des Gemeinderats (E. 5.1 f.). Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben kann der Beschwerdeführer ebenfalls keinen Anspruch auf weitere Überlassung des Raums ableiten (E. 5.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2020.00152 Urteil der 4. Kammer vom 22. Juni 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiber David Henseler. In Sachen Verkehrs- und Verschönerungsverein Erlenbach, vertreten durch RA A, Beschwerdeführer, gegen Politische Gemeinde Erlenbach, vertreten durch RA B, Beschwerdegegnerin, betreffend Kündigung des Gebrauchsleihevertrags bezüglich der Lokale des Ortsmuseums Erlenbach, hat sich ergeben: I. Mit als "Kündigung Gebrauchsleihevertrag" betitelterm Schreiben vom 20. Dezember 2019 gelangte die Gemeinde Erlenbach an den Verkehrs- und Verschönerungsverein Erlenbach und verlangte die Räumung und Rückgabe von Räumlichkeiten im reformierten Kirchgemeindehaus Erlenbach bis am 31. März 2020. II. Mit Beschluss vom 4. Februar 2020 trat der Bezirksrat Meilen auf den dagegen erhobenen Rekurs nicht ein (Dispositiv-Ziff. I), erhob keine Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziff. II) und sprach in Dispositiv-Ziff. III keine Parteientschädigungen zu. III. Am 9. März 2020 liess der Verkehrs- und Verschönerungsverein Erlenbach Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und im Wesentlichen beantragen, unter Entschädigungsfolge "zuzüglich gesetzliche Mehrwertsteuer" sei der Beschluss des Bezirksrats Meilen aufzuheben, und es sei die Nichtigkeit der mit Schreiben vom 20. Dezember 2019 ausgesprochenen Kündigung festzustellen, eventualiter sei diese aufzuheben. "Subeventualiter sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, dem Beschwerdeführer einen anderen für den Betrieb

des Ortsmuseums Erlenbach geeigneten Raum zur Verfügung zu stellen, unter Tragung aller damit verbundenen Kosten". Mit "Eventualantrag" ersucht der Verkehrs- und Verschönerungsverein Erlenbach unter Entschädigungsfolge "zuzüglich gesetzliche Mehrwertsteuer" um Rückweisung der Sache an die Vorinstanz. Der Bezirksrat Meilen verzichtete am 17. März 2020 auf eine Vernehmlassung. Die Gemeinde Erlenbach reichte am 23. April 2020 eine Beschwerdeantwort ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei; dazu nahm der Verkehrs- und Verschönerungsverein Erlenbach am 11. Mai 2020 Stellung. Mit Eingabe vom 25. Mai 2020 verzichtete die Gemeinde Erlenbach auf eine erneute Stellungnahme. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Die Vorinstanz war nicht auf den gegen das Schreiben vom 20. Dezember 2019 erhobenen Rekurs eingetreten, weil sie die Zivilgerichte für dessen Beurteilung für zuständig erachtete. Tritt eine Vorinstanz auf ein Rechtsmittel nicht ein, weil sie eine Prozessvoraussetzung (hier die sachliche Zuständigkeit) als nicht erfüllt erachtet, ist die formell unterlegene Partei legitimiert, sich gegen den Nichteintretensentscheid zur Wehr zu setzen (vgl. Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 58). Für die Beurteilung von Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide der Bezirksräte ist das Verwaltungsgericht gemäss §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig.

1.2 Soweit sich der nun anwaltlich vertretene Beschwerdeführer gegen die von der Beschwerdegegnerin (als Mieterin) gegenüber der reformierten Kirchgemeinde Erlenbach (als Vermieterin) ausgesprochene Kündigung des Mietverhältnisses über den Raum im Untergeschoss des reformierten Kirchgemeindehauses Erlenbach per 31. Dezember 2020 wendet, ist darauf nicht einzutreten. Denn bei diesen handelt es sich um Begehren, die vor Vorinstanz weder gestellt noch von dieser behandelt worden waren, und mithin um unzulässige neue Sachbegehren (§ 20a Abs. 1 in Verbindung mit § 52 Abs. 1 VRG; vgl. dazu Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20a N. 9 f., § 52 N. 11).

1.3 Da die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist im Übrigen auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Der Beschwerdeführer bringt zunächst vor, die Vorinstanz habe sich mit seinen Vorbringen im Rekursverfahren zu wenig auseinandergesetzt und deshalb sein rechtliches Gehör verletzt.

2.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) ist formeller Natur. Seine Verletzung führt grundsätzlich ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Darauf ist deshalb vorweg einzugehen.

2.3 Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs verpflichtet die Behörde, die Vorbringen der Parteien tatsächlich zu hören, zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (BGE 143 V 70 E. 4.1; 142 II 218 [= Pra. 106/2017 Nr. 2] E. 2.3). Die Begründung muss deshalb zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Dagegen wird nicht verlangt, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 137 II 266 E. 3.2 mit Hinweisen).

2.4 Die im angefochtenen Beschluss enthaltene Subsumtion fällt eher knapp aus. Darin ist jedoch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erblicken, denn der Beschluss weist insgesamt eine zureichende Begründungsdichte auf. Es geht hinreichend daraus hervor, aufgrund welcher Überlegungen der Bezirksrat auf die Zuständigkeit der Zivilgerichte schloss.

3. Zum Hintergrund der vorliegenden Streitigkeit ist Folgendes auszuführen: Die Gemeindeversammlung der Beschwerdegegnerin hatte am

6. Juni 1959 einem Baukredit im Umfang von Fr. 20'000.- für den Einbau eines Heimat- bzw. Ortsmuseums in das damals neu zu erstellende reformierte Kirchgemeindehaus zugestimmt. In der Folge kam die Errichtung des dafür vorgesehenen Stockwerkeigentums nicht zustande, da die reformierte Kirchgemeinde beschloss, die Baukosten selber zu übernehmen und den Raum an die Beschwerdegegnerin zu vermieten. Dieses Mietverhältnis besteht seit dem 1. Januar 1961; der Vertrag wurde letztmals per 1. Januar 2010 erneuert. Am 9. April 1965 beschloss die Gemeindeversammlung der Beschwerdegegnerin einen Beitrag von Fr. 27'000.- "für die Einrichtung des Heimatmuseums im Kirchgemeindehaus". Der Beschwerdeführer betreibt seither in einem separaten Raum im Untergeschoss des reformierten Kirchgemeindehauses das Ortsmuseum Erlenbach. Die Ausgaben für die Miete des Raums wurde von der Beschwerdegegnerin jeweils unter dem Titel der Kulturförderung im Jahresbudget aufgeführt. Am 17. Dezember 2019 beschloss der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin sinngemäss, das Mietverhältnis mit der reformierten Kirchgemeinde Erlenbach sowie den "Gebrauchsleihevertrag" mit dem Beschwerdeführer zu kündigen. Letzteres tat der Gemeinderat mit dem hier strittigen Schreiben vom 20. Dezember 2019 .

E. 4.1

Nach § 1 VRG werden öffentlichrechtliche Angelegenheiten von den Verwaltungsbehörden und vom Verwaltungsgericht entschieden; privatrechtliche Ansprüche sind demgegenüber vor den Zivilgerichten geltend zu machen.

E. 4.2

Der vom Beschwerdeführer gestellte Subeventualantrag, die Gemeinde sei zu verpflichten, ihm unter Tragung der damit verbundenen Kosten einen anderen für den Betrieb des Ortsmuseums geeigneten Raum zur Verfügung zu stellen, erhellt, wogegen sich der Beschwerdeführer zur Wehr setzen will. Es geht um den Entzug des Raums, der seit über 50 Jahren für das Ortsmuseum verwendet wird und dem Beschwerdeführer bisher von der Beschwerdegegnerin kostenlos zur Verfügung gestellt wurde. Im April 1965 hielt der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin in seiner Weisung zum Einrichtungsbeitrag für das Ortsmuseum denn auch fest, dass das "öffentliche Interesse an einem Heimatmuseum" die Kostenübernahme durch die Gemeinde rechtfertige. Dieses öffentliche Interesse zeigt sich sodann im Umstand, dass die jährlichen Mietkosten im Gemeindebudget jeweils unter dem Titel der Kulturförderung aufgeführt wurden. Inhaltlich ist somit der Entzug einer Unterstützungsleistung (sui generis) durch die Beschwerdegegnerin an einen ortsansässigen Verein strittig. Dabei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit, welche in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (und des Bezirksrats) fällt. Die Vorinstanz hat sich deshalb zu Unrecht als sachlich unzuständig erachtet. Wie sich im Folgenden zeigt, ist die Angelegenheit auch in der Sache spruchreif, weshalb auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zur materiellen Behandlung der Streitsache verzichtet werden kann (§ 63 Abs. 1 und § 64 Abs. 1 e contrario VRG; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 63 N. 18, § 64 N. 7)

E. 5.1

Weder die Gemeindeordnung der Beschwerdegegnerin noch ein anderer kommunaler Erlass regeln den Betrieb oder die Finanzierung des Ortsmuseums (vgl. <https://www.erlenbach.ch/reglemente>). Die Übernahme der Mietkosten beruht demnach einerseits auf dem vom Gemeinderat der Beschwerdeführerin mit der reformierten

Kirchgemeinde abgeschlossenen Mietvertrag und andererseits auf den dafür jährlich budgetierten Kosten im Rahmen der Kulturförderung. Solche (jährliche) Unterstützungsbeiträge an Vereine, womit vorwiegend ideelle Zwecke gefördert werden, die – wie vorliegend – auch im öffentlichen Interesse liegen, werden von zahlreichen Zürcher Gemeinden ausgerichtet. Damit wird aber nicht eine kommunale Aufgabe erfüllt, da gerade keine Aufgabenübertragung vorliegt (das gilt analog bei Subventionen; die Subventionierung macht die Aufgabe nicht zu einer staatlichen Aufgabe, Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 46 N. 1; vgl. auch Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012, Rz. 2338 ff.).

E. 5.2

Auf die (regelmässige) Ausrichtung solcher Unterstützungsleistungen besteht sodann kein Anspruch, denn die Förderung von lokalen Angelegenheiten durch die Beschwerdegegnerin erfolgt freiwillig; der Entscheid darüber steht im Ermessen des Gemeinderats. Das heute bestehende Konstrukt der unentgeltlichen Überlassung eines Raums, den die Beschwerdegegnerin von der reformierten Kirchgemeinde mietet, ist historisch bedingt. Es ändert aber nichts am Umstand, dass es der Beschwerdegegnerin freistand, auf die weitere Unterstützung des Beschwerdeführers bzw. des Ortsmuseums zu verzichten. Der Gemeinderat handelte im Rahmen seiner Kompetenz, indem er den von ihm abgeschlossenen Mietvertrag mit der reformierten Kirchgemeinde kündigte und den Raum für den Betrieb des Ortsmuseums vom Beschwerdeführer zurückforderte.

E. 5.3

Es bleibt zu prüfen, ob der Beschwerdeführer aus dem Grundsatz von Treu und Glauben etwas zu seinen Gunsten ableiten kann. Dieser Grundsatz verleiht einer Person Anspruch auf Schutz eines objektiv berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörde. Das Verbot widersprüchlichen Verhaltens untersagt ausserdem folgewidriges und schwankendes Handeln im Rechtsverkehr (vgl. zu den Strukturmerkmalen des Vertrauensschutzes Tschannen/Zimmerli/Müller, § 22 N. 10 ff.). Allein der Umstand, dass die strittige Unterstützungsleistung seit langer Zeit ausgerichtet wird, begründet keine Vertrauensgrundlage, dass die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer auch künftig unentgeltlich einen Raum zur Verfügung stelle. Darüber hinausgehende Zusicherungen des Gemeinderats, die einen Vertrauenstatbestand hätten schaffen können, behauptet der Beschwerdeführer nicht und sind auch nicht ersichtlich. Es trifft sodann zwar zu, dass der Gemeinderat über Jahre hinweg der Gemeindeversammlung im Rahmen der jährlichen Genehmigung des Voranschlags auch die Ausgaben für die Miete der Räumlichkeiten des Ortsmuseums unterbreitete. Dazu war er aber ohnehin verpflichtet, da es sich bei den Mietkosten um jährlich wiederkehrende Gemeindeausgaben handelte. Daraus kann der Beschwerdeführer somit keinen Anspruch auf zukünftige Überlassung des Raums ableiten. Ebenso wenig ergibt sich daraus eine Zuständigkeit der Gemeindeversammlung für den Entscheid über die Einstellung der Unterstützungsleistung. Schliesslich ist auch nicht ersichtlich, inwiefern der Gemeinderat sich hier treuwidrig verhalten haben sollte.

E. 5.4

Demnach besteht weder ein Anspruch des Beschwerdeführers auf (weitere) Überlassung des Raums im Untergeschoss des reformierten Kirchgemeindehauses noch auf Überlassung

eines anderen für den Betrieb des Ortsmuseums geeigneten Raums. Somit ist auch das Schreiben vom 20. Dezember 2019 nicht zu beanstanden. Weshalb dieses nichtig sein soll, ist weder dargetan noch ersichtlich (ausführlich zur Nichtigkeit BGE 129 I 361 E. 2.1 mit Hinweisen).

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird.

E. 7.1

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG) und steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7.2

Die Beschwerdegegnerin ersucht um eine Parteientschädigung. Dem Gemeinwesen steht indes in der Regel keine solche zu, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist einen Wissensvorsprung aufweisen (VGr, 5. Dezember 2018, VB.2018.00293, E. 4.3; Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51). Vorliegend sind keine besonderen Umstände ersichtlich, welche die ausnahmsweise Zusprechung einer Parteientschädigung rechtfertigten.

E. 8

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Strittig ist unter anderem, ob ein öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches Rechtsverhältnis vorliegt. Weil es damit (letztlich auch) um die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts geht und soweit sich die Begehren auf öffentliches Recht stützen, steht gegen den vorliegenden Entscheid grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) offen. Dabei ist zu beachten, dass Art. 83 lit. k BGG die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide über Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, für unzulässig erklärt. Soweit ein Anspruch auf die Subvention bzw. Unterstützungsleistung, um die es geht, geltend gemacht wird, kann demnach die ordentliche Beschwerde erhoben werden. Andernfalls steht nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen. Werden beide Rechtsmittel ergriffen, hat dies in der gleichen Rechtsschrift zu geschehen (Art. 119 Abs. 1 BGG).

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