

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00069 vom 7. November 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-11-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00069

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00069 du 7 novembre 2024

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00069 del 7 novembre 2024

Regeste

Kündigung Pachtverhältnis | [Die Stadt Dietikon verpachtet Familiengärten an ihre Einwohnerinnen und Einwohner. Als ein Pächter Rekurs gegen die von der Stadt ausgesprochene Kündigung seines Pachtverhältnisses für einen Familiengarten erhob, trat der Bezirksrat nicht hierauf ein, da er das Verhältnis zwischen den Parteien als zivilrechtlich beurteilte. Hiergegen erhoben sowohl Verpächterin als auch Pächter Beschwerde an das Verwaltungsgericht.] Auf die Beschwerde des Pächters ist nicht einzutreten, da er mit der Qualifikation des Pachtverhältnisses als zivilrechtlich einverstanden ist und es ihm folglich am Beschwerdewillen fehlt (E. 1.4). Auf die Beschwerde der Verpächterin als Gemeinwesen ist einzutreten, da sie aufgrund der vorinstanzlichen Annahme eines privatrechtlichen Vertrags wie eine Privatperson betroffen ist (E. 1.5). Wie sich aus der Auslegung der Gemeindeordnung und dem Gesamtkontext ergibt, erfüllt die Verpächterin mit der Verpachtung von Familiengärten eine öffentliche Aufgabe und gehört die entsprechende Familiengartenanlage zu ihrem Verwaltungsvermögen (E. 3.4). Da die Familiengärten nur einzelnen Personen exklusiv und unter Ausschluss übriger potenzieller Nutzer dauerhaft zugewiesen werden, handelt es sich dabei weder um öffentliche Sachen im Gemeingebrauch noch um Anstaltssachen, sondern um Verwaltungsvermögen im Einzelgebrauch (E. 3.5). Die Benutzung von Verwaltungsvermögen und das Verhältnis zwischen Staat und Benutzer ist im Allgemeinen öffentlich-rechtlich geregelt (E. 4.1). Im vorliegenden Fall wurden die Familiengärten auf Grundlage eines Behördenerlasses - dem Familiengartenreglement - vergeben und es bestehen weder darin noch im abgeschlossenen "Vertrag" Verweise auf das Privatrecht (E. 4.2). Aus einer allfällig abweichenden Rechtsgestaltung in anderen Gemeinden kann für den vorliegenden Fall nichts abgeleitet werden (E. 4.3). Im Resultat ist das streitgegenständliche Pachtverhältnis öffentlich-rechtlicher Natur, womit die Beurteilung von Streitigkeiten, die sich daraus ergeben, den Verwaltungsbehörden und -gerichten und nicht der Ziviljustiz obliegen (E. 4.7). Da zwischen den Parteien aufgrund des Regelungsinhalts des Familiengartenreglements praktisch kein Spielraum bei der Aushandlung des Pachtverhältnisses mehr bestand, ist der "Pachtvertrag", mit welchem das Pachtverhältnis begründet wurde, als mitwirkungsbedürftige Verfügung zu qualifizieren. Entsprechend erfolgte auch die Kündigung verfügungsweise und ist der Bezirksrat zuständige Rekursinstanz. Dieser ist zu Unrecht nicht auf den Rekurs des Pächters eingetreten (E. 5.3-5.4). Es besteht keine rechtliche Grundlage dafür, das Verfahren an einen anderen Bezirksrat als den örtlich zuständigen zurückzuweisen (E. 6.2). Nichteintreten auf die Beschwerde des Pächters (VB.2024.00069). Abweisung UP/URB-Gesuch des Pächters. Gutheissung der Beschwerde der Verpächterin und Rückweisung an den Bezirksrat (VB.2024.00105).

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2024.00069 VB.2024.00105 Urteil der 4. Kammer vom 7. November 2024
Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Dumenig Stiffler. In Sachen A, Beschwerdeführer (VB.2024.00069) und Beschwerdegegner (VB.2024.00105), gegen Stadt Dietikon, vertreten durch den Stadtrat Dietikon, Beschwerdegegnerin (VB.2024.00069) und Beschwerdeführerin (VB.2024.00105), betreffend Kündigung Pachtverhältnis, hat sich ergeben: I. A. A schloss mit der Stadt Dietikon am 11./13. Oktober 2006 einen "Pachtvertrag" über den Familiengarten Nr. 01 in der Gartenanlage B. B. Am 18. August 2023 wandte sich A wegen einer Meinungsverschiedenheit mit der Stadt Dietikon betreffend den Abriss eines Schuppens in der Gartenanlage B mit einer Aufsichtsbeschwerde an den Bezirksrat Dietikon. Mit einfachem Schreiben vom 24. August 2023 teilte der Schreiber des Bezirksamts, lic. iur. C, daraufhin A mit, dass es sich bei dessen Pachtverhältnis mit der Stadt Dietikon um einen privatrechtlichen Pachtvertrag handle, weshalb der Bezirksrat keine Veranlassung sehe, ein Aufsichtsverfahren zu eröffnen, und sich A an die zuständige Schlichtungsbehörde wenden solle. C. Am 28. August 2023 kündigte der Hochbauvorsteher der Stadt Dietikon das Pachtverhältnis mit A entschädigungslos auf Ende November 2023. Auf entsprechendes Neubeurteilungsgesuch von A hin bestätigte der Stadtrat die Kündigung mit Beschluss vom 23. Oktober 2023. D. Am 17. November 2023 reichte A beim Friedensrichteramt Geroldswil ein Schlichtungsgesuch ein, woraufhin das Friedensrichteramt das Verfahren Nr. [...] eröffnete und mit Verfügung vom 4. Dezember 2023 "bis [...] zur Klärung der sachlichen/örtlichen Zuständigkeit bis auf [W]eiteres" sistierte. II. Bereits am 22. November 2023 hatte A Rekurs gegen den Neubeurteilungsbeschluss des Stadtrats Dietikon vom 23. Oktober 2023 an den Bezirksrat Dietikon erhoben und die Prüfung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen verlangt. Der Bezirksrat trat mit Beschluss vom 25. Januar 2024 mangels sachlicher Zuständigkeit nicht auf den Rekurs ein (Dispositiv-Ziff. I), leistete der Aufsichtsbeschwerde keine Folge (Dispositiv-Ziff. II), schrieb ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege als gegenstandslos ab (Dispositiv-Ziff. III) und erhob keine Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziff. IV). III. A. Am 3. Februar 2024 richtete A eine als "Gesuch Art. 18 ZPO Einlassung: Kündigung Pachtverhältnis" bezeichnete Eingabe unter Beilage des Beschlusses des Bezirksamts vom 25. Januar 2024 an das Verwaltungsgericht und beantragte sinngemäss, dass das Gericht sich nach Art. 18 der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272, ZPO) auf die Prüfung der Frage einlassen solle, ob die Kündigung des Pachtverhältnisses nach zivilprozessualen Regeln gültig erfolgt sei. Das Verwaltungsgericht eröffnete daraufhin das Geschäft VB.2024.00069. A ergänzte mit Eingabe vom 13. Februar 2024 sinngemäss, dass er auch um eine inhaltliche Überprüfung der Kündigung bitte. Er liess dem Gericht am 17. Februar 2024 und am 22. Februar 2024 weitere Eingaben zukommen, wobei er in letzterer sinngemäss finanzielle Ansprüche sowie eine Rechtsverweigerung betreffend die Instandhaltung der Zugangswege gegenüber der Stadt Dietikon geltend machte. Mit Schreiben vom 28. Februar 2024 beantragte er unentgeltliche Rechtsvertretung und Prozessführung. Mit Verfügung vom 5. März 2024 wies der stellvertretende Abteilungspräsident das Gesuch um unentgeltliche Rechtsvertretung ab und setzte A Frist an, um betreffend sein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung seine Bedürftigkeit zu belegen. A nahm am 29. Februar 2024 Stellung und führte aus, dass er keine inhaltliche Prüfung verlange, sondern nur eine Prüfung in "Sachen

ZPO, Formfehler, Kündigungsfristen", und beantragte, dass es der Stadt Dietikon zu verbieten sei, "eine weitere Rache Kündigung auszusprechen", bis die Zuständigkeit geklärt sei. In der Folge reichte er am 7. März 2024, 22. April 2024, 25. April 2024, 8. Juli 2024, 15. Juli 2024, 17. Oktober 2024 und 28. Oktober 2024 weitere Eingaben ein. Der Bezirksrat Dietikon am 22. Februar 2024 und die Stadt Dietikon am 6. März 2024 beantragten Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. B. Die Stadt Dietikon erhob am 23. Februar 2024 Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen den Beschluss des Bezirksrats Dietikon vom 25. Januar 2024 und beantragte, dieser sei aufzuheben und der Bezirksrat sei anzuweisen, die Streitsache im öffentlich-rechtlichen Verfahren zu entscheiden. Eventualiter sei das Verfahren einem anderen Bezirksrat des Kantons Zürich zum Entscheid zuzuweisen. Subeventualiter habe das Verwaltungsgericht direkt die Rechtmässigkeit der Kündigung des Pachtverhältnisses mit A zu bestätigen und diesen anzuweisen, den Familiengarten unverzüglich zu räumen. Das Verwaltungsgericht eröffnete daraufhin das Geschäft VB.2024.00105. Der Bezirksrat Dietikon beantragte am 29. Februar 2024 die Abweisung der Beschwerde. A beantragte am 14. März 2024 sinngemäss ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Ausserdem beantragte er, es sei der Stadt Dietikon zu verbieten, einen bestimmten Schuppen (Gebäude-Nr. 02) in der Gartenanlage B abzureissen, und das Verwaltungsgericht habe zu prüfen, ob die Stadt Dietikon berechtigt sei, den Abriss und die Räumung dieser Baute anzuordnen. Schliesslich machte er sinngemäss finanzielle Ansprüche gegen die Stadt Dietikon geltend. In der Folge reichte A am 20. März 2024, 18. April 2024, 13. Mai 2024 und 26. Mai 2024 weitere Eingaben ein. Die Stadt Dietikon hielt mit Schreiben vom 10. April 2024 an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht kann Verfahren vereinigen, wenn mehrere Begehren den gleichen Sachverhalt betreffen und dieselben Rechtsfragen aufwerfen (§ 71 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2] in Verbindung mit Art. 125 lit. c ZPO). Hier haben beide Beschwerden den Nichteintretensbeschluss des Bezirksrats Dietikon zum Gegenstand, weshalb die Verfahren zu vereinigen sind.
- 1.2 Im Sinne der einfacheren Lesbarkeit des vorliegenden Urteils wird in der Folge der Beschwerdeführer im Verfahren VB.2024.00069 (Beschwerdegegner im Verfahren VB.2024.00105) als Pächter und die Beschwerdeführerin im Verfahren VB.2024.00105 (Beschwerdegegnerin im Verfahren VB.2024.00069) als Verpächterin bezeichnet.
- 1.3 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksrats betreffend Anordnungen einer politischen Gemeinde nach §§ 41 ff. VRG zuständig.
- 1.4 1.4.1 Die Vorinstanz trat auf eine Beschwerde des Pächters gegen den Neubeurteilungsentscheid der Verpächterin vom 23. Oktober 2023 mit der Begründung nicht ein, dass der Pachtvertrag zwischen der Verpächterin und dem Pächter betreffend den Familiengarten Nr. 01 in der Gartenanlage B der Bewirtschaftung von städtischem Land im Finanzvermögen und nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe diene. Es handle sich um einen Pachtvertrag im Sinn von Art. 275 ff. des Obligationenrechts (SR 220). Folglich sei die Streitigkeit zwischen Verpächterin und Pächter zivilrechtlicher Natur und durch die Zivilgerichte zu behandeln.
- 1.4.2 Aus dem Beschwerdeantrag und – soweit nötig – der Begründung muss der klare Anfechtungswillen des Beschwerdeführers hervorgehen, das heisst der Wille, als Rechtsmittelkläger aufzutreten und vor der Rechtsmittelinstanz die Aufhebung oder Änderung eines bestimmten Hoheitsaktes anzustreben. Lässt sich einer Eingabe nicht einmal ein minimaler Anfechtungswille entnehmen, so liegt keine gültige Rechtsmittelerklärung vor. In einem solchen Fall erübrigt es sich, eine Nachfrist zur Verbesserung anzusetzen; auf die Eingabe ist vielmehr nicht einzutreten. Dies gilt auch bei

Laienrekursen, wobei gegenüber rechtsunkundigen Personen jedoch keine allzu grosse Strenge angebracht ist (Alain Griffel, in: ders. [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Kommentar VRG], 3. A., Zürich 2014, § 54 N. 1 in Verbindung mit § 23 N. 7).

1.4.3 Der Pächter bringt in seinen Eingaben mehrfach zum Ausdruck, dass er mit dem Schluss der Vorinstanz, dass das Pachtverhältnis zivilrechtlicher Natur und deshalb durch die Zivilgerichte zu behandeln sei, einverstanden sei und hiergegen keine Beschwerde erheben möchte. So seien auch aus seiner Sicht für die Beurteilung der Kündigung die Zivilgerichte zuständig. Er habe lediglich anfragen wollen, ob das Verwaltungsgericht sich nach Art. 18 ZPO auf die Beantwortung von Sachfragen, die vom Friedensrichter nicht geklärt werden könnten, einlassen könne. Eine Behandlung bezüglich Kündigung des Pachtverhältnisses durch das Verwaltungsgericht lehne er ab. Es gehe nur um eine "ungezwungene Antwort zu diesem Thema resp. juristische Meinung". Es könne "bezüglich Effizienz" dem "Wunsch des Stadtrats" entsprochen werden und auf seine Beschwerde nicht eingetreten werden. Daneben äussert er sich jedoch mehrfach auch inhaltlich zur Ausgangsverfügung – dem Kündigungsbeschluss des Stadtrats vom 23. Oktober 2023 – und macht geltend, dieser verstosse gegen (zivil-)prozessuale Regeln (Fristeinhaltung, Zustellung und Rechtsmittelbelehrung) und verletze seine verfassungsmässigen Rechte. Sinngemäss stellt er auch einen Antrag auf Aufhebung dieses Beschlusses und bringt vor, es würde Sinn machen, den ganzen "Schnickschnack" hier (soll wohl heissen: im vorliegenden Verfahren) zu behandeln.

1.4.4 Dem Pächter fehlt bei dieser Ausgangslage in Bezug auf den vorinstanzlichen Entscheid – welcher ausschliesslich die Zuweisung der Streitsache ins Zivilverfahren zum Gegenstand hatte – offensichtlich der Beschwerdewillen. Es ist widersprüchlich, wenn er dem Verwaltungsgericht die Zuständigkeit abspricht, gleichzeitig aber auch (sinngemäss) Anträge in der Sache stellt. Entsprechend ist auf seine Beschwerde nicht einzutreten.

1.4.5 Soweit der Pächter verschiedene Anträge stellt, die sich auf die Instandsetzung der Zugangswege in der Gartenanlage B, den Abriss der Baute 02, die allfällige erneute Aussprache einer Kündigung sowie verschiedene finanzielle Ansprüche gegen die Verpächterin unter verschiedenen Titeln beziehen, ist auch auf diese nicht einzutreten, da diesbezüglich kein Anfechtungsobjekt besteht. Wie erwähnt behandelte der vorinstanzliche Entscheid lediglich die rechtliche Qualifikation des Pachtverhältnisses. Über die vom Pächter ausserhalb dieses Streitgegenstands gestellten Begehren kann deshalb im vorliegenden Verfahren nicht befunden werden.

1.5 1.5.1 Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG sind Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit beschwerdeberechtigt, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (lit. a), die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b) oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). Die Beschwerdelegitimation stellt eine Prozessvoraussetzung dar und ist von Amtes wegen zu prüfen (statt vieler VGr, 10. Mai 2024, VB.2024.00240, E. 3.1; Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 49 N. 2 in Verbindung mit § 21 N. 7).

1.5.2 Gemäss dem Entscheid der Vorinstanz liege zwischen der Verpächterin und dem Pächter ein privatrechtlicher Vertrag vor. Bei dieser Ausgangslage ist in Bezug auf die Qualifikation ihres Rechtsverhältnisses mit dem Pächter eine Betroffenheit der Verpächterin wie eine Privatperson zu bejahen, womit sie als Gemeinde beschwerdelegitimiert ist. Da auch die übrigen Voraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde der Verpächterin einzutreten.

2. 2.1 Zu klären ist, ob

die Vorinstanz mangels sachlicher Zuständigkeit zu Recht nicht auf die Beschwerde des Pächters eingetreten ist, weil sie die Streitigkeit der Parteien als zivilrechtlich qualifiziert hat. Gemäss § 1 VRG werden öffentlich-rechtliche Angelegenheiten von den Verwaltungsbehörden und vom Verwaltungsgericht entschieden; privatrechtliche Ansprüche sind demgegenüber vor den Zivilgerichten geltend zu machen.

2.2 Ob eine streitige Zivilsache oder eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit vorliegt, beurteilt sich nach der Rechtsnatur des Streitgegenstands. Für die Abgrenzung von Privat- und öffentlichem Recht hat die Lehre mehrere Theorien (z. B. Interessen-, Funktions-, Subordinationstheorie) mit unterschiedlichen Abgrenzungskriterien entwickelt (BGE 138 I 274 E. 1.2 mit Hinweisen, auch zum Folgenden; siehe ferner Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 1 N. 14; OGr, 20. Juni 2016, LF150056, E. 11). Das Bundesgericht nimmt die Abgrenzung gestützt auf verschiedene Methoden (Methodenpluralismus) vor, wobei keiner a priori ein Vorrang zukommt. Vielmehr prüft es in jedem Einzelfall, welches Abgrenzungskriterium den konkreten Gegebenheiten am besten gerecht wird (Plüss, § 1 N. 16; VGr, 30. August 2023, VB.2023.00346, E. 3.2; siehe zum Ganzen auch VGr, 7. August 2020, VK.2020.00001, E. 1.4 mit Hinweisen).

2.3 In der vorliegenden Konstellation drängt sich für die Beantwortung der Zulässigkeit eines Rekurses im Sinn von §§ 19 ff. VRG in erster Linie die Funktionstheorie auf. Danach gehört eine Norm zum öffentlichen Recht, wenn das von ihr gesteuerte Verwaltungshandeln unmittelbar der Besorgung von öffentlichen Aufgaben dient, es sei denn, das einschlägige Gesetz unterstelle dieses Handeln dem Zivilrecht (vgl. BGE 138 I 274 E. 1.2). Die öffentlichen Aufgaben werden durch Verfassung und Gesetz bestimmt und sind das Ergebnis eines politischen Entscheids. Was eine öffentliche Aufgabe ist, wer diese Aufgabe übernimmt und wie sie zu erfüllen ist, wird durch Gesetzesauslegung bestimmt (BGE 149 II 225 E. 5.5.1; 138 II 134 E. 4.3.1). Sofern öffentliche Sachen dem Gemeinwesen zur Erfüllung seiner Aufgaben dienen, kann dabei auch die Art der öffentlichen Sache einen Einfluss auf die Qualifikation der mit der Sache im Zusammenhang stehenden Rechtsverhältnisse haben (zum Ganzen VGr, 7. August 2020, VK.2020.00001, E. 3.2 mit Hinweisen).

2.4 Rechtsprechung und Lehre unterscheiden innerhalb der öffentlichen Sachen im weiteren Sinn zwischen dem Finanzvermögen, welches nur mittelbar der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben dient, und den öffentlichen Sachen im engeren Sinn. Letztere unterteilen sich in Verwaltungsvermögen und öffentliche Sachen im Gemeingebrauch. Beide dienen unmittelbar durch ihren Gebrauchswert der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie unterscheiden sich vor allem durch ihren Benutzerkreis: Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch stehen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung allen Privaten zur Benutzung offen. Verwaltungsvermögen dient dagegen einem beschränkten Benutzerkreis unmittelbar durch seinen Gebrauchswert für die Besorgung öffentlicher Aufgaben und umfasst die von Verwaltungsträgerinnen und -trägern zur Besorgung öffentlicher Aufgaben genutzten sogenannten Verwaltungssachen sowie die Anstaltssachen, die einem bestimmten privaten Benutzerkreis offenstehen (zum Ganzen BGE 138 I 274 E. 2.3.2; VGr, 30. August 2023, VB.2023.00346, E. 3.3 – 7. August 2020, VK.2020.00001, E. 3.2 – 6. März 2014, VB.2013.00391, E. 4.1 f.; André Werner Moser, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Bern 2011, S. 57 f.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2205 ff.).

Nebst den Verwaltungssachen und den Anstaltssachen postuliert ein Teil der Lehre ausserdem eine dritte Kategorie des Verwaltungsvermögens: das Verwaltungsvermögen im Einzelgebrauch, welches nur bestimmten Privaten exklusiv und für längere Dauer zur Nutzung zur

Verfügung steht und bei dem die übrigen Nutzer ausgeschlossen sind (vgl. Markus Heer, Die ausserordentliche Nutzung des Verwaltungsvermögens durch Private, Zürich etc. 2006, S. 11; Tobias Jaag, Gemeindegebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBl 93/1992, S. 145 ff., S. 149, welcher von Verwaltungsvermögen im "Sondergebrauch" spricht).

3. 3.1 Die Verpächterin ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 03 in der Gemeinde Geroldswil und betreibt auf diesem Grundstück die Familiengartenanlage B. Die Verpachtung der einzelnen Familiengärten erfolgt hierbei nach Massgabe des Familiengartenreglements der Stadt Dietikon vom 20. November 1989 (Familiengartenreglement, Systematische Rechtssammlung der Stadt Dietikon Nr. 101.3). Dieses wurde vom Stadtrat der Stadt Dietikon als Exekutivbehörde erlassen, um die rechtsgleiche Behandlung aller Pächter der städtischen Familiengärten zu garantieren. Das Familiengartenreglement sieht vor, dass die Familiengärten ausschliesslich an Einwohnerinnen und Einwohner von Dietikon verpachtet werden und eine Warteliste geführt wird (Art. 3 Familiengartenreglement). Für die Verpachtung wird ein Vertrag mit den einzelnen Pächtern abgeschlossen, welcher den Pachtgegenstand, den Pachtzins und den Pachtbeginn festhält; im Übrigen gilt für das Pachtverhältnis das Familiengartenreglement (Art. 2 Familiengartenreglement). Art. 4 des Familiengartenreglements sieht unter dem Titel "Zuweisung" vor, dass die Liegenschaftsverwaltung die freien Gärten verpachtet (Abs. 1), und legt Zuweisungsregeln, die die Priorisierung gewisser potenzieller Pächter regelt, fest (Abs. 2). Ausserdem regelt das Familiengartenreglement insbesondere die Beendigung des Pachtverhältnisses (Art. 5–7) und stellt es eine Gartenordnung auf (Art. 11 ff.), welche den Pächtern Vorgaben für die Nutzung der ihnen zugewiesenen Gärten macht. Art. 33 Familiengartenreglement sieht vor, dass das Reglement bei Inkrafttreten allfällig anders lautenden Pachtverträgen vorgeht, und Art. 34 Familiengartenreglement, dass die Liegenschaftsverwaltung Ausnahmen (vom Reglement) genehmigen kann.

3.2 Der "Pachtvertrag" zwischen der Verpächterin und dem Pächter vom 11. Oktober 2006 definiert das Pachtobjekt (Familiengarten 01 in der Gartenanlage B, Fläche von 2,35 Aren), legt den Pachtbeginn auf den 1. Oktober 2006 fest und vereinbart einen jährlichen Pachtzins von Fr. 50.- pro Are respektive insgesamt Fr. 117.50. Des Weiteren enthält der "Pachtvertrag" eine Kündigungsbestimmung ("Dieser Pachtvertrag kann mit einer Kündigungsfrist von 3 Monaten auf Ende Dezember gekündigt werden") und erklärt das durch den Stadtrat Dietikon genehmigte Familiengartenreglement, ausgenommen die Regelungen zu den Bauten, da sich die Gartenanlage B auf Gemeindegebiet von Geroldswil und entsprechend in der Zuständigkeit von deren Baubehörde befindet, zum integrierenden Bestandteil des Vertrags.

3.3 Die Verpächterin bringt im Wesentlichen vor, beim Familiengartenreglement handle es sich um einen öffentlich-rechtlichen Erlass, der die Verpachtung der städtischen Familiengärten umfassend regle und keinen Raum für privatrechtliche Regelungen lasse. Mit dem Anbieten von Familiengärten biete die Verpächterin zudem seit Jahrzehnten einem Teil der Bevölkerung die Möglichkeit, sich auf einem Stück Land zu erholen, die Freizeit zu verbringen und sich als Hobbygärtner zu betätigen. Die Familiengärten erfüllten damit ganz direkt für eine städtische Bevölkerung den Zweck, sich in der Natur zu betätigen und einen Ausgleich finden zu können. Dies entspreche einem grossen sozial- und gesundheitspolitischen öffentlichen Bedürfnis und die Förderung von Frei- und Naturräumen zur Freizeitnutzung, Erholung und Begegnung sei auch Teil des aktuellen Regierungsprogramms. Nur weil hierfür keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage existiere, könne nicht ohne Weiteres darauf geschlossen werden, dass keine öffentliche Aufgabe verfolgt werde. Hingegen verfolgte die Verpachtung der Familiengärten – im

Gegensatz zu der nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geführten Verwaltung von Liegenschaften im Finanzvermögen (Wohnimmobilien) – keinen Renditezweck. Die entsprechenden Erträge würden auch in der Buchhaltung der Verpächterin auf einem Konto des Verwaltungsvermögens gebucht und die Pachtzinsen seien sehr bescheiden, was nur durch eine Zuzahlung von öffentlichen Geldern möglich sei. So habe der Bereich Familiengärten zum Beispiel im Rechnungsjahr 2023 mit einem Verlust von fast Fr. 50'000.- abgeschlossen. Die Familiengärten würden denn auch immer wieder zusätzliche Investitionen bedingen, denen keine Mehrerträge gegenüberstünden und die nicht auf die Pächter überwältzt werden könnten. Schliesslich handle es sich beim Familiengartenreglement nicht bloss um eine "Hausordnung", wie dies die Vorinstanz qualifiziert habe, da es nicht bloss die Nutzung der Familiengärten regle, sondern auch umfassend den gesamten Vertragsinhalt des "Pachtvertrags" abgesehen von Pachtgegenstand, Pachtzins und Pachtbeginn. Die Bindung der Verwaltung an das Familiengartenreglement und die grösstenteils fehlenden Verhandlungsmöglichkeiten eines an einem Familiengarten interessierten potenziellen Pächters bewirkten, dass dieser nur die Wahl habe, dem Vertrag mit dem vorbestimmten Inhalt zuzustimmen oder auf die Pacht zu verzichten; es bestehe keine inhaltliche Gestaltungsfreiheit. Der Vertragsschluss bestehe schliesslich auch nur in der "Zuweisung" des Gartens (vgl. Art. 4 Familiengartenreglement). Diese sei als mitwirkungsbedürftige Verfügung und nicht als privatrechtlicher Vertrag zu verstehen. Nicht gegen eine Qualifikation der Verpachtung der Familiengärten als Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe spreche sodann deren beschränkte Verfügbarkeit. Die Knappheit öffentlichen Bodens sei eine unveränderliche Tatsache. Vielmehr sei zu berücksichtigen, dass die Verpächterin trotz dieser Tatsache die Familiengärten nur ihrer Gemeindebevölkerung zur Verfügung stelle, statt die Fläche auf dem privaten Markt anzubieten oder an den Höchstbietenden zu versteigern, obwohl so sicher höhere Erträge erzielt werden könnten. Schliesslich hätten die Pächter auch keine Ertragsziele zu erfüllen, wie dies bei einer privatrechtlichen Pacht typischerweise der Fall wäre. Sie könnten und dürften den Familiengarten ausschliesslich zu ihrer persönlichen Erholung und Freizeitgestaltung nutzen. Aus alledem ergebe sich, dass das Verhältnis zwischen der Verpächterin und den Pächtern der Familiengärten zwingend als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren sei. 3.4 3.4.1 Art. 3 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Dietikon vom 13. Juni 2021 (Gemeindeordnung, Systematische Rechtssammlung der Stadt Dietikon Nr. 100.1) sieht vor, dass "die Stadt [...] nicht nur die vom Gesetz übertragenen Aufgaben erfüllen, sondern ihren Einwohnerinnen und Einwohnern zu bestmöglicher Lebensqualität verhelfen, die Landschaft, insbesondere im Bereich von Limmat und Reppisch, möglichst schonen und der Wirtschaft gute Entwicklungsmöglichkeiten sichern [will]". Hierbei handelt es sich um eine breit gefasste Zweckbestimmung, die jedoch grundsätzlich zur Begründung verschiedener öffentlicher Aufgaben herangezogen werden kann. Auf den vorliegenden Fall bezogen kann als notorisch betrachtet werden, dass Familiengärten für die Stadtbevölkerung, welche Zugang hierzu erhält, zur Lebensqualität beitragen. Zudem ist der Betrieb von Familiengärten als Landnutzung von tiefer Intensität, welcher sogar in Freihaltezonen nach § 39 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (LS 700.1) zulässig ist, geeignet, die Landschaft im Vergleich zu anderen Nutzungen zu schonen. Hierbei ist zu erwähnen, dass die Gartenanlage B im Ufergebiet der Limmat liegt, welches von der Gemeindeordnung explizit als besonders schonenswert befunden wird. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die Verpächterin mit der Verpachtung von Familiengärten in der

Familiengartenanlage B eine öffentliche Aufgabe gemäss Art. 3 Abs. 2 Gemeindeordnung erfüllt. Dass es an einer expliziten formal-gesetzlichen Grundlage für die Begründung der entsprechenden öffentlichen Aufgabe fehlt, vermag diesen Schluss nicht umzustossen. Vielmehr ergibt sich aus dem – auch im Folgenden weiter ausgeführten – Gesamtkontext, dass die Stadt Dietikon mit der Verpachtung der Familiengärten eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, zumal diesbezüglich auch keine Alternative auf dem freien Markt besteht.

3.4.2 So sprechen auch weitere Umstände für die Zuordnung der Familiengartenanlage B zum Verwaltungsvermögen der Verpächterin. Es wären zahlreiche Vorgehensweisen denkbar, die bei der Vergabe der Familiengärten eine Renditemaximierung erlauben würden, wenn dies – wie bei öffentlichen Sachen im Finanzvermögen üblich – denn das Ziel wäre. So könnte die Verpächterin die Pachtobjekte an den oder die Meistbietenden versteigern oder sich zumindest die Pächter nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten aussuchen. So scheint die Verpächterin bei der Vermietung von städtischen Wohnliegenschaften – als klassischem Fall der Verwaltung von Finanzvermögen (vgl. Moser, S. 12 f. mit Hinweisen) – auch vorzugehen. Dass sie sich bei der Verpachtung der Familiengärten stattdessen mittels des Familiengartenreglements selbst insofern beschränkt, dass sie nur an ihre eigene Bevölkerung verpachtet und die Zuteilung nur nach den im Familienreglement genannten Kriterien und nicht unter Berücksichtigung von finanziellen Interessen erfolgt, spricht für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Ebenso verhält es sich mit der Höhe des verlangten Pachtzinses. Zwar mag ein jährlicher Pachtzins von Fr. 50.- pro Are immer noch über dem höchsten erlaubten Pachtzins für (Landwirtschafts-)Land im Eigentum des Kantons liegen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass objektiv betrachtet eine jährliche Gebühr von Fr. 50.- pro Are zur Nutzung eines Familiengartens als nicht besonders hoch scheint. Nichts anderes würde gelten, wenn der jährliche Pachtzins pro Are mittlerweile Fr. 100.- betragen würde, wie der Pächter behauptet, ohne dies jedoch zu belegen. Auch scheint es offensichtlich, dass die Nutzung der verpachteten Familiengärten im vorliegenden Fall auf die Nutzung zur Erholung und zur Hobbygärtnerei beschränkt ist. So bringt der Pächter zumindest selbst vor, dass die Nutzung des Familiengartens nicht gewerblich erfolge. Zwar macht er auch geltend, dass er bis zu 40 % seines eigenen Nahrungsmittelbedarfs mit den Erträgen des Familiengarten decke, dies allein lässt aber noch nicht den Schluss zu, dass wirtschaftliche Interessen der Pächter für die Zurverfügungstellung von Familiengärten seitens der Verpächterin im Vordergrund stünden.

3.4.3 Soweit der Pächter sinngemäss vorbringt, aus Art. 86 und 89 der Geschäftsordnung des Stadtrats der Stadt Dietikon vom 6. Dezember 2021 (Geschäftsordnung, Systematische Rechtssammlung der Stadt Dietikon Nr. 100.3) sei abzuleiten, dass die Liegenschaftenverwaltung, welche die Verpachtung der Familiengärten besorgt, nur für die Bewirtschaftung von Finanzvermögen zuständig sei, ist dem nicht zu folgen. Vielmehr ergibt sich aus Art. 89 Abs. 1 der Geschäftsordnung, dass die Liegenschaftenverwaltung für die Verwaltung und den betrieblichen Unterhalt aller vermietbaren und verpachtbaren städtischen Grundstücke und Hochbauten sowie der Verwaltungliegenschaften, die nicht einer anderen Verwaltungsabteilung zugewiesen sind, zuständig ist. Dass sich diese Zuständigkeit nur auf Grundstücke und Liegenschaften im Finanzvermögen beziehen würde, ist nicht ersichtlich. Vielmehr ist unter anderem explizit von Verwaltungliegenschaften die Rede, womit auch die Verwaltung von Verwaltungsvermögen in der Zuständigkeit der Liegenschaftenverwaltung liegen kann. Aus der Zuständigkeit der Liegenschaftenverwaltung können also keine Rückschlüsse auf die rechtliche Qualifikation des Pachtverhältnisses gezogen werden. Nicht weiter einzugehen

ist sodann auf die Argumentation des Pächters mit Bezug auf das Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 (LPG, SR 221.213.2). Unabhängig von der Frage, ob überhaupt eine landwirtschaftliche Nutzung vorliegt, ist der vorliegend das Pachtobjekt darstellende Familiengarten Nr. 01 mit einer Fläche von 2,35 Aren gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b LPG als sogenannt kleines Grundstück sowieso vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen. Schliesslich ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Lage der Familiengartenanlage B auf dem Gemeindegebiet der Gemeinde Geroldswil (und damit nicht auf dem Stadtgebiet der Verpächterin) einer Nutzung dieses Landes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Verpächterin zwingend entgegenstehen sollte (vgl. jedoch immerhin E. 3.5). 3.4.4 Als Zwischenstand ist damit festzuhalten, dass die Verpächterin ihre Familiengärten direkt in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verpachtet und die Familiengartenanlage entsprechend Teil des Verwaltungsvermögens der Verpächterin ist. 3.5 Zu klären bleibt die Frage, um was für eine Art von Verwaltungsvermögen es sich handelt. Da die Familiengartenanlage nicht auf Gemeindegebiet der Verpächterin liegt, sondern auf demjenigen der Nachbargemeinde Geroldswil und es der Verpächterin entsprechend an der hoheitlichen Gewalt über dieses Grundstück fehlt, ist es fraglich, ob es sich dabei aus der Optik der Verpächterin überhaupt um eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch handeln könnte. Dies kann jedoch offenbleiben, da ohnehin nicht von einer offenen Zugänglichkeit der Familiengartenanlage zur Nutzung durch eine breite Öffentlichkeit, sondern von einem eingeschränkten Nutzerkreis auszugehen ist. Mithin handelt es sich bei der Familiengartenanlage B nicht um eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch. Ebenso ist nicht von einer Anstaltssache im klassischen Sinn auszugehen. Im Gegensatz zu einem Hallenbad oder einem Vorlesungssaal an einer Universität (als typische Beispiele einer Anstaltssache, vgl. Moser, S. 32 f.), welche von mehreren, dem eingeschränkten Nutzerkreis zugehörigen Personen gleichzeitig genutzt werden können und deren Nutzung üblicherweise zeitlich beschränkt ist, ist die Nutzung der Familiengärten in der Familiengartenanlage B einzelnen Personen (den Pächtern) exklusiv und unter Ausschluss übriger potenzieller Nutzer dauerhaft zugewiesen. Diese Ausgangslage ist am ehesten vergleichbar mit derjenigen bei der Vermietung von im Verwaltungsvermögen des Gemeinwesens stehenden Sozialwohnungen oder Ladenflächen an Bahnhöfen (vgl. Jaag, S. 149; Heer, S. 71). Mithin handelt es sich bei den Familiengärten in der Familiengartenanlage B um Verwaltungsvermögen im Einzelgebrauch.

E. 4.1

Während das Finanzvermögen im Aussenverhältnis (Verhältnis Staat – Private) grundsätzlich dem Privatrecht untersteht, finden auf die öffentlichen Sachen im engeren Sinn, das heisst auf das Verwaltungsvermögen und die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch, nach der im Bund und in den Kantonen massgeblichen dualistischen Theorie sowohl öffentliches wie privates Recht Anwendung. Das Privatrecht bestimmt namentlich Begriff und Inhalt des Eigentums und der dinglichen und obligatorischen Rechte an öffentlichen Sachen im engeren Sinn sowie die Formen der Begründung und Übertragung dieser Rechte. Demgegenüber richten sich Verfügungsmacht und Zweckbestimmung im Allgemeinen nach den Vorschriften des öffentlichen Rechts; dieses regelt insbesondere die konkreten Nutzungsmöglichkeiten, den Schutz der öffentlichen Sache im engeren Sinn vor Beschädigungen sowie die Abgaben für bestimmte Arten der Benutzung (zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, N. 2240 und N. 2246). Die Benutzung von Verwaltungsvermögen und das Verhältnis zwischen Staat und Benutzerinnen bzw.

Benutzern sind daher im Allgemeinen öffentlich-rechtlich geregelt; das Entgelt für die Benutzung stellt eine öffentliche Abgabe dar. Ausnahmen bestehen vor allem bei öffentlichen Anstalten, wenn das öffentliche Recht das Benutzungsverhältnis dem Privatrecht unterstellt, sowie bei der einzelfallbezogenen ausserordentlichen Nutzung und der Sondernutzung von Verwaltungsvermögen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, N. 2249). Einzelne Stimmen in der Literatur halten sogar dafür, dass das Verhältnis zwischen Staat und Nutzer von Verwaltungsvermögen im Einzelgebrauch sich nur nach dem öffentlichen Recht richten kann (vgl. Heer, S. 131 Fn. 367).

E. 4.2

Das zur Anwendung gelangende Familiengartenreglement ist wie bereits erwähnt ein Behördenerlass und sieht nebst der Benutzungsordnung für die Familiengartenanlagen auch Regeln zur Zuweisung der einzelnen Gartenparzellen und der Beendigung der Pachtverhältnisse vor. Hieraus ergibt sich die klare Absicht der Verpächterin, die Zulassung ihrer Einwohner zur Pacht eines Familiengartens öffentlich-rechtlich (vgl. insbesondere die Art. 3 und 4 des Familiengartenreglements) und nicht privatrechtlich zu regeln. Es sind keine Verweise auf das Privatrecht ersichtlich und auch der "Pachtvertrag" vom 11./13. Oktober 2006 enthält keinen solchen. Die Tatsache allein, dass es sich dabei um einen Vertrag handeln könnte, muss noch nicht zwingend auf ein privatrechtliches Verhältnis hindeuten. So sind auch Vertragsverhältnisse zwischen Staat und Privaten, die zur (nicht bloss hilfsweisen) Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eingegangen wurden, als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren (vgl. VGr, 10. September 2020, VB.2019.00617, E. 5.3.3). Dies ist beispielsweise der Fall beim Verhältnis zwischen einer Gemeinde als Betreiberin einer Kinderkrippe und den die Krippe besuchenden Kindern bzw. deren Eltern (VGr, 1. November 2016, VB.2016.00462, E. 2.3), allenfalls dem Verhältnis zwischen einem kommunalen Altersheim und dessen Benutzerinnen und Benutzern (VGr, 23. Januar 2019, VB.2018.00376, E. 3.2 ff., im Ergebnis aber offengelassen; vgl. aber VGr, 24. Oktober 2018, VK.2018.00002, E. 1.3) oder dem Verhältnis zwischen kommunalem Wasserversorgungsbetrieb und Wasserbeziehenden (VGr, 21. Dezember 2000, VB.2000.00325, E. 1b; BGr, 20. Februar 2012, 2C_404/2010, E. 1). Aus diesen Beispielen ergibt sich auch, dass ein öffentlich-rechtliches Vertragsverhältnis nicht nur dann vorliegen kann, wenn die infrage stehende öffentliche Aufgabe nach Vertragsschluss durch einen Privaten erfüllt wird (vgl. BGr, 11. Januar 2022, 4A_275/2021, E. 4.1 [nicht publ. in BGE 148 III 172]), sondern auch dann, wenn durch die Zurverfügungstellung einer Sache oder einer Dienstleistung durch das Gemeinwesen selbst eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird und das Vertragsverhältnis bloss die Modalitäten dieser Zurverfügungstellung regelt. Ohnehin ist vorliegend aber umstritten, ob es sich beim "Pachtvertrag" überhaupt um einen Vertrag oder nicht doch vielmehr um eine (mitwirkungsbedürftige) Verfügung handelt. Dies kann hier noch offenbleiben, da nach dem Gesagten so oder so von einem öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnis auszugehen ist. Auf die Frage wird aber noch zurückzukommen sein (vgl. unten E. 5 betreffend die richtige Verfahrensart zur Kündigungsanfechtung).

E. 4.3

Nichts zur Sache tut unter diesen Umständen das Vorbringen des Pächters, wonach er von anderen Gemeinden die Auskunft erhalten habe, dass diese ihre Familiengärten zivilrechtlich verpachten würden. Weder sind solche Auskünfte belegt, noch hätten tatsächlich abweichende Rechtsgestaltungen in anderen Gemeinden einen Einfluss auf die

Qualifikation des Rechtsverhältnisses des Pächters mit der Verpächterin. Aus dem gleichen Grund kann der Pächter auch nichts aus dem von ihm zu den Akten gereichten Bundesgerichtsurteil 2C_1009/2020 ableiten, da dieses keine über den Einzelfall hinausgehende Aussage zur Qualifikation des dort streitbetroffenen Pachtverhältnisses enthält. Es ist zwar durchaus denkbar und wohl vielerorts auch üblich, dass ein Gemeinwesen für die Verwaltung von Familiengärten einen privatrechtlichen Verein zwischenschaltet, der die Verwaltung der Anlage und die Verpachtung der einzelnen Familiengärten besorgt. In diesem Fall wäre nur das Rechtsverhältnis zwischen dem Gemeinwesen und dem entsprechenden Familiengartenverein öffentlich-rechtlicher Natur und die Pachtverträge zwischen dem Verein und den Privatpersonen privatrechtlich (vgl. Moser, S. 395). Jedoch hat sich die Verpächterin (zumindest für die hier streitbetroffene Familiengartenanlage) gegen ein solches Vorgehen entschieden.

E. 4.4

Soweit die Vorinstanz auf act. [...] verweist, um die Qualifikation des Familiengartenreglements als "Hausordnung" zu belegen oder dessen Inhalt als Privatrecht zu qualifizieren, ist anzumerken, dass es sich beim genannten Aktenstück um einen Beschluss des Gemeinderats der Gemeinde Geroldswil vom 6. Juni 2011 handelt, der bloss en passant an einer Stelle den Inhalt des Familiengartenreglements der Stadt Dietikon als "privatrechtlich" bezeichnet, ohne dass dies für den Beschluss erheblich gewesen wäre. Dem kann in der vorliegenden Betrachtung keine Bedeutung zukommen. Vielmehr ist aufgrund des zuvor Ausgeführten von einer rein öffentlich-rechtlichen Natur des Familiengartenreglements als Regulierung der Nutzungsberechtigung von Verwaltungsvermögen durch Private auszugehen. Zwar enthält das Familiengartenreglement Bestimmungen ähnlich einer Hausordnung (insbesondere Art. 11 ff. unter dem Titel "Gartenordnung"), jedoch regelt es zusätzlich auch Begründung und Beendigung des Pachtverhältnisses, womit es über den Regelungsinhalt einer Hausordnung deutlich hinausgeht.

E. 4.5

Nach dem zuvor Ausgeführten untersteht das vorliegend streitbetroffene Pachtverhältnis einzig dem öffentlichen Recht. Entsprechend gehen auch die Ausführungen des Pächters mit Bezug auf die obligationenrechtliche Regelung des Pachtvertrags an der Sache vorbei.

E. 4.6

Schliesslich ist dem Pächter auch nicht zu folgen, wenn er vorbringt, das Bezirksgericht Dietikon habe rechtskräftig entschieden, dass das Friedensrichteramt der Gemeinde Geroldswil für die Beurteilung der Streitigkeit aus dem Pachtverhältnis zuständig sei, worüber sich das Verwaltungsgericht nicht hinwegsetzen könne. Ob ein solches Urteil das Verwaltungsgericht überhaupt binden würde, braucht vorliegend nicht geklärt zu werden. Im Recht liegt nämlich einzig das Urteil des Bezirksgerichts Dietikon vom 7. Februar 2024, mit welchem es dem Pächter für das Schlichtungsverfahren vor dem Friedensrichteramt der Gemeinde Geroldswil betreffend das Pachtverhältnis mit der Verpächterin die unentgeltliche Rechtspflege gewährte und einen unentgeltlichen Rechtsbeistand bestellte. Damit qualifizierte das Bezirksgericht zwar implizit die Begehren des Pächters als nicht aussichtslos (vgl. Art. 117 lit. b ZPO). Eine inhaltliche Aussage zur sachlichen Zuständigkeit der Zivilgerichte ist dem Urteil aber nicht zu entnehmen. Vielmehr ist zu beachten, dass das Friedensrichteramt Geroldswil von sich aus am 4. Dezember 2023 das

zivilrechtliche Schlichtungsverfahren bis zur Klärung der sachlichen Zuständigkeit sistierte. Dass diese Sistierung mittlerweile aufgehoben worden wäre, ist weder ersichtlich noch geltend gemacht. Damit liegt kein Urteil eines Zivilgerichts betreffend die sachliche Zuständigkeit zur Beurteilung der Streitsache zwischen der Verpächterin und dem Pächter vor.

E. 4.7

Das Pachtverhältnis zwischen der Verpächterin und dem Pächter ist damit öffentlich-rechtlicher Natur und entsprechend obliegt die Beurteilung von Streitigkeiten, die sich daraus ergeben, den Verwaltungsbehörden und -gerichten und nicht der Ziviljustiz.

E. 5.1

Abschliessend ist zu klären, ob das streitbetroffene Pachtverhältnis auf einem verwaltungsrechtlichen Vertrag oder auf einer (mitwirkungsbedürftigen) Verfügung basiert, da dies Auswirkungen auf den Rechtsmittelzug zur Anfechtung der Kündigung hat. Handelte es sich beim "Pachtvertrag" vom 11./13. Oktober 2006 um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, wäre das Verwaltungsgericht grundsätzlich originär im Klageverfahren für die Behandlung der gegebenenfalls als verwaltungsrechtliche Klage entgegenzunehmenden Kündigungsanfechtung des Pächters zuständig (vgl. § 81 lit. b VRG). Ist das Rechtsverhältnis jedoch mittels Verfügung begründet worden, wäre auch dessen Kündigung eine Verfügung, die mit Rekurs beim Bezirksrat anzufechten ist (vgl. § 19b Abs. 2 lit. c Ziff. 1 VRG).

E. 5.2

Der verwaltungsrechtliche Vertrag ist die auf übereinstimmenden Willenserklärungen zweier oder mehrerer Rechtssubjekte beruhende Vereinbarung, welche die Regelung einer konkreten verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehung zum Gegenstand hat (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1286). Soweit das geregelte Rechtsverhältnis zwischen einem Verwaltungsträger und einem Privaten besteht, liegt ein subordinationsrechtlicher Vertrag vor (Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022, Rz. 982). Subordinationsrechtliche Verträge sind zulässig, wenn 1) das Gesetz die Vertragsform ausdrücklich oder stillschweigend zulässt, 2) sachliche Gründe bestehen, welche die Vertragsform gegenüber der Verfügung als die geeignetere Handlungsform ausweisen, bzw. ein zulässiges Vertragsmotiv vorliegt und 3) der Vertragsinhalt rechtmässig bleibt (Tschannen/Müller/Kern, Rz. 984 ff. mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Als zulässige Motive gelten insbesondere der Wunsch beider Parteien nach einer dauerhaften gegenseitigen Bindung sowie dem Ausschluss eines einseitigen Verzichts auf die Erfüllung der Pflichten, das Bestehen eines erheblichen Ermessensspielraums, der nach Sinn und Zweck des Gesetzes konsensual konkretisiert werden soll, oder das Bestreben, einen verwaltungsrechtlichen Konflikt zwischen einem Gemeinwesen und einem Bürger einvernehmlich beizulegen. Können wesentliche Punkte des geregelten Verhältnisses von den Parteien nicht frei ausgehandelt werden, so ist von einer mitwirkungsbedürftigen Verfügung auszugehen (René Wiederkehr, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2018, § 6 N. 360; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1290; zum Ganzen VGr, 23. Januar 2019, VB.2018.00376, E. 3.3). Heer vertritt die Ansicht, dass zur Zulassung eines Privaten zur Nutzung des Verwaltungsvermögens im Einzelgebrauch generell ein verwaltungsrechtlicher Vertrag geeigneter scheint als eine Verfügung (Heer, S. 127). Durch das Ziel der dauerhaften gegenseitigen Bindung, welche ein besonderes

Vertrauen in den Bestand der Rechtsbeziehung schaffen solle, bestehe ein besonderes Motiv für die Wahl eines Vertrags als Handlungsform (Heer, S. 128). Jedoch sei der Vertrag dann ungeeignet, wenn zahlreiche Gesuche zu behandeln sind – diesfalls sei aus Gründen der Rechtsgleichheit die Zulassung durch Bewilligungen zu erteilen (Heer, S. 128 f.).

E. 5.3

Im vorliegenden Fall bestand für die Ausgestaltung des einzelnen Pachtverhältnisses zwischen der Verpächterin und potenziellen Pächtern kein nennenswerter Gestaltungsspielraum. Gemäss Art. 3 des Familiengartenreglements (Randtitel "Anmeldung") in der Fassung vom 20. November 1989, welche zum Zeitpunkt der Verpachtung des Familiengartens Nr. 01 in der Familiengartenanlage B an den Pächter in Kraft stand, konnten sich interessierte Einwohnerinnen und Einwohner von Dietikon bei der Liegenschaftenverwaltung um einen Familiengarten bewerben. Wenn keine Gärten frei waren, wurden die Interessenten auf die Warteliste gesetzt. Gemäss Art. 4 des Familiengartenreglements (Randtitel "Zuweisung") wies die Liegenschaftenverwaltung frei werdende Gärten nach den Kriterien Anmeldedatum, Wünsche der Bewerber betreffend Anlage und berechtigte Interessen der abgebenden Pächter zu. Mit anderen Worten durften an einem Familiengarten interessierte Personen zwar ihre Wünsche hinsichtlich der Zuteilung eines spezifischen Familiengartens äussern, letztlich oblag es aber vollständig der Verpächterin, zu entscheiden, wem welcher Familiengarten zugeteilt wurde. Diesbezüglich bestand also kein Verhandlungsspielraum. Gleich verhält es sich bezüglich der Nutzungs- und Kündigungsmodalitäten, diese waren und sind abschliessend im Familiengartenreglement geregelt und liessen keinen Spielraum für Abweichungen. Der hier relevante "Pachtvertrag" vom 11./13. Oktober 2006 enthält zwar eine eigene Bestimmung zur Kündigung. Diese entspricht jedoch inhaltlich Art. 5 des Familiengartenreglements, wie er zum Zeitpunkt der Begründung des Rechtsverhältnisses in Kraft stand. Insofern gibt der "Pachtvertrag" nur die Bestimmung des Familiengartenreglements wieder und ist nicht das Resultat eines Verhandlungsprozesses. Immerhin sah Art. 2 des Familiengartenreglements (Randtitel "Vertrag") vor, dass die Liegenschaftenverwaltung mit den einzelnen Pächtern einen "Vertrag" abschliesst, welcher den Pachtgegenstand, den Pachtzins und den Pachtbeginn festhalte, und dass im Übrigen das Reglement gelte. Nach dem zuvor Gesagten bestand jedoch betreffend den Pachtgegenstand kein Verhandlungsspielraum, womit sich eine allfällige Verhandlung zwischen Verpächterin und Privatem nur noch auf Pachtzins und Pachtbeginn hätte beziehen können. Die konsensuale Lösung gewisser Einzelpunkte macht aber verfügte Rechtsverhältnisse noch nicht zu vertraglichen (VGr, 14. August 2002, PK.2002.00003, E. 3a/bb, wonach beispielsweise auch bei einem verfügten öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis der Stellenantritt abzusprechen ist, zitiert in Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1291). Im Übrigen ist die Bezeichnung im Reglement als "Vertrag" nicht präjudizierend. Auf die Bezeichnung kann es für die juristische Qualifikation nicht (alleine) ankommen. Letztlich ist auch zu berücksichtigen, dass der Stadtrat das Familiengartenreglement deshalb erliess, weil er die rechtsgleiche Behandlung aller Pächter der städtischen Familiengärten garantieren wollte. Gemäss Angaben der Verpächterin sind über hundert Personen auf der Warteliste. Vor diesem Hintergrund macht eine klare gesetzliche Grundlage, die den Verhandlungsspielraum auf ein Minimum reduziert, durchaus Sinn und ist im Sinn der Rechtsgleichheit sogar geboten (vgl. Heer, S. 128 f.).

E. 5.4

Bei dieser Ausgangslage ist bei der Verpachtung der Familiengärten in der Gartenanlage B von hoheitlichem Handeln vonseiten der Verpächterin auszugehen und handelt es sich beim "Pachtvertrag" vom 11./13. Oktober 2006 um eine (mitwirkungsbedürftige) Verfügung. Entsprechend hatte auch die Kündigung des Pachtverhältnisses in Verfügungsform zu erfolgen und ist für die Behandlung eines gegen die Kündigung gerichteten Rechtsmittels der Bezirksrat zuständig. Folglich ist der Bezirksrat zu Unrecht nicht auf den Rekurs des Pächters vom 22. November 2023 gegen den Neubeurteilungsbeschluss des Stadtrats vom 23. Oktober 2023 betreffend die Kündigung des Pachtverhältnisses eingetreten. Bei diesem Ergebnis – der Gutheissung der Beschwerde der Verpächterin – braucht nicht weiter auf deren Vorbringen betreffend eine angebliche Verletzung des rechtlichen Gehörs durch den Bezirksrat eingegangen zu werden.

E. 6.1

Zu befinden bleibt über den Antrag der Verpächterin, dass die Rückweisung nicht an den Bezirksrat Dietikon zu erfolgen habe, sondern an einen anderen Bezirksrat des Kantons Zürich. Dies begründet sie mit dem Schreiben des Ratsschreibers des Bezirksamtes Dietikon, lic. iur. C, vom 24. August 2023, mit welchem dieser dem Pächter noch vor Verfahrenseröffnung des hier ursächlichen Rekursverfahrens mitteilte, dass das Pachtverhältnis zwischen diesem und der Stadt Dietikon privatrechtlich sei und die Beurteilung der entsprechenden Streitigkeit in der Zuständigkeit der Zivilgerichte liege, weshalb der Bezirksrat keine Veranlassung sehe, ein Aufsichtsverfahren zu eröffnen. Der Bezirksrat sei hiermit ohne Rechtszuständigkeit vorgeprescht, habe sich in das laufende Kündigungsverfahren eingemischt und sich formell in einer der Hauptfragen festgelegt, obwohl er hätte wissen müssen, dass die Gemeinde eine andere Rechtsauffassung verfolge und der Bezirksrat nächste Rechtsmittelinstanz sein würde. Entsprechend sieht sich die Verpächterin in ihrem Anspruch auf Beurteilung durch einen nicht vorbefassten und unparteiischen Richter verletzt. Der Bezirksrat habe objektiv das Vertrauen auf Unbefangenheit und Unparteilichkeit verloren.

E. 6.2

Das Vorgehen des Bezirksamtes Dietikon, per einfachem Brief nicht auf eine Aufsichtsbeschwerde einzutreten und hierbei gegenüber einer Verfahrenspartei eines absehbaren Rekursverfahrens rechtliche Ausführungen zu machen, die wesentlich den Inhalt dieses Rekursverfahrens beschlagen, ist in der Tat problematisch. Hinzu kommt, dass die Rechtsnatur des Verhältnisses zwischen dem Bürger und dem Gemeinwesen für die Zulässigkeit einer diesbezüglichen Aufsichtsbeschwerde entgegen den Ausführungen im entsprechenden Brief gar nicht von Belang ist. Da sich die Vorbefassung vorliegend jedoch auf die Frage der rechtlichen Qualifikation des Pachtverhältnisses beschränkt und diese Frage durch den vorliegenden Entscheid der Disposition des Bezirksamtes Dietikon entzogen wird, ist eine Rückweisung an diesen für eine weitere Beurteilung der Kündigung des Pachtverhältnisses ohne Mitwirkung des betreffenden Ratsschreibers unbedenklich. Dieser wirkte bereits am hier angefochtenen Nichteintretensentscheid nicht mit. Schliesslich besteht ohnehin keine rechtliche Grundlage, die es dem Verwaltungsgericht erlauben würde, eine Rückweisung an eine andere Vorinstanz als diejenige, welche örtlich zuständig ist, vorzunehmen.

E. 7.1

Im Resultat ist die Beschwerde der Verpächterin gutzuheissen, der Nichteintretensentscheid des Bezirksrats des Bezirks Dietikon vom 25. Januar 2024 aufzuheben und die Sache zur materiellen Beurteilung an diesen zurückzuweisen.

E. 7.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem unterliegenden Pächter aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihm nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7.3

Gemäss § 16 Abs. 1 VRG haben Private, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offenkundig aussichtslos erscheinen, auf Ersuchen Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung. Ein Anspruch auf Bestellung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung besteht, wenn sie zusätzlich nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (§ 16 Abs. 2 VRG). Offenkundig aussichtslos sind Begehren, deren Chancen auf Gutheissung um derart viel kleiner als jene auf Abweisung erscheinen, dass sie kaum als ernsthaft bezeichnet werden können (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 16 N. 46). Mittellos ist, wer nicht in der Lage ist, die Gerichts- und Anwaltskosten innert angemessener Frist zu bezahlen (Plüss, § 16 N. 20). Das Gesuch des Pächters um Bestellung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung wies der stellvertretende Abteilungsvorsitzende bereits mit Verfügung vom 5. März 2024 ab. Was die unentgeltliche Prozessführung betrifft, ist festzustellen, dass die Beschwerde des Pächters zufolge der unklaren Anträge, auf die nicht eingetreten werden kann, als offensichtlich aussichtslos zu qualifizieren ist. Ob der Pächter mittellos im Sinn von § 16 Abs. 1 VRG ist, kann bei diesem Ergebnis offenbleiben. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist abzuweisen.

E. 8

Beim vorliegenden Rückweisungsentscheid handelt es sich um einen Zwischenentscheid. Soweit damit über die Zuständigkeit des Bezirksrats entschieden wurde, kann dagegen nach Art. 92 Abs. 1 BGG Beschwerde ans Bundesgericht erhoben werden; eine spätere Anfechtung mit dem Endentscheid ist ausgeschlossen (Art. 92 Abs. 2 BGG). Im Übrigen lässt sich der vorliegende Rückweisungsentscheid nach Art. 93 Abs. 1 BGG nur anfechten, wenn er einen nicht wiedergutmachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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