

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2010.00001 vom 19. Dezember 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-12-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VK.2010.00001

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2010.00001 du 19 décembre 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2010.00001 del 19 dicembre 2012

Regeste

Forderung aus verwaltungsrechtl. Vertrag | Forderung aus verwaltungsrechtlichem Vertrag: Auslegung, Vertragsrücktritt. Der strittige Vertrag regelt insbesondere die Restaurierung einer denkmalgeschützten Scheune und betrifft insoweit öffentliches Recht. Das Verwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der Klage zuständig (E. 1.1.2). Streitgegenstand bildet das sinngemässe Feststellungsbegehren, dass der beklagte Staat Zürich nach wie vor verpflichtet sei, seinen vertraglichen Pflichten nachzukommen (E. 1.2.2). Da der Beklagte die Restauration im Interesse der Erhaltung der geschützten Liegenschaft und damit zur Erfüllung eines öffentlichen Interesses übernommen hat, verleiht ihm die schwierige Zusammenarbeit mit dem Kläger bzw. dessen Annahmeverzug nicht die Befugnis, vom Vertrag zurückzutreten (E. 2.2). Im Weiteren übersieht der Beklagte, dass ihn der Vertrag keineswegs verpflichtet, die Restaurationsarbeiten an den Kläger zu vergeben (E. 2.3.1). Eine Entlassung aus seinen Vertragspflichten vermag der Beklagte mangels Rechtsgrundlage auch nicht durch Zahlung einer Abfindung an den Kläger herbeizuführen (E. 2.4). Nach Auffassung der Kammer hat die zuständige Verwaltungsbehörde die Kompetenz zur Anordnung der Inventarentlassung, nachdem die Unterschutzstellung bei Abschluss des verwaltungsrechtlichen Vertrags über die Restauration der Scheune bereits erfolgt war (E. 2.6). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung/1. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht
Betreff: Forderung aus verwaltungsrechtl. Vertrag
Forderung aus verwaltungsrechtlichem Vertrag: Auslegung, Vertragsrücktritt. Der strittige Vertrag regelt insbesondere die Restaurierung einer denkmalgeschützten Scheune und betrifft insoweit öffentliches Recht. Das Verwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der Klage zuständig (E. 1.1.2). Streitgegenstand bildet das sinngemässe Feststellungsbegehren, dass der beklagte Staat Zürich nach wie vor verpflichtet sei, seinen vertraglichen Pflichten nachzukommen (E. 1.2.2). Da der Beklagte die Restauration im Interesse der Erhaltung der geschützten Liegenschaft und damit zur Erfüllung eines öffentlichen Interesses übernommen hat, verleiht ihm die schwierige Zusammenarbeit mit dem Kläger bzw. dessen Annahmeverzug nicht die Befugnis, vom Vertrag zurückzutreten (E. 2.2). Im Weiteren übersieht der Beklagte, dass ihn der Vertrag keineswegs verpflichtet, die Restaurationsarbeiten an den Kläger zu vergeben (E. 2.3.1). Eine Entlassung aus seinen Vertragspflichten vermag der Beklagte mangels Rechtsgrundlage auch nicht durch Zahlung einer Abfindung an den Kläger herbeizuführen (E. 2.4). Nach Auffassung der Kammer hat die zuständige Verwaltungsbehörde die Kompetenz zur Anordnung der Inventarentlassung,

nachdem die Unterschutzstellung bei Abschluss des verwaltungsrechtlichen Vertrags über die Restauration der Scheune bereits erfolgt war (E. 2.6). Teilweise Gutheissung.
Stichworte: ANNAHMEVERZUG DENKMALPFLEGE FESTSTELLUNGSBEGEHREN
FESTSTELLUNGSKLAGE RESTAURIERUNG UNTERSCHUTZSTELLUNG
VERFÜGUNGSKOMPETENZ VERTRAGSANPASSUNG VERTRAGSAUFHEBUNG
VERTRAGSAUSLEGUNG VERTRAGSRÜCKTRITT VERWALTUNGSRECHTLICHE
KLAGE VERWALTUNGSRECHTLICHER VERTRAG Rechtsnormen: Art. 91 OR Art.
95 OR Art. 107 OR § 205 lit. d PBG § 207 Abs. I PBG § 81 lit. b VRG Publikationen: -
keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich 1. Abteilung VK.2010.00001 Urteil der 1. Kammer
vom 19. Dezember 2012 Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz) ,
Verwaltungsrichter Robert Wolf, Verwaltungsrichter Hans Peter Derksen,
Gerichtsschreiber Robert Lauko. In Sachen A , Kläger, gegen Staat Zürich, vertreten durch
Baudirektion Kanton Zürich, Beklagter, betreffend Forderung aus verwaltungsrechtlichem
Vertrag, hat sich ergeben: I. A ist Eigentümer einer ehemaligen Scheune in Winterthur, die
mit Verfügung der Baudirektion am 6. Februar 1987 unter Denkmalschutz gestellt worden
war. Am 19. Januar 1994 schloss A mit dem Staat Zürich einen Vertrag "betreffend
Unterschutzstellung und Restaurierung" des Gebäudes. Darin verpflichtete sich die
Baudirektion, die Restaurierung des Gebäudes gemäss Beschrieb auf Kosten des Staates
ausführen zu lassen. Eine von der Baudirektion am 15. August 2008 verfügte Entlassung
der Liegenschaft aus dem Inventar für Schutzobjekte hat der Regierungsrat auf Rekurs hin
mit Beschluss vom 16. September 2009 aufgehoben; zur Begründung führte er an,
angesichts der vertraglichen Regelung bestehe kein Raum für die angefochtene Verfügung.
II. A gelangte mit Klage vom 17. Januar 2010 an das Verwaltungsgericht. Er verlangte, dass
der Kanton die Scheune gemäss dem Vertrag vom 19. Januar 1994 restauriere und auch den
weiteren vertraglichen Verpflichtungen spätestens innert eines Jahres nach
Klageeinreichung nachkomme. Zudem ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen
Rechtspflege einschliesslich Vergütung der Anwaltskosten. Das mit Eingabe vom
8. Februar 2010 gestellte Gesuch As um Erlass einer vorsorglichen Massnahme, wonach
dem Bausekretär des Bauamtes der Stadt Winterthur bis zur Klageerledigung zu untersagen
sei, den Baukran auf dem klägerischen Grundstück zu demontieren und die weiteren
angekündigten Sanierungsmassnahmen zu vollstrecken, wies das Verwaltungsgericht mit
Präsidialverfügung vom 16. Februar 2010 ab. Der Staat Zürich beantragte am 22. März
2010, die Klage abzuweisen. Eventualiter beantragte er, die Ziffern 2 bis 4 des infrage
stehenden Vertrags aufzuheben. Zudem ersuchte er um eine Parteientschädigung. Auf
Gesuch des Klägers wurde das Verfahren mit Blick auf Vergleichsverhandlungen am
19. April 2010 sistiert. Da die Vergleichsbemühungen ohne Erfolg blieben, nahm das
Gericht das Verfahren am 8. Mai 2012 wieder auf und ordnete einen zweiten
Schriftenwechsel an. In der Duplik vom 10. August 2012 hielt der Beklagte am
Eventualantrag fest und ersuchte um Vormerknahme, dass er die klägerische Forderung in
der Höhe von Fr. 720'000.- anerkenne. Der Kläger hielt dazu mit Eingabe vom
4. September 2012 fest, der Vertrag sei vollumfänglich zu erfüllen; zudem verlangte er eine
Prozessentschädigung. Mit Eingabe vom 26. September 2012 verzichtete der Beklagte auf
eine weitere Stellungnahme. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht beurteilt nach § 81 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom
24. Mai 1959 (VRG) im Klageverfahren Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen

Verträgen.

E. 1.1.1

Mit verwaltungsrechtlichem Vertrag regeln Parteien eine Rechtsbeziehung im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Abgrenzung zwischen verwaltungsrechtlichem und privatrechtlichem Vertrag ist nach der Praxis und der vorherrschenden Lehre in erster Linie aufgrund der Entscheidung des Gesetzgebers vorzunehmen. Falls eine solche fehlt, ist in Anlehnung an die Funktionstheorie vor allem auf den Vertragsgegenstand und -zweck abzustellen. Entscheidend ist demnach, ob der Vertrag unmittelbar die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft oder Materien enthält, die vom öffentlichen Recht geregelt werden (BGE 134 II 297 E. 2.2; 128 III 250 E. 2; VGr, 15. Juni 2006, VK.2006.00003, E. 1.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1058; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 1 N. 18, § 82 N. 34; Pierre Moor, Droit administratif, Vol. II, 2. A., Bern 2002, S. 363 ff.; Bernhard Waldmann, Der verwaltungsrechtliche Vertrag – Eine Einführung, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, Zürich etc. 2007, S. 1 ff., 6 ff.).

E. 1.1.2

Als Massnahme des Denkmalschutzes steht unter anderem das Institut des Vertrags zur Verfügung (§ 205 lit. d des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Die Unterschutzstellung der infrage stehenden Liegenschaft erfolgte zwar nicht durch Vertrag, sondern durch Verfügung vom 6. Februar 1987. Indessen regelt der strittige Vertrag zwischen den Parteien vom 19. Januar 1994 insbesondere die Restaurierung der Liegenschaft, womit unmittelbar die öffentliche Aufgabe des Denkmalschutzes betroffen ist. Denn die Schutzmassnahmen sollen gemäss § 207 Abs. 1 PBG Pflege und Unterhalt des Schutzobjektes sichern. Übersteigen Anordnungen in unzumutbarer Weise die allgemeine Pflicht des Eigentümers, sein Grundstück zu unterhalten, so ist die Betreuung durch das anordnende Gemeinwesen zu übernehmen und vom Eigentümer zu dulden; vorbehalten bleiben abweichende Vereinbarungen des öffentlichen Rechts und der Übernahmeanspruch (Abs. 2). In diesem Sinn haben die Parteien einen Vertrag über die Betreuung der Liegenschaft durch die Baudirektion getroffen. Der strittige Vertrag vom 19. Januar 1994 betrifft insoweit öffentliches Recht. Das Verwaltungsgericht ist damit grundsätzlich zuständig zur Beurteilung der Klage.

E. 1.2

Der Kläger verlangt in seinem Klageantrag, dass der Kanton "nun endlich nach all diesen Jahren seiner Verpflichtung aus dem Vertrag nachkommt".

E. 1.2.1

Würde dieses Begehren als Leistungsklage aufgefasst, so würde sich die vom Beklagten aufgeworfene Frage nach einer genügenden Substanziierung stellen. Denn in der Tat führt der Kläger in seinen Rechtsschriften nicht direkt aus, welche Restaurationsarbeiten noch ausstehen. Indessen ergibt sich aus der gesamten Vorgeschichte und aus den von den Parteien in den Rechtsschriften dargelegten Standpunkten, dass Prozessgegenstand nicht die Frage ist, inwieweit der Beklagte die im Vertrag vorgesehenen Restaurationsarbeiten bereits ausführen liess und welche vertraglichen Arbeiten noch ausstehen: Nach Darstellung des Klägers ist der Beklagte der vertraglichen Restaurationspflicht erst teilweise

nachgekommen. Dass die im Vertrag vorgesehenen Arbeiten zu einem wesentlichen Teil nicht ausgeführt wurden, stellt der Beklagte nicht in Abrede; in der Verfügung vom 15. August 2008 hatte die Baudirektion selbst erwähnt, dass der Umbau der Scheune nur bis zur Hälfte erfolgt sei. Die im vorliegenden Verfahren vertretene Position des Beklagten und seine Anträge (insbesondere Duplik S. 2) zielen denn auch darauf ab, die Vertragsbestimmungen, mit welcher er sich zur Restaurierung verpflichtet hat, aufzuheben bzw. ihn von der Vertragserfüllung, wie sie mit der Klage gefordert wird, zu entbinden.

E. 1.2.2

Streitgegenstand bildet damit die Frage, ob der Beklagte nach wie vor verpflichtet ist, seinen vertraglichen Pflichten nachzukommen. Der Hauptantrag des Klägers ist auf die Klärung dieser Frage gerichtet und erweist sich insofern als ein sinngemässes Feststellungsbegehren. Vor dem Hintergrund der Akten und Parteivorbringen ist ein schutzwürdiges Interesse des Klägers an der Beurteilung dieser Grundsatzfrage offenkundig. In diesem Sinn ist auf die Klage einzutreten (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 48 N. 19, § 83 N. 17).

E. 1.3

Ergänzend verlangt der Kläger, der Beklagte habe seinen Verpflichtungen spätestens innert eines Jahres seit Klageeinreichung nachzukommen. Nachdem dieser Zeitpunkt aufgrund der vom Kläger verlangten Verfahrenssistierung bereits abgelaufen ist, erweist sich seine Klage insofern als gegenstandslos, weshalb darauf nicht näher einzugehen ist.

E. 2.1

Gemäss Ziffer 2 des Vertrags vom 19. Januar 1994 hat sich die Baudirektion verpflichtet, die Restaurierung des Hauses auf Kosten des Staates ausführen zu lassen; in der Folge werden die erforderlichen Arbeiten detailliert beschreiben (Ziffer 2.1–2.25). Diese ursprüngliche Verpflichtung stellt der Beklagte nicht in Abrede. Indessen wirft er dem Kläger ein unkooperatives Verhalten bzw. eine gewisse Renitenz vor; er habe seine vertraglichen Mitwirkungspflichten in grober Weise verletzt. Der Kläger könne angesichts seines Verhaltens keine Ansprüche aus dem Vertrag geltend machen.

E. 2.2

Im öffentlichen Vertragsrecht können Bestimmungen aus dem Privatrecht zur analogen Anwendung herangezogen werden, soweit der Vertrag keinen spezifischen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen unterliegt und die Anwendung der zivilrechtlichen Regeln sachgerecht erscheint (Thomas Müller-Tschumi, Leistungsstörungen bei verwaltungsrechtlichen Verträgen, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, Zürich etc. 2007, S. 59). Dabei ist zu beachten, dass die einschlägigen privatrechtlichen Normen weitgehend dispositiver Natur sind und die Rechte der Parteien bei Leistungsstörungen in erster Linie durch den (hypothetischen) Parteiwillen bestimmt werden (Thomas Müller-Tschumi, S. 67 ff., auch zum Folgenden). Da verwaltungsrechtliche Verträge regelmässig ein öffentliches Interesse an der Vertragserfüllung implizieren, darf namentlich die im Obligationenrecht (OR) vorgesehene Sanktion des Vertragsrücktritts nicht unbesehen auf verwaltungsrechtliche Verträge angewendet werden. Vorliegend kann sich namentlich die Frage stellen, ob sich der Kläger aufgrund seines Verhaltens im Annahmeverzug befindet. Gemäss Art. 91 OR kommt der Gläubiger in Verzug, wenn er die Annahme der gehörig angebotenen Leistung oder die Vornahme der ihm obliegenden Vorbereitungsmaßnahmen, ohne die der Schuldner zu

erfüllen nicht imstande ist, ungerechtfertigterweise verweigert. Art. 95 OR sieht sodann vor, dass der Schuldner beim Verzug des Gläubigers nach den Bestimmungen über den Verzug des Schuldners (Art. 107 und 109 OR) vom Vertrag zurücktreten kann. Im Auge zu behalten ist vorliegend allerdings, dass der Beklagte die Restauration im Vertrag vom 19. Januar 1994 im Interesse der Erhaltung der geschützten Liegenschaft, mithin zur Erfüllung eines öffentlichen Interesses übernommen hat. Berücksichtigt man diesen Umstand bei der Auslegung des Vertrags, kann ein Annahmeverzug des Klägers grundsätzlich nicht dazu führen, dass sich der Beklagte durch Erklärung des Rücktritts von seinen Vertragspflichten befreien kann.

E. 2.3

Ziffer 4.3 des strittigen Vertrags sieht vor, dass die Vergabe der Arbeiten für die Restaurierung im Einvernehmen mit dem Eigentümer erfolgt.

E. 2.3.1

Es ist offensichtlich, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den Parteien seit Jahren sehr schwierig gestaltet. Fanden die Parteien kein Einvernehmen, so liegt es auf der Hand, dass sich die Arbeiten bei der gegebenen vertraglichen Grundlage verzögert haben. Aus welchen Gründen die Parteien seit Langem kein Einvernehmen mehr finden, lässt sich bei der gegebenen Aktenlage nicht klar sagen. Auch wenn das fehlende Einvernehmen auf das Verhalten des Klägers zurückzuführen sein sollte, so würde dies den Beklagten allerdings nicht von der Vertragserfüllung entbinden: Der Beklagte scheint zu übersehen, dass ihn der Vertrag keineswegs verpflichtet, die Restaurationsarbeiten an den Kläger zu vergeben. Beim vorliegend gestörten Vertrauensverhältnis zwischen den Parteien scheint es denn auch nicht mehr zweckmässig zu sein, die ausstehenden Restaurierungsarbeiten dem Kläger zu übertragen. Die Arbeiten sind vielmehr sinnvollerweise an Dritte zu vergeben. Namentlich mit Blick auf das vom Beklagten bei Vertragsschluss verfolgte öffentliche Interesse an der Erhaltung geschützter Objekte lässt sich der Vertrag von seinem Sinn und Zweck her nicht dahingehend auslegen, dass der Beklagte, wenn mit dem Kläger kein Einvernehmen zustande kommt, von der Vertragserfüllung entbunden wird. Vielmehr ist der Beklagte, wenn sich trotz angemessener Bemühungen kein Einvernehmen mit dem Kläger erzielen lässt, zur selbständigen Vergabe der vertraglichen Arbeiten an Dritte berechtigt. Das fehlende Einvernehmen bedeutet keinen Annahmeverzug des Klägers. Das bisherige Verhalten des Klägers ist deshalb keine ausreichende Grundlage für einen Rücktritt des Beklagten vom Vertrag oder für eine Aufhebung seiner vertraglichen Pflicht zur Restaurierung der Liegenschaft.

E. 2.3.2

Die mit der Klageantwort angerufenen Rechtsgrundsätze bzw. rechtlichen Konstellationen "Treu und Glauben", "clausula rebus sic stantibus", "Grundlagenirrtum" und "nachträglich unverschuldete Unmöglichkeit" führen ebenso wenig zur Entlassung des Beklagten aus dem Vertrag. Es sind keine genügenden Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Vertragserfüllung für den Beklagten angesichts der Verhältnisse oder eines Irrtums nicht mehr zumutbar oder nicht mehr möglich wäre. Ob anders entschieden würde, wenn das Gebäude aus dem Inventar entlassen wäre, kann offenbleiben; wie der Beklagte selbst ausführt, ist die Frage einer Aufhebung der Unterschutzstellung nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

E. 2.4

Eine Entlassung aus der vertraglich übernommenen Verpflichtung vermag der Beklagte im vorliegenden Verfahren auch nicht durch eine Zahlung an den Kläger herbeizuführen. Eine solche Abfindung, wie sie der Beklagte mit der Duplik anbietet, mag zwar allenfalls bei einer vergleichweisen Erledigung des Prozesses infrage kommen, wobei immerhin die Gewährleistung der im öffentlichen Interessen liegenden Instandstellung des Gebäudes im Auge zu behalten wäre. Eine Rechtsgrundlage zur hoheitlichen Anordnung einer Entlassung des Beklagten aus dem Vertrag gegen Entschädigung ist jedenfalls nicht ersichtlich. Nachdem der Kläger im vorliegenden Verfahren keine Geldforderung gestellt hat, bleibt im Übrigen auch kein Raum für die vom Beklagten beantragte Vormerknahme einer betragsmässigen Teilanerkennung der klägerischen Forderung.

E. 2.5

Es bleibt damit dabei, dass der Beklagte den Vertrag weiterhin zu erfüllen hat. Die Klage ist demnach im Hauptpunkt gutzuheissen und dementsprechend festzustellen, dass der Beklagte zur Vertragserfüllung verpflichtet ist.

E. 2.6

Hinzuweisen bleibt immerhin auf Folgendes: Im Rekursentscheid vom 16. September 2009 (RRB 1454) vertrat der Regierungsrat die Auffassung, die Verwaltung habe angesichts des infrage stehenden Vertrags keine Kompetenz zur Verfügungsmässigen Inventarentlassung; folglich hiess der Regierungsrat den vom heutigen Kläger eingelegten Rekurs gegen die Entlassung der ehemaligen Scheune aus dem Inventar gut. Zu beachten ist jedoch, dass die Unterschutzstellung der Liegenschaft im Zeitpunkt des Vertragsschlusses längst erfolgt war. Ziffer 1 des Vertrags enthält in diesem Sinn den Hinweis, wonach die Liegenschaft bereits mit der Verfügung vom 6. Februar 1987 unter Schutz gestellt wurde; eine Regelung kann dieser Ziffer nicht entnommen werden. Der Vertrag regelt dagegen die Übernahme der Restaurierung durch den Staat. Nach Auffassung der Kammer hat die zuständige Verwaltungsbehörde deshalb die Kompetenz, soweit die Voraussetzungen vorliegen, die Entlassung der Liegenschaft aus dem Inventar mit Verfügung anzuordnen.

E. 3

Da die Klage nur im gegenstandslosen Nebenpunkt erfolglos bleibt, erscheint der Kläger als obsiegende Partei. Dementsprechend sind die Kosten in Anwendung von § 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG dem Beklagten aufzuerlegen. Damit wird das Gesuch des Klägers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung gegenstandslos. Angesichts des erheblichen Aufwands unter zeitweiligem Beizug eines Rechtsvertreters ist dem Kläger gemäss § 17 Abs. 2 lit. b VRG zulasten des Beklagten eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.- zuzusprechen. Für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung (§ 16 Abs. 2 VRG) besteht kein Raum: Soweit der Kläger einen Rechtsanwalt beigezogen hat, nämlich für das Begehren um Erlass vorsorglicher Massnahmen sowie für die Sistierungsbegehren, wäre er selbst in der Lage gewesen, seine Rechte im Verfahren zu wahren. Für die Begründung seines Standpunktes in der komplexen Hauptsache hat sich der Kläger dagegen nicht vertreten lassen.