

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2018.00004 vom 24. Juli 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-07-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VK.2018.00004

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2018.00004 du 24 juillet 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VK.2018.00004 del 24 luglio 2019

Regeste

betreffend "Heidi Weber Museum" – Centre Le Corbusier. (Wiederaufnahme von VB.2017.00621) | ["Heidi Weber Museum" - Centre Le Corbusier (Wiederaufnahme von VB.2017.00621 nach Gutheissung einer Beschwerde und Rückweisung durch das Bundesgericht zur weiteren Beurteilung)] Ein von der Klägerin und der damaligen Stadtpräsidentin der Beklagten verfasster bzw. unterzeichneter "Letter of Intent", in welchem die Stadtpräsidentin im Hinblick auf den bevorstehenden Heimfall eines Gebäudes ihre Absicht bekundete, insbesondere sich bei den zuständigen Behörden für die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung im Hinblick auf den Betrieb eines Museums im Gebäude einzusetzen, stellt keine vertragliche Vereinbarung dar. Der Klägerin kommen hieraus somit keine vertraglichen Ansprüche gegenüber der Beklagten zu (E. 3.4). Die Klägerin hat auch keinen (sich aus einer öffentlich-rechtlichen Grundlage ergebenden) Anspruch darauf, dass die Beklagte im Zusammenhang mit dem Gebäude den von ihr gewünschten Namen verwendet (E. 3.5). Abweisung der Klage.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VK.2018.00004 Urteil der 4. Kammer vom 24. Juli 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiberin Viviane Eggenberger. In Sachen Heidi Weber, vertreten durch RA A, Klägerin, gegen Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, dieser vertreten durch B, Beklagte, betreffend "Heidi Weber Museum" – Centre Le Corbusier (Wiederaufnahme von VB.2017.00621), hat sich ergeben: I. Heidi Weber liess am 20. September 2017 Klage gegen die Stadt Zürich erheben und Folgendes beantragen: "1. Die Beklagte sei zu verpflichten, für das Heidi Weber Museum von Le Corbusier [...] eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit Geltung der bereits gemeinsam definitiv formulierten Statuten zu gründen, eventualiter sei die Beklagte zu verpflichten für die Gründung einer öffentlich-rechtliche Stiftung für das Heidi Weber Museum von Le Corbusier [...] mit Geltung der bereits gemeinsam definitiv formulierten Statuten, (a) ein entsprechendes politisches Geschäft vorzubereiten, (b) dieses dem Gemeinderat der Stadt Zürich zur Abstimmung vorzulegen und (c) sich mit aller Kraft dafür einzusetzen, diesen davon zu überzeugen. 2. Die Beklagte sei zu verpflichten, zu Gunsten der in Ziff. 1 beschriebenen, zu gründenden öffentlich-rechtlichen Stiftung und zu Lasten der Parzelle Kataster-Nr. RI4740, Grundbuchblatt 1529, ein Baurecht analog des damaligen, zwischen Frau Heidi Weber und der Stadt Zürich geschlossenen Vertrages vom 29. Mai 1963 zu errichten, eventualiter sei die Beklagte zu verpflichten, für die Errichtung eines Baurechts analog des damaligen, zwischen Frau Heidi Weber und der Stadt Zürich geschlossenen

Vertrages vom 29. Mai 1963 zu Gunsten der in Ziff. 1 beschriebenen, zu gründenden öffentlich-rechtliche Stiftung und zu Lasten der Parzelle Kataster-Nr. RI4740, Grundbuchblatt 1529, (a) ein entsprechendes politisches Geschäft vorzubereiten, (b) dieses dem Gemeinderat der Stadt Zürich zur Abstimmung vorzulegen und (c) sich mit aller Kraft dafür einzusetzen, diesen davon zu überzeugen. 3. Die Beklagte sei zu verpflichten, das Heidi Weber Haus von Le Corbusier [...] der unter Ziff. 1 genannten, zu gründenden öffentlich-rechtlichen Stiftung zu Eigentum zu übertragen, eventualiter sei die Beklagte zu verpflichten, für die Eigentumsübertragung des Heidi Weber Hauses von Le Corbusier [...] auf die unter Ziff. 1 genannte, zu gründende öffentlich-rechtlichen Stiftung (a) ein entsprechendes politisches Geschäft vorzubereiten, (b) dieses dem Gemeinderat der Stadt Zürich zur Abstimmung vorzulegen und (c) sich mit aller Kraft dafür einzusetzen, diesen davon zu überzeugen. 4. Die Beklagte sei zu verpflichten, die Führung des Heidi Weber Hauses von Le Corbusier der unter Ziff. 1 genannten, zu gründenden öffentlich-rechtlichen Stiftung zu übertragen, eventualiter sei die Beklagte zu verpflichten, für die Übertragung der Führung des Heidi Weber Hauses von Le Corbusier auf die unter Ziff. 1 genannte, zu gründende öffentlich-rechtlichen Stiftung (a) ein entsprechendes politisches Geschäft vorzubereiten, (b) dieses dem Gemeinderat der Stadt Zürich zur Abstimmung vorzulegen und (c) sich mit aller Kraft dafür einzusetzen, diesen davon zu überzeugen. 5. Die Beklagte sei zu verpflichten, in allen Bezeichnungen des Heidi Weber Hauses von Le Corbusier [...] den Namen 'Heidi Weber' ausdrücklich zu nennen und diese Verpflichtung der unter Ziff. 1 genannten, zu gründenden öffentlich-rechtlichen Stiftung sowie allfälligen aktuellen und künftigen Vertragspartnern für das Heidi Weber Museum von Le Corbusier [...] zu überbinden. 6. Die Beklagte sei zu verpflichten, das Heidi Weber Hauses von Le Corbusier [...] nur für Aktivitäten [...], die in Verbindung stehen mit dem Werk von Charles-Édouard Jeanneret-Gris (genannt Le Corbusier, [...]), zu nutzen, und diese Verpflichtung der unter Ziff. 1 genannten, zu gründenden öffentlich-rechtliche Stiftung sowie allfälligen aktuellen und künftigen Vertragspartnern für das Heidi Weber Museum von Le Corbusier [...] zu übertragen. 7. Die Beklagte sei sofort vorsorglich - superprovisorisch, ohne Anhörung der Beklagten - und später definitiv unter Hinweis auf die Straffolgen von Art. 292 StGB zu verbieten, mit einer im Rahmen der am 17. Mai 2017 von ihr gestarteten öffentlichen Ausschreibung zu bestimmenden Trägerschaft eine entsprechende Leistungsvereinbarung für das Heidi Weber Museum von Le Corbusier [...] abzuschliessen.

E. 8

Alles unter Kosten und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beklagten." Mit Präsidialverfügung vom 21. September 2017 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch ab, der Stadt Zürich den Abschluss einer Leistungsvereinbarung superprovisorisch zu verbieten, setzte der Stadt Zürich für die Einreichung einer Klageantwort eine Frist von 30 Tagen und für eine Äusserung zum Massnahmebegehren eine Frist von 10 Tagen sowie Heidi Weber für die Bezahlung eines Kostenvorschusses von Fr. 5'500.- eine Frist von 20 Tagen. Heidi Weber leistete die Kautions fristgerecht. Die Stadt Zürich beantragte am 4. Oktober 2017, es sei auf die verwaltungsrechtliche Klage und das Gesuch um Erlass einer vorsorglichen Massnahme nicht einzutreten, eventualiter das Gesuch abzuweisen, das Verfahren in der Hauptsache auf die Frage zu beschränken, ob ein Vertrag zustande gekommen sei, ihr eine neue Frist zu Stellungnahme zum beschränkten Verfahren anzusetzen und die ihr angesetzte Frist zur Einreichung einer Klageantwort abzunehmen oder diese subeventualiter um 30 Tage zu erstrecken. Mit Präsidialverfügung vom

23. Oktober 2017 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch um Anordnung einer vorsorglichen Massnahme ab, beschränkte das Verfahren einstweilen auf die Frage seiner Zuständigkeit, nahm der Stadt Zürich die Frist zur Einreichung einer Klageantwort ab und setzte Heidi Weber zur Einreichung einer freigestellten Stellungnahme zur verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit eine Frist von zehn Tagen an. Heidi Weber äusserte sich am 6. November 2017. Mit Beschluss vom 6. Dezember 2017 trat das Verwaltungsgericht auf Heidi Webers Klage nicht ein, weil es sich um eine zivilrechtliche Streitigkeit handle (VB.2017.000621). II. Das Bundesgericht hiess eine hiergegen erhobene Beschwerde mit Urteil 1C_21/2018 vom 5. Oktober 2018 gut, hob den Beschluss vom 6. Dezember 2017 auf und wies die Angelegenheit zur weiteren Beurteilung ans Verwaltungsgericht zurück. III. Nach Eingang des bundesgerichtlichen Urteils eröffnete das Verwaltungsgericht das vorliegende Geschäft und gab der Stadt Zürich Gelegenheit, sich vollumfänglich zur Klageschrift zu äussern. Die Stadt Zürich liess mit Klageantwort vom 1. März 2019 auf Abweisung der Klage schliessen. Hierzu liess Heidi Weber am 29. April 2019 replizieren. Die Kammer erwägt: 1. Im Sinn der bundesgerichtlichen Anweisung ist das Verfahren VB.2017.00621 als Geschäft VK.2018.00004 wiederaufzunehmen. 2. Das Bundesgericht hat die Angelegenheit an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen, weil die Klägerin Ansprüche geltend mache, die über die Regelung des Heimfalls hinausgingen und öffentlich-rechtlicher Natur seien. Nicht in Zweifel gezogen hat das Bundesgericht demgegenüber den Schluss des Verwaltungsgerichts, dass es für Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Regelung des Heimfalls nicht zuständig sei, weil es sich dabei um eine zivilrechtliche Streitigkeit handle. Soweit die Klägerin in der Replik sinngemäss (erneut) vorbringen lässt, die behauptete Verpflichtung der Beklagten sei Gegenstand einer umfassenden Vereinbarung, mit der sie im Gegenzug auf eine ihr (angeblich) zustehende höhere Heimfallentschädigung verzichtet habe, ist mit Verweis auf das Urteil vom 6. Dezember 2017 festzuhalten, dass das Verwaltungsgericht zur Beurteilung der Höhe der Heimfallentschädigung nicht zuständig ist, weil es sich dabei um eine zivilrechtliche Streitigkeit handelt. 3. 3.1 Die Klägerin leitet die geltend gemachten Ansprüche im Wesentlichen aus einem als "'Letter of Intent' Centre le Corbusier / Museum Heidi Weber" bezeichneten Dokument vom 5. Mai 2014 ab, in welchem die Beklagte sich gegenüber der Klägerin im Sinn der klägerischen Anträge verpflichtet habe. Im Folgenden ist demnach zu prüfen, ob eine entsprechende vertragliche Vereinbarung rechtsgültig zustande gekommen ist. 3.2 Ob ein verwaltungsrechtlicher Vertrag zustande gekommen ist und, gegebenenfalls, was die Parteien miteinander vereinbart haben, bestimmt sich in Ermangelung entsprechender öffentlich-rechtlicher Regeln unter analoger Anwendung des allgemeinen Teils des Obligationenrechts (OR, SR 220; vgl. etwa BGr, 3. Juni 2016, 2C_658/2015, E. 3.1, auch zum Folgenden; 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., 10 ff.). Demnach ist in erster Linie auf den übereinstimmenden wirklichen Willen der Parteien abzustellen (Art. 18 Abs. 1 OR, sogenannte subjektive Vertragsauslegung; BGE 144 V 84 E. 6.2.1, 138 III 659 E. 4.2.1). Die subjektive Vertragsauslegung bezieht sich auf den Willen der Vertragsparteien im Zeitpunkt des Vertragsschlusses. Nachträgliches Parteiverhalten kann berücksichtigt werden, wenn es Rückschlüsse auf den tatsächlichen Willen der Parteien zulässt (BGE 132 III 626 E. 3.1, 129 III 675 E. 2.3). Wenn der übereinstimmende wirkliche Wille der Parteien unbewiesen bleibt, sind zur Ermittlung des mutmasslichen Parteiwillens die Erklärungen der Parteien aufgrund des Vertrauensprinzips so auszulegen, wie sie nach

ihrem Wortlaut und Zusammenhang sowie den gesamten Umständen verstanden werden durften und mussten (sogenannte objektive Vertragsauslegung). Dabei ist vom Wortlaut der Erklärungen auszugehen, welche jedoch nicht isoliert, sondern aus ihrem konkreten Sinngefüge heraus zu beurteilen sind. Demnach ist der vom Erklärenden verfolgte Regelungszweck, wie ihn der Erklärungsempfänger in guten Treuen verstehen durfte und musste, massgebend (BGE 144 V 84 E. 6.2.1, 138 III 659 E. 4.2.1, jeweils auch zum Folgenden). Bei der Auslegung öffentlich-rechtlicher Verträge ist zudem in Zweifelsfällen zu vermuten, dass die Verwaltung nicht bereit ist, etwas anzuordnen oder zu vereinbaren, was mit den von ihr zu wahren öffentlichen Interessen und der einschlägigen Gesetzgebung im Widerspruch steht. Dies führt indes nicht zu einem zwingenden Vorrang der dem öffentlichen Interesse besser dienenden Auslegung; ihre Schranke findet eine solche Auslegung vielmehr im Vertrauensprinzip, indem dem Vertragspartner des Gemeinwesens bei der Vertragsauslegung nicht Auflagen gemacht werden dürfen, die er beim Vertragsschluss vernünftigerweise nicht voraussehen konnte (BGE 122 I 328 E. 4e).

3.3 3.3.1 Im genannten Dokument wird ausgeführt, dass es der Stadtpräsidentin ein grosses Anliegen sei, den Heimfall vorzubereiten und zu vollziehen, "um Gewähr dafür zu bieten, das Werk von Heidi Weber und von Le Corbusier nachhaltig für die Öffentlichkeit zu sichern". Sie werde sich deshalb mit aller Kraft dafür einsetzen, "die zuständigen politischen Instanzen zu überzeugen, eine öffentlich-rechtliche Stiftung zu gründen, die das Centre le Corbusier / Museum Heidi Weber betreiben und regelmässig für die Öffentlichkeit zugänglich machen wird". Die Stadt solle der Stiftung das Ausstellungsgebäude übertragen, das Grundkapital stiften sowie Betriebsbeiträge und einen Sanierungsbeitrag sprechen. Die Stadtpräsidentin sei weiter bereit, "vorbehältlich der entsprechenden Entscheide der zuständigen Instanzen", im Stiftungsrat das Präsidium zu übernehmen und den Kulturdirektor darin ebenfalls Einsitz nehmen zu lassen. Weiter seien zwei Sitze "für die Stiftung von Heidi Weber vorgesehen" und komme ein fünfter Sitz "einer verwaltungsunabhängigen, von der Stadt Zürich bestimmten Person zu". Die Stiftungsstatuten richteten sich schliesslich nach den zwischen den Parteien vereinbarten Vorschlägen. Die Stadt Zürich werde nach dem Heimfall und bis zur Widmung an die öffentlich-rechtliche Stiftung die Verantwortung für das Centre Le Corbusier/Heidi Weber Museum übernehmen. Heidi Weber erkläre sich bereit, "den Prozess des Heimfalls konstruktiv zu begleiten und sich [...] mit ganzer Kraft für eine einvernehmliche und reibungslose Abwicklung des Heimfalls im Mai 2014 einzusetzen". Sie sage zu, das Museum für Abklärungen zugänglich zu machen und den künftigen Betrieb des Centre Le Corbusier wohlwollend zu begleiten sowie die Verantwortung dafür der Stadt Zürich zu übergeben. Weiter erkläre sie ihre Bereitschaft, mit der Stadt Zürich bis zur Gründung der Stiftung einen Leihgabevertrag über die Mobilien des Hauses und Werke von Le Corbusier abzuschliessen. Zudem stelle sie in Aussicht, nach Gründung der öffentlich-rechtlichen Stiftung einen Dauerleihvertrag mit dieser abzuschliessen. Schliesslich verpflichteten sich beide Parteien, vor dem Heimfall die Öffentlichkeit über die zuvor geschilderte Zukunft des Centre Le Corbusier/Museums Heidi Weber zu informieren.

3.3.2 Das Dokument vom 5. Mai 2014 steht in folgendem Kontext: Die Klägerin schloss im Jahr 1963 mit der Beklagten einen Vertrag über ein selbständiges und dauerndes Baurecht zur Errichtung eines Ausstellungspavillons auf dem Grundstück (heutige) Kat.-Nr. RI4740 für die Dauer von 50 Jahren; der Vertrag wurde am 13. Mai 1964 im Grundbuch angemeldet. Im Zusammenhang mit dem am 13. Mai 2014 erfolgten Heimfall des Gebäudes schlossen die Parteien gleichentags eine Vereinbarung zum Vollzug des Heimfalls. Nicht vom Heimfall

betroffen waren das Mobiliar sowie Ausstellungsgegenstände, namentlich verschiedene Werke Le Corbusiers, die im Eigentum der Klägerin stehen. Im Vorfeld des Heimfalls fanden ab dem Jahr 2012 zwischen der Klägerin und Vertreterinnen und Vertretern der Beklagten regelmässige Gespräche statt. Dabei ging es einerseits um den Vollzug des Heimfalls und andererseits um den künftigen Betrieb eines Museums im Gebäude. In diesem Zusammenhang wurde die Idee, das Gebäude einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zu übertragen, eingehend diskutiert und wurden unter anderem Entwürfe für Statuten ausgetauscht. Der "Direktor Kultur" der Beklagten hielt in einem Schreiben vom 27. Februar 2013 fest, dass die Klägerin an einer vorangegangenen Besprechung wohl die Erwartung einer höheren Heimfallentschädigung geäussert habe, die Beklagte aber weiterhin der Auffassung sei, die Heimfallentschädigung betrage 70 % der damaligen Baukosten. Im gleichen Schreiben skizzierte der Direktor Kultur mögliche Varianten, wie nach dem Heimfall weiterhin ein Museum geführt werden könne, und stellte in diesem Zusammenhang in Aussicht, "die Stadt" sei bereit, eine "offizielle Absichtserklärung" abzugeben, wonach sie beabsichtige, "das Centre Le Corbusier auch in Zukunft als Museum für Le Corbusier im Sinn einer Weiterführung des bisherigen Werkes von Heidi Weber sowie von Le Corbusier betreiben" zu wollen. In einem weiteren Schreiben vom 12. Juli 2013 hielt der Direktor Kultur fest, es sei weiterhin geplant, eine öffentlich-rechtliche Stiftung zu gründen, um "das Gebäude in ihrem Sinn weiterhin als Museum" zu führen; die Höhe der Heimfallentschädigung wurde in diesem Schreiben nicht thematisiert, hingegen äusserte der Direktor Kultur den Wunsch eines Kaufs bzw. einer Dauerleihe einzelner Werke Le Corbusiers von der Klägerin. Die Klägerin erhob in der Folge verschiedene konkrete Forderungen, wie der künftige Museumsbetrieb auszugestalten und in welcher Form sie einzubeziehen sei, ohne dies in einen Zusammenhang mit der Höhe der Heimfallentschädigung zu stellen. Nach der Klarstellung durch den Direktor Kultur, die Beklagte werde als Heimfallentschädigung nur 70 % der damaligen Baukosten bezahlen, wurde dieses Thema – jedenfalls gemäss den vorhandenen Akten – von keiner Partei mehr aufgegriffen. Im Rahmen dieser Diskussionen wies der Direktor Kultur die Klägerin zudem wiederholt auf die Zuständigkeitsordnung der Beklagten hin: In einer E-Mail vom 27. November 2013 leitete er Ausführungen zu einer späteren Auflösung der Stiftung folgendermassen ein: "Sollte sowohl der STR [Stadtrat] als auch der GR [Gemeinderat] unserer Intention der Gründung einer öff.-rechtlichen Stiftung folgen und das dazu notwendige Stiftungskapital [...] sprechen [...]". Und in einer E-Mail vom 10. März 2014 führte er unter anderem aus: "Im Moment ist noch unklar, ob der finanzielle Gesamtbetrag der dazu notwendigen Vorlage in der Kompetenz des Gemeinderates liegt (bis 20. Mio), oder dafür sogar eine Volksabstimmung nötig ist [...]". Er legte sodann einen Zeitplan dar, der unter anderem folgenden Punkt beinhaltete: "Weisung an den Gemeinderat ev. an die Gemeinde (Volksabstimmung) für die oben beschriebenen Punkte (Stiftungsgründung etc.) erste Hälfte 2016 ". 3.4 Unter Berücksichtigung dieser Vorgeschichte führt eine Auslegung des Dokuments vom 5. Mai 2014 zu folgendem Schluss: 3.4.1 Zunächst ist im gesamten Schreiben nicht von der Beklagten, sondern von der Stadtpräsidentin die Rede, die gewisse Handlungen in Aussicht stellt. Die Stadtpräsidentin stellt einzig in Aussicht, sich bei den zuständigen Instanzen für die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung einzusetzen, und behält den jeweiligen Entscheid ausdrücklich vor. Schon aus diesem Grund kann im Dokument vom 5. Mai 2014 keine Verpflichtung der Beklagten, sondern höchstens eine Verpflichtung der Stadtpräsidentin erblickt werden, die indes nicht Partei dieses Verfahrens ist. 3.4.2 Weiter ergibt sich schon aus der Bezeichnung als Letter of Intent, der englischen

Bezeichnung für eine Absichtserklärung, dass weder die Klägerin noch die Beklagte mit diesem Dokument einen (verwaltungsrechtlichen) Vertrag schliessen wollten. Dies bestätigt im Übrigen auch die Klägerin, wenn sie ausführt, sie habe bezüglich allfälliger Leihgaben von Kunstwerken Le Corbusiers frei bleiben wollen. In diesem Sinn äusserte sich sodann auch der Sohn der Klägerin als deren Vertreter in einer E-Mail vom 17. Juli 2014, worin er klarstellte, beim Letter of Intent handle es sich um eine Absichtserklärung und nicht um einen Vertrag. Gegenteiliges ergibt sich auch nicht aus der Vorgeschichte; namentlich findet die Behauptung der Klägerin, sie habe der aus ihrer Sicht zu tiefen Heimfallentschädigung nur zugestimmt, weil die Beklagte Konzessionen hinsichtlich der Rechtsform der künftigen Museumsbetreiberin gemacht habe, in den Akten keine Stütze. Die Höhe der Heimfallentschädigung war vielmehr kein Thema mehr, nachdem der Direktor Kultur klargestellt hatte, dass sich die Höhe der Heimfallentschädigung aus Sicht der Beklagten klar aus dem Baurechtsvertrag ergebe. Damit ist auch nicht erkennbar, worin die Gegenleistung der Klägerin bestanden haben sollte, wenn es sich tatsächlich um einen Vertrag gehandelt hätte; ihre Bereitschaft, sich als Mitglied des Stiftungsrats der damals geplanten Stiftung wählen zu lassen, ist entgegen ihrer Auffassung nicht als Gegenleistung der Klägerin zu verstehen, vielmehr läge darin ein Entgegenkommen der Beklagten. Zu den im Zusammenhang mit dem Heimfall notwendigen Handlungen bzw. einer konstruktiven Begleitung des Heimfallprozesses war die Klägerin sodann schon aus dem auch im Privatrecht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 2 Abs. 1 des Zivilgesetzbuchs [SR 210]) gehalten. Wenn die Klägerin geltend macht, die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung sei für sie eine *conditio sine qua non* gewesen, bleibt nach dem Gesagten völlig unklar, auf welche von der Klägerin sonst nicht eingegangene Verpflichtung sich dies beziehen sollte. Zuletzt kann aus dem Fehlen einer "non-binding-clause" nicht der Schluss gezogen werden, die Parteien hätten sich vertraglich binden wollen. Auch lassen sich die verschiedenen Schreiben des Direktors Kultur, worin dieser die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung in Aussicht stellte, nicht als Verpflichtungserklärung der Beklagten verstehen, sondern vielmehr als Absichtserklärung im Hinblick auf den künftigen Museumsbetrieb, der auch der Klägerin am Herzen zu liegen schien. Angesichts entsprechender Äusserungen dürfte es dabei auch darum gegangen sein, die im Eigentum der Klägerin stehenden Exponate dauerhaft für den Museumsbetrieb zu sichern, weshalb später auch eine entsprechende Absichtserklärung der Klägerin in den Letter of Intent aufgenommen wurde. Ob der Direktor Kultur in einer E-Mail vom 18. August 2014 Bezug auf den Letter of Intent nahm, als er "unsere Vereinbarung" erwähnte, ist nicht ganz klar, vermag aber den Charakter des Letter of Intent als blosser Absichtserklärung nicht infrage zu stellen, geht doch aus dieser E-Mail in keiner Weise hervor, dass der Direktor Kultur davon ausging, die Parteien seien in der genannten Vereinbarung gegenseitige vertragliche Verpflichtungen eingegangen. Aus dem Wortlaut des Dokuments ergibt sich zudem eindeutig, dass die Stadtpräsidentin für die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung und die Übertragung des Gebäudes ins Stiftungsvermögen nicht zuständig ist und damit die Beklagte auch nicht rechtsgültig zu einer solchen Handlung verpflichten kann. Angesichts des klaren Wortlauts musste dies auch der Klägerin bewusst sein. Im Übrigen darf als allgemein bekannt vorausgesetzt werden, dass solche Fragen im schweizerischen Politsystem nicht durch die Präsidentin einer Exekutivbehörde entschieden werden können. Soweit die Klägerin bereits aus vor dem Letter of Intent verfassten Schreiben des Direktors Kultur vertragliche Pflichten der Beklagten ableiten wollte, gilt dies umso mehr: Ein Verwaltungsangestellter wäre

offenkundig nicht berechtigt, das Gemeinwesen derart weitgehend zu verpflichten. Wenn die Klägerin schliesslich direkt aus der E-Mail-Korrespondenz zwischen den Parteien vor dem Letter of Intent einen verwaltungsrechtlichen Vertrag konstruieren will, bleibt festzuhalten, dass dieses Argument schon deshalb untauglich ist, weil jedenfalls das Gemeinwesen einen verwaltungsrechtlichen Vertrag nur in schriftlicher Form abschliessen kann und eine vorgängige Korrespondenz über einen möglichen Vertragsinhalt diesem Formerfordernis nicht genügt (BGr, 2. November 2010, 1C_61/2010, E. 4.1; vgl. auch VGr, 28. August 2012, VB.2012.00045, E. 4.2 Abs. 3).

3.4.3 Unter Berücksichtigung der Vorgeschichte und gestützt auf den Wortlaut der Vereinbarung, lässt sich deren Inhalt nur so verstehen, dass die Stadtpräsidentin die Absicht kundtat, sich im Hinblick auf den künftigen Betrieb eines Museums für die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung einzusetzen, und die Klägerin im Gegenzug versprach, die Überführung des Museumsbetriebs an diese Stiftung konstruktiv zu begleiten. Damit hat keine der Parteien sich zu bestimmten Handlungen vertraglich verpflichtet, sondern sinngemäss höchstens ein bestimmtes vorvertragliches Handeln in Aussicht gestellt. Nichts anderes ergibt sich schliesslich aus dem Verhalten der Beklagten nach Abschluss des Letter of Intent: Dass die zuständigen Personen die Planung für einen Museumsbetrieb zunächst durch eine öffentlich-rechtliche Stiftung und später als Alternativlösung durch einen Verein vorantrieben, bedeutet nicht, dass sie selber davon ausgingen, die Beklagte bereits definitiv hierzu verpflichtet zu haben, sondern einzig, dass sie (jedenfalls vorerst) dem in Aussicht gestellten Handeln nachlebten. Die Verletzung vorvertraglicher Pflichten kann einzig zu einer Schadenersatzpflicht führen, wobei Anspruch auf Ersatz desjenigen Schadens besteht, welcher der geschädigten Partei aus dem von der Gegenpartei erweckten Vertrauen auf das Zustandekommen eines Vertrags erwachsen ist (BGE 140 III 200 [= Pra 103/2014 Nr. 102] E. 5.2, 105 II 75 E. 3; BGr, 28. Oktober 2014, 2C_960/2013, E. 4.5.4). Ob der Stadtpräsidentin eine Verletzung vorvertraglicher Pflichten vorzuwerfen ist, braucht hier jedoch nicht näher untersucht zu werden, weil Haftungsansprüche gegenüber einem Gemeinwesen nicht durch das Verwaltungsgericht, sondern durch die Zivilgerichte zu beurteilen wären (§ 19 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit § 2 Abs. 1 des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 [LS 170.1]).

3.4.4 Damit hat die Klägerin gegenüber der Beklagten keinen vertraglichen Anspruch auf Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung bzw. auf Übertragung des Gebäudes und Museumsbetriebs auf diese Stiftung und ist die Beklagte bzw. die Stadtpräsidentin auch nicht verpflichtet, den zuständigen Gremien entsprechende Geschäfte zu unterbreiten.

3.5 Weiter ist die Klägerin der Auffassung, die Beklagte sei verpflichtet, "in allen Bezeichnungen" des Gebäudes "den Namen 'Heidi Weber' ausdrücklich zu nennen" sowie das Gebäude "nur für Aktivitäten [...], die in Verbindung stehen mit dem Werk von Charles-Édouard Jeanneret-Gris (genannt Le Corbusier [...]), zu nutzen". Die Klägerin vermag indes nicht darzutun, inwiefern sich ein solcher Anspruch aus einer öffentlich-rechtlichen Grundlage ergeben sollte. Wie bereits dargelegt, lässt sich der Letter of Intent nur als Absichtserklärung qualifizieren. Zudem lässt sich allein aus dem Umstand, dass im Letter of Intent die damals gebräuchliche Bezeichnung "Centre Le Corbusier / Museum Heidi Weber" verwendet wurde, nicht schliessen, die Beklagte habe sich verpflichtet, den Namen Heidi Weber im Zusammenhang mit dem Gebäude zu gebrauchen und das Gebäude ausschliesslich für Aktivitäten zu nutzen, die im Zusammenhang mit Le Corbusiers Werk stehen. Dass in einem für die Besprechung vom Dezember 2012 erstellten Arbeitspapier als mit der Klägerin zu erörternder Punkt auch der künftig verwendete Name erwähnt wird, lässt ebenfalls nicht darauf schliessen, die

Beklagte sei diesbezüglich eine Verpflichtung eingegangen, was sich im Übrigen schon aus der konkreten Formulierung dieses Besprechungspunkts ergibt: "Name: wie soll das Haus in Zukunft heissen? Gleicher Name: Centre Le Corbusier / Heidi Weber Museum. Anderer Vorschlag von Heidi Weber?". Ebenso lässt sich eine E-Mail des Direktors Kultur vom 18. August 2014, worin er in Aussicht stellte, die Klägerin bei der definitiven Festsetzung des Namens miteinzubeziehen, nicht so verstehen, dass sich die Beklagte damit verpflichtet habe, den künftigen Namen nur mit Zustimmung der Klägerin festzulegen, zumal der Direktor Kultur die Beklagte gar nicht derart weitgehend verpflichten könnte. Ob die Klägerin allenfalls aus zivilrechtlichen Gründen Anspruch auf Verwendung eines bestimmten Namens hat, ist hier nicht zu prüfen, weil derartige Ansprüche durch die Zivilgerichte zu beurteilen wären. 4. Nach dem Gesagten ist die Klage abzuweisen. 5. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Klägerin aufzuerlegen und ist dieser keine Parteienschädigung zuzusprechen (§ 86 in Verbindung mit § 65a Abs. 2, § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG). Weil die Beantwortung dieser Klage nicht im Rahmen der üblichen Verwaltungstätigkeit der Beklagten liegt, rechtfertigt sich, dieser eine Parteienschädigung zuzusprechen (vgl. Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 55).

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