Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.95/2004 /kil

Urteil vom 18. Februar 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
Stadt Zürich,
Beschwerdeführerin, vertreten durch die Vorsteherin
des Schul- und Sportdepartements der Stadt Zürich, Parkring 4, Postfach, 8027 Zürich,

gegen

Bundesamt für Sozialversicherung,
Effingerstrasse 20, 3003 Bern,
Eidgenössisches Departement des Innern,
3003 Bern.

Gegenstand
Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung / Eingabefrist,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Eidgenössischen Departements des Innern vom 13. Januar 2004.

Sachverhalt:
A.
Mit Verfügung vom 13. August 2003 lehnte das Bundesamt für Sozialversicherung (nachfolgend: Bundesamt) zehn Gesuche der Stadt Zürich um Gewährung von Finanzhilfe für familienergänzende Kinderbetreuung ab. Am 13. Januar 2004 wies das Eidgenössische Departement des Innern (im Folgenden: Departement) eine dagegen erhobene Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab.
B.
Dagegen führt die Stadt Zürich Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht mit dem Antrag, der Beschwerdeentscheid des Departements sei aufzuheben und die Sache sei zur Behandlung der Gesuche um Finanzhilfen an das Bundesamt zurückzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Nach Art. 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861) richtet sich der Rechtsschutz nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege, wobei die Beschwerde an den Bundesrat ausgeschlossen ist.

Gemäss Art. 99 Abs. 1 lit. h OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig gegen die Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, Krediten, Garantien, Entschädigungen und anderen öffentlichrechtlichen Zuwendungen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt.
1.2 Das Departement ging im angefochtenen Entscheid ohne nähere Begründung, aber wohl gestützt auf Art.

7 des anwendbaren Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung sowie auf Art. 99 Abs. 1 lit. h OG, davon aus, sein Entscheid sei endgültig. Dieser enthält denn auch keine Rechtsmittelbelehrung. Die Beschwerdeführerin ist demgegenüber der Ansicht, es bestehe ein Anspruch auf die fraglichen Finanzhilfen, weshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig sei.
2.
2.1 Nach der Rechtsprechung ist ein bundesrechtlicher Anspruch auf einen Beitrag zu bejahen, wenn das Bundesrecht selber die Bedingungen umschreibt, unter welchen Leistungen zu gewähren sind, ohne dass es im Ermessen der gesetzesanwendenden Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (BGE 118 V 16 E. 3a S. 19). Dabei spielt es keine Rolle, ob der anspruchsbegründende Erlass ein Gesetz oder eine Verordnung ist oder ob die Berechtigung sich aus mehreren Erlassen ergibt (BGE 117 Ib 225 E. 2a S. 227). Der anspruchsbegründende Charakter einer Subvention wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass das Gesetz die Höhe oder jedenfalls die Mindesthöhe der Beiträge nicht festlegt, so dass der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsvoraussetzungen ein gewisser Beurteilungsspielraum verbleibt und sie innerhalb bestimmter Grenzen den Subventionssatz festsetzen kann. Ein Rechtsanspruch auf eine Finanzhilfe kann selbst dann bestehen, wenn diese lediglich im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt wird (Urteil des Bundesgerichts 2A.393/1997 vom 4. Dezember 1998, E. 1a). Die eidgenössischen Gerichte haben einen bundesrechtlichen Anspruch auf Leistungen im Übrigen wiederholt auch dann bejaht, wenn die betreffende Rechtsnorm als Kann-
Vorschrift formuliert ist (BGE 118 V 16 E. 3a S. 19; Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts I 193/98 vom 4. Oktober 2000, E. 3).
2.2 Bei den Subventionen nach dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung handelt es sich um Finanzhilfen gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1), d.h. um geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Nach Art. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung richtet der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder aus, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können. Gemäss Art. 2 dieses Gesetzes können die Finanzhilfen an bestimmte Empfänger wie Kindertagesstätten ausgerichtet werden (Abs. 1); sie werden in erster Linie für neue Institutionen gewährt, können aber auch für bestehende entrichtet werden, die ihr Angebot wesentlich erhöhen (Abs. 2). Art. 3 des Gesetzes bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die Finanzhilfen gewährt werden können.
2.3 Art. 1 des einschlägigen Gesetzes bildet die einzige Bestimmung des ersten Gesetzesabschnitts mit dem Titel "Grundsatz". Sie hat allgemein umschreibenden bzw. programmatischen Charakter und definiert die Zwecksetzung des Gesetzes (vgl. BBl 2002 4238). Es lässt sich daher nicht daraus folgern, darin sei ein Anspruch auf die fraglichen Finanzhilfen vorgesehen.
2.4 Demgegenüber gehören die Art. 2 und 3 zum zweiten Gesetzesabschnitt mit dem Titel "Finanzhilfen", welche die Art der vorgesehenen Subventionen und die Voraussetzungen für deren Entrichtung genauer definiert. Diese Bestimmungen sind beide als Kann-Vorschriften ausgestaltet mit der Einschränkung, dass in Art. 2 Abs. 2 festgehalten wird, die Finanzhilfen würden in erster Linie für neue Institutionen gewährt. Damit wird aber lediglich eine Rangfolge für die Ausrichtung der Finanzhilfen festgelegt, ohne dass sich daraus Rückschlüsse auf die Natur derselben ziehen lassen.

Zwar trifft zu, dass das Gesetz und die dieses konkretisierende Verordnung vom 9. Dezember 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861.1) die Voraussetzungen für die Entrichtung der Subventionen detailliert regeln. Sowohl das Gesetz als auch die Verordnung (vgl. deren Art. 2 Abs. 2, Art. 5 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2) verwenden aber konsequent die Kann-Formel, wo es um die eigentliche Frage der Zusprechung der Finanzhilfen geht. Dies kann einzig bedeuten, dass den Bundesbehörden ein entsprechendes Ermessen zusteht. Dagegen spricht auch nicht, dass Art. 1 der Verordnung den Begriff "Beitragsberechtigte" verwendet, ist dies doch gerade nicht zwingend identisch mit einem Rechtsanspruch auf die Finanzhilfen. Vielmehr wird damit lediglich der mögliche Kreis der Empfänger umschrieben.

Deutlich in diesem Sinne äussert sich der Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002 (BBl 2002 4219 ff.). Darin wird zu Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes festgehalten, die Formulierung, wonach die Finanzhilfe gewährt werden "könne", bekräftige, dass darauf kein Rechts-

anspruch bestehe, und zudem gebe es bei der Zusprechung der Finanzhilfe ein gewisses Ermessen (BBl 2002 4240).
2.5 Weiter spricht auch der Umstand, dass die Finanzhilfen lediglich im Rahmen der bewilligten Kredite entrichtet werden können (vgl. Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes), für die Verneinung eines Rechtsanspruchs. Zwar ist diese Folgerung nicht zwingend (vgl. E. 2.1); wenn das Bundesgericht aber davon abgewichen ist, so hat es das regelmässig deshalb getan, weil die übrigen Beurteilungselemente für einen Anspruch sprachen, namentlich weil der Wortlaut keine Kann-Formeln enthielt. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Zusammenhang jedoch gerade nicht erfüllt.

Dabei trifft die Ansicht der Beschwerdeführerin, auf die Finanzhilfen bestehe so lange ein Anspruch, als die Kredite nicht ausgeschöpft seien, in dieser allgemeinen Form nicht zu. Zwar sollen die Gesuche grundsätzlich in der Reihenfolge ihres Eingangs behandelt werden, und der bereits erwähnte Kommissionsbericht erscheint insoweit als irreführend, als sich in diesem Zusammenhang in der Tat die Wendung findet, eine Einrichtung habe im betreffenden Budgetjahr keinen Anspruch mehr auf Finanzhilfen, wenn die Kredite erschöpft seien, auch wenn sie alle Auflagen erfülle (vgl. BBl 2002 4239). Dass aber die Kommission selber grundsätzlich gar nicht von einem Anspruch ausgeht, wurde bereits dargelegt (vgl. E. 2.4); die entsprechende, irreführende Formulierung darf daher nicht im wörtlichen Sinn verstanden werden. Sie besagt einzig, dass die Bezugsmöglichkeit gemäss Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes an den Rahmen der bewilligten Kredite gebunden ist. Überdies sah der Gesetzgeber die Möglichkeit vor, bei Bedarf eine Prioritätenordnung zu erstellen (vgl. Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes sowie BBl 2002 4230 und 4243). Damit wird der Vollzugsbehörde ein zusätzliches Ermessen eingeräumt, was ebenfalls gegen einen Anspruch auf die Finanzhilfen spricht.
2.6 Daran ändert entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nichts, dass der Entscheid über die Ausrichtung einer Finanzhilfe in Form einer Verfügung zu ergehen hat (vgl. Art. 12 der Verordnung). Auch ein Ermessensentscheid bildet einen individuellen Hoheitsakt mit Rechtswirkungen, der regelmässig in die Form einer Verfügung zu kleiden ist bzw. die Voraussetzungen für eine solche erfüllt (vgl. Art. 5 VwVG).
2.7 Was schliesslich den Rechtsschutz betrifft, so erscheint der Ausschluss der Weiterzugsmöglichkeit an Bundesgericht oder Bundesrat und damit die Einrichtung einer einzigen verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz tatsächlich eher untypisch, wie die Beschwerdeführerin geltend macht. Der Gesetzgeber wollte aber das Gesetz bereits auf das künftige System der Bundesrechtspflege ausrichten (vgl. BBl 2002 4244). Mit der Einführung des Bundesverwaltungsgerichts wird dereinst die Anrufung eines unabhängigen Gerichts möglich sein. Dabei hat der Gesetzgeber in Kauf genommen, dass dies vorerst ausgeschlossen ist. Jedenfalls hat er gerade davon abgesehen, die geltenden Bestimmungen über den Zugang zum Bundesgericht bzw. über dessen Ausschluss anzupassen. Im Gegenteil hat er die allgemeinen Regeln uneingeschränkt als anwendbar erklärt (Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes; vgl. auch BBl 2002 4244).
3.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich somit als unzulässig, weshalb darauf nicht einzutreten ist. Bei der gegebenen Rechtslage rechtfertigt es sich, auf die Einholung von Vernehmlassungen zu verzichten.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die ihre Vermögensinteressen verfolgende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 1'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bundesamt für Sozialversicherung und dem Eidgenössischen Departement des Innern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 18. Februar 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: