Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.529/2005 /bie

Urteil vom 20. April 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller,
Gerichtsschreiber Matter.

Parteien
Kanton Basel-Landschaft, Beschwerdeführer,
vertreten durch die Bau- und Umweltschutzdirektion
des Kantons Basel-Landschaft, Rheinstrasse 29,
4410 Liestal, und Advokaten Prof. Dr. Gerhard Schmid und Dr. Markus Schott, c/o Wenger Plattner, Advokaten,

gegen

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
Bundeshaus Nord, 3003 Bern.

Gegenstand
Subvention,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), vom 29. Juni 2005.

Sachverhalt:
A.
Für eine Umfahrungsstrasse nördlich von Sissach, durch einen Tunnel unter dem Chienberg, erstellte der Kanton Basel-Landschaft (nachfolgend: der Kanton) im Jahr 1989 einen ersten Kostenvoranschlag. Am 13. Mai 1991 bewilligte der Landrat einen Verpflichtungskredit über 179 Mio. Franken für die Umfahrung Sissach, welcher vom Baselbieter Stimmvolk am 8. Dezember 1991 bestätigt wurde. Der Bundesrat nahm die Strasse am 8. Mai 1996 in das schweizerische Hauptstrassennetz auf, was den Kanton ermächtigte, um eine Finanzhilfe der Eidgenossenschaft zu ersuchen.

Nach einem formellen Gesuch vom 13. Dezember 1996 wurde vom Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (heute: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; nachfolgend: das Departement) am 20. Oktober 1997 ein Betrag von 172 Mio. Franken als beitragsberechtigt anerkannt und dem Kanton für ein Bauvolumen von 50 Mio. Franken als erste Tranche ein Bundesbeitrag von 64.8 %, höchstens jedoch 32'400'000 Franken zugesichert. Auf Gesuch vom 25. November 1999 hin sicherte das Bundesamt für Strassen dem Kanton für ein Bauvolumen von 105 Mio. Franken als zweite Tranche eine eidgenössische Subvention von 62 % bzw. 65'100'000 Franken zu.

Nach einem Tagbruch im Chienberg-Tunnel ersuchte der Kanton am 25. Februar 2003 um die Zusicherung einer dritten Tranche, worauf ihm das Bundesamt am 18. März 2003 aufgrund eines Bauvolumens von 17 Mio. Franken einen Beitrag von 62 %, d.h. 10'540'000 Franken, zusprach.

Am 17. April 2003 reichte der Kanton dem Bundesamt ein Gesuch um Zusicherung einer weiteren Finanzhilfe der Eidgenossenschaft für Mehrkosten von 81'250'000 Franken ein (Teuerung, Projektänderungen wegen des Tagbruchs sowie Sicherheitsmassnahmen). Am 3. Oktober 2003 wurden die Bundesbehörden über weitere unvorhergesehene Ereignisse mit Kostenfolgen von 15 Mio. Franken unterrichtet. Am 9. Januar 2004 verfügte das Departement bei Mehrkosten von insgesamt 30'800'000 Franken und einem Beitragssatz von 62 % einen Bundesbeitrag von höchstens 19'096'000 Franken.
Am 31. August 2004 bzw. 30. September 2004 beantragte der Kanton weitere Beitragszusicherungen von 19'621'000 Franken bzw. 46'956'365 Franken. Mit Verfügung vom 29. Juni 2005 entschied das Departement abschliessend, noch 24.8 Mio. Franken als beitragsberechtigt anzuerkennen, und sicherte bei einem Beitragssatz von 62 % eine Finanzhilfe von 15'376'000 Franken zu. Dabei hielt es fest, dass die zwischen dem ersten Kostenvoranschlag von 1989 und dem Subventionsgesuch von 1996 angefallene Teuerung (in der Höhe von ca. 26 Mio. Franken) zu keiner Finanzhilfe der Eidgenossenschaft berechtige, weil der Kanton in seinem Gesuch vom 13. Dezember 1996 erklärt habe, der definitive Kostenvoranschlag stimme mit den ursprünglichen Berechnungen von 1989 überein.
B.
Dagegen hat der Kanton Basel-Landschaft am 31. August 2005 gleichzeitig Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht und - gemäss Rechtsmittelbelehrung - Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat erhoben. Vor Bundesgericht beantragt er, die Verfügung des Departementes vom 29. Juni 2005 in Bezug auf den Nichtausgleich der Teuerung 1989 bis 1996 aufzuheben. Stattdessen sei:
- eine zweite Kostenüberschreitung von 50'479'600 Franken (20'800'000 Franken für Projektoptimierungen und 29'679'600 Franken für die Indexteuerung ab 1989) anzuerkennen und der zugesicherte Betrag auf 253'279'600 Franken aufzustocken;
- ein zusätzlicher Bundesbeitrag von höchstens 31'297'352 Franken (62 % von 50'479'600 Franken) zuzusichern;
- der Betrag von 253'279'600 Franken inkl. werkvertragliche Teuerung, erhöhte Tunnelsicherheit, Indexteuerung ab 1989 und Projektoptimierungen als verbindliches Kostendach zu betrachten.
Eventualiter sei die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zudem wird die Abklärung der Zuständigkeit beantragt.
C.
Das Bundesamt für Justiz (Abteilung für Beschwerden an den Bundesrat) hat am 7. September 2005 einen informellen Meinungsaustausch mit dem Bundesgericht über die Zuständigkeit eröffnet. Das Bundesgericht hat sich mit Schreiben vom 9. September 2005 bereit erklärt, die Beschwerde als Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu übernehmen.
D.
Das Departement schliesst auf Abweisung der Beschwerde. In einem zweiten Schriftenwechsel haben der Kanton und das Departement an ihrer jeweiligen Rechtsauffassung festgehalten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Gemäss Art. 99 Abs. 1 Bst. h OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen über die Bewilligung oder Verweigerung von Bundesbeiträgen ausgeschlossen, wenn auf diese kein Rechtsanspruch besteht. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig, wie auch der informelle Meinungsaustausch mit dem Bundesamt für Justiz ergeben hat. 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 (vgl. BGE 118 V 16 E. 3a S. 19). Die Umfahrung Sissach ist in das eidgenössische Hauptstrassennetz aufgenommen worden, für welche das Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vom 22. März 1985 (Mineralölsteuergesetz; MinVG; SR 725.116.2) Bundesbeiträge vorsieht. Die Voraussetzungen, unter denen Bundesbeiträge an Hauptstrassen auszurichten sind, werden in Art. 3 Bst. b und Art. 12 ff. MinVG genannt, und den Bundesbehörden ist hinsichtlich deren Zusicherung kein Ermessensspielraum eingeräumt. Der Anteil für die Beiträge an die Kosten des Baus der Hauptstrassen bemisst sich gemäss Art. 4 Abs. 3 MinVG nach den Erfordernissen der Mehrjahresprogramme, die der Bundesrat nach Anhören der Kantone für den Bau der Hauptstrassen festlegt. Diese Voraussetzungen

sind für die Umfahrung Sissach erfüllt. Dass der Beitragssatz in diesem Gesetz und in Art. 3 der Verordnung über die Hauptstrassen vom 8. April 1987 (SR 725.116.23) nicht abschliessend festgelegt wird und dass die Auszahlung der Beiträge nur im Rahmen der bewilligten Kredite erfolgt, ändert an der Anspruchsberechtigung nach bundesgerichtlicher Praxis nichts (vgl. u.a. ZBl 100/1999 S. 166 E. 1b mit weiteren Hinweisen). Im Übrigen ist der (grundsätzliche) Anspruch auf die Subvention im vorliegenden Fall gar nicht streitig. Die Finanzhilfe ist bereits zugesichert, und die Beiträge sind gestützt darauf bis anhin anstandslos ausgerichtet worden. Es geht somit nur noch um die Tragweite der Beitragszusicherung.
Der Kanton, der zur Wahrung seiner finanziellen Interessen Beschwerde führt, wird als materieller Verfügungsadressat und als Empfänger der fraglichen Subvention durch die angefochtene Verfügung in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen. Damit ist er gemäss Art. 103 lit. a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (vgl. BGE 122 II 33 E. 1b S. 36 mit Hinweisen).
2.
2.1 Gemäss Art. 8 Abs. 1 der Hauptstrassenverordnung sichert das Departement die Beiträge zu. Bauvorhaben, die den Beitragsbedingungen nicht entsprechen, können ganz oder teilweise von der Beitragsgewährung ausgeschlossen werden (Abs. 3). An die Beitragszusicherung können besondere Bedingungen und Auflagen geknüpft werden (Abs. 4). Nach Art. 12 der Verordnung sind voraussichtliche Überschreitungen des Kostenvoranschlages, sobald erkennbar, dem Bundesamt zu melden. Sie sind zu begründen; andernfalls entfällt der Anspruch auf zusätzliche Beitragsleistung.

Auf diese Bestimmungen stützt der Beschwerdeführer den von ihm behaupteten Beitragsanspruch für die zwischen 1989 und 1996 angefallene Teuerung. Er räumt zwar ein, den entsprechenden Betrag bei der Erarbeitung des aktualisierten Subventionsgesuchs irrtümlicherweise ausser Acht gelassen und die Preisbasis in den eingereichten Unterlagen missverständlich angegeben zu haben (vgl. u.a. Ziff. 24 S. 12 der Beschwerdeschrift und Ziff. 45 S. 17 der Replik). Er macht indessen geltend, dass die Vorinstanz dieses Versehen aufgrund der ihr im Rahmen der Untersuchungsmaxime obliegenden Überprüfungspflicht hätte bemerken und korrigieren müssen. Indem das Departement die genannte Teuerung nicht zum beitragsberechtigten Betrag hinzugerechnet habe, habe es den massgeblichen Sachverhalt falsch bzw. unvollständig festgestellt und bundesrechtswidrig geurteilt.

Aus den genannten Bestimmungen kann der Beschwerdeführer jedoch nichts zu seinen Gunsten ableiten. Seiner Sichtweise ist entgegenzuhalten, dass der Bau von Hauptstrassen vorab im Interesse des Kantons liegt. Wenn er bei der Eidgenossenschaft um eine Finanzhilfe für sein Werk nachsucht, hat er ein vollständiges und aktuelles Gesuch einzureichen. Das kann ihm auch ohne weiteres zugemutet werden, ist der Kanton doch ein fachkundiger und professioneller Bauherr. Er kennt die Abläufe sowie die formellen und materiellen Anforderungen bestens. Allfällige Unklarheiten hat er zu verantworten. Wohl trifft die Bundesbehörden eine Überprüfungspflicht, die aber nicht so weit geht, dass sie im konkreten Fall verletzt worden wäre: Massgeblich ist, dass das Gesuch den Vermerk Ḱostenvoranschlag 1989/96ẗrägt und auf dem Titelblatt des Kostenvoranschlages den Hinweis Ṗreisbasis 1989 entspricht Preisen von 1996.̈ Diese Angaben konnten nicht anders verstanden werden, als dass der dem Gesuch beigelegte, an sich aus dem Jahre 1989 stammende Kostenvoranschlag auch für das Jahr 1996 gelten sollte, obwohl mit der Möglichkeit gerechnet werden musste, dass sich die Bauleistungen inzwischen verteuert haben könnten. Das gilt umso mehr, als der
Beschwerdeführer von dem mit der Sache betrauten Bundesbeamten noch im August 1996 ausdrücklich darauf hingewiesen worden war, dass der Kostenvoranschlag zu überprüfen und zu aktualisieren sei, was sich im Übrigen bei einem Zeitraum von sieben Jahren zwischen Kostenvoranschlag und Gesuchseinreichung von selbst verstehen sollte. Wenn der Beschwerdeführer in der Folge den unveränderten Kostenvoranschlag 1989 einreichte, verbunden mit dem Hinweis, dass die Preisbasis von 1989 jener von 1996 entspreche, kann das nur heissen, dass er auf die Aktualisierung bewusst verzichtete bzw. eine Anpassung der Kosten als unnötig erachtete. Dabei ist er zu behaften.
2.2 Was der Beschwerdeführer dagegen einwendet, vermag nicht zu überzeugen, soweit seine umfangreichen Ausführungen in Beschwerdeschrift und Replik sich überhaupt auf den hier allein noch strittigen Punkt (vgl. Ziff. 54 S. 21 der Beschwerdeschrift) beziehen:

Unter Berufung auf Sitzungsprotokolle, andere Dokumente und mündliche Behördenkontakte versucht der Kanton darzutun, dass sein Irrtum der Vorinstanz selbst bei einer beschränkten Prüfung klarerweise hätte auf-

fallen müssen. Gegen diese Sichtweise sprechen indessen - wie schon hervorgehoben (vgl. E. 2.1 hiervor) - die konkreten Formulierungen und Umstände der Gesuchseinreichung. Somit konnte die Vorinstanz einen Verzicht auf Teuerungsausgleich annehmen, ohne Bundesrecht zu verletzen oder den Sachverhalt falsch festzustellen. Eine Befragung von Zeugen - seitens des Kantons oder der Bundesbehörden - erübrigt sich ebenso wie eine Zurückweisung an die Vorinstanz.

Nichts anderes ergibt sich aus Art. 15 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz; SuG; SR 616.1). Wohl sieht diese Bestimmung vor, dass die Behörde Mehrkosten, die auf die ausgewiesene Teuerung zurückzuführen sind, berücksichtigen kann. Das setzt aber voraus, dass ein Projekt bis zu einem gewissen Betrag, der sich notwendigerweise auf eine bestimmte Preisbasis beziehen muss, als beitragsberechtigt anerkannt worden ist, denn nur in diesem Fall kann man von teuerungsbedingten Mehrkosten sprechen. Preisbasis ist normalerweise der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung, so dass nur die danach eintretende Teuerung auszugleichen ist. Im vorliegenden Fall besteht nach dem Gesagten kein Anlass, von dieser Regel abzuweichen. Dass sich der Bund in den folgenden Jahren darauf eingelassen hat, mit dem Beschwerdeführer zusammen die zwischen 1989 und 1996 aufgelaufene Teuerung zu berechnen, ändert daran nichts.

Eine abweichende Auffassung rechtfertigt sich schliesslich weder angesichts der finanziellen Tragweite des unterlaufenen Irrtums noch aufgrund der zwischen dem ersten Kostenvoranschlag und der Aufnahme in das Hauptstrassennetz verflossenen Zeit. Insbesondere ist hier nicht streiterheblich, wer gegebenenfalls für die besagte Zeitspanne die Verantwortung zu übernehmen hat. Gerade weil es hier um nicht weniger als sieben Jahre und um beinahe 26 Mio. Franken ging, hätte der Gesuchsteller seine Unterlagen besonders sorgfältig aktualisieren müssen, wozu er durchaus die Möglichkeit hatte.
2.3 Gesamthaft verstösst es somit weder gegen bundesrechtliche Gesetzes- bzw. Verordnungsvorschriften noch gegen den Grundsatz von Treu und Glauben oder das Willkürverbot, dass das Departement für die Teuerung 1989 bis 1996 keine Finanzhilfe des Bundes zugesprochen hat.
3.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer, um dessen Vermögensinteressen es hier geht, kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 20'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 20. April 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: