Urteilskopf

110 Ib 297

51. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. Dezember 1984 i.S. Kanton Zürich gegen Eidg. Departement des Innern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Hochschulförderung; Subventionen an Sachinvestitionen. BG über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968 (HFG).

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Beiträge an Sachinvestitionen für die Hochschulen (Art. 10 ff. HFG) sind nicht Ermessens-, sondern Anspruchssubventionen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nicht gemäss Art. 99 lit. h OG ausgeschlossen (E. 1).

2. Zuständigkeit des EDI für die Zusicherung der Hochschul-Subventionen. Faktische Weitergeltung des versehentlich aufgehobenen Art. 23 Abs. 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 26.3.1914/20.12.1968 (E. 2).

3. Legitimation des Kantons zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 103 lit. a OG (E. 3).

Regeste (fr):
Aide aux universités; subventions pour les investissements. LF sur l'aide aux universités du 28 juin 1968 (LAU).

1. Admissibilité du recours de droit administratif. Les contributions aux investissements pour les hautes écoles (art. 10 et ss LAU) ne sont pas laissées à il'appréciation de l'autorité, mais doivent être considérées comme des subventions auxquelles la législation fédérale confère un droit. La voie du recours de droit administratif n'est donc pas exclue par l'art. 99 lettre h OJ (consid. 1).

2. Compétence du Département fédéral de l'intérieur pour allouer les subventions pour les universités. L'art. 23 al. 2 de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale des 26 mars 1914/20 décembre 1968 demeure en fait toujours en vigueur, bien qu'il ait été supprimé par inadvertance (consid. 2).

3. Qualité du canton pour agir par la voie du recours de droit administratif au sens de l'art. 103 lettre a OJ (consid. 3).

Regesto (it):
Aiuto alle università; sussidi agli investimenti; LF sull'aiuto alle università, del 28 giugno 1968 (LAU).

1. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo. I sussidi e gli investimenti per le università (art. 10 segg. LAU) non sono rimessi all'apprezzamento dell'autorità, ma conferiscono un diritto. Il ricorso di diritto amministrativo non è pertanto escluso dall'art. 99 lett. h OG (consid. 1).

2. Competenza del Dipartimento federale dell'interno d'assegnare i sussidi per le università. L'art. 23 cpv. 2 della legge federale sull'organizzazione dell'Amministrazione federale, del 26 marzo 1914/20 dicembre 1968, benché abrogato in seguito ad una svista, continua ad essere fattualmente in vigore (consid. 2).

3. Legittimazione del Cantone a proporre ricorso di diritto amministrativo ai sensi dell'art. 103 lett. a OG (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 298

BGE 110 Ib 297 S. 298

Der Kanton Zürich (Erziehungsdirektion) hatte am 10. März 1978 das Subventionsgesuch für die Erweiterungsbauten der Universität Zürich-Irchel, 2. Etappe, mit Investitionen (Bau und Ausstattung) von 189 Mio. Franken eingereicht. Ein Zirkular vom 19. August 1980 informierte über die Wirkungen der Sparmassnahmen der eidgenössischen Räte (Bundesbeschluss vom 20. Juni 1980 über die Herabsetzung der Bundesleistungen in den Jahren 1981, 1982 und 1983, AS 1980, 1492; vgl. SR 611.02). Die Erziehungsdirektion des Kantons Zürich bat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) mit Brief vom 27. Oktober 1980, die am 10. März 1978 anbegehrte Subvention noch im Jahr 1980 zuzusichern, damit sie nicht unter die 10%-Kürzung falle, die ab 1. Januar 1981 für alle Bundesbeiträge vorgeschrieben war. Mit Schreiben vom 19. November 1980 sicherte das EDI die rechtzeitige Übermittlung der in Frage stehenden Beitragsverfügung zu. Die in Aussicht gestellte Verfügung wurde vom EDI im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), gestützt auf die Art. 10 ff. des Hochschulförderungsgesetzes (HFG, SR 414.20), am 23. Dezember 1980 erlassen. Sie lautet in den hier wesentlichen Teilen wie folgt:
"Zürich, Ausbau und Teilverlegung der Universität: Errichtung der Universität Zürich-Irchel, 2. Bauetappe
...
1. Für die erwähnte Sachinvestition wird dem Kanton Zürich an die beitragsberechtigten Aufwendungen von Fr. 163'628'000.– ein Beitrag von 40%, höchstens aber von Fr. 65'451'200.– zugesichert.
...
Besonderes
...
2. Die mutmasslichen Aufwendungen von Fr. 190'272'000.– für die Gebäude-Ausstattung (Rahmenkredit) sind grundsätzlich beitragsberechtigt.

BGE 110 Ib 297 S. 299

Sie begrenzen den Anspruch des Beitragsberechtigten auf eine gemäss Artikel 20, Absatz 2 der Vollziehungsverordnung zu bemessende Subvention. Der Beitragsberechtigte reicht ein Verzeichnis der im Einzelfall Fr. 50'000.– übersteigenden Anschaffungen ein.
... ."
Hinsichtlich des Beitrags an die Aufwendungen für die Gebäudeausstattung (Punkt 2 des besondern Teils der Verfügung vom 23. Dezember 1980) traf das EDI im Einvernehmen mit dem EFD am 30. Dezember 1983 eine weitere Verfügung, die im wesentlichen den folgenden Inhalt hat: "...
1. Aufgrund des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968 und vorbehältlich des Ergebnisses der Prüfung der
Schlussabrechnung sowie der Folgen der linearen Herabsetzung von Bundesleistungen (Ziffer 2) hat der Kanton Zürich für die erwähnte Sachinvestition mit beitragsberechtigten Aufwendungen von Fr. 18'289'850.– grundsätzlich Anspruch auf einen Beitrag von 40 Prozent oder von höchstens Fr. 7'315'940.–
2. Aufgrund des Bundesbeschlusses vom 20. Juni 1980/17. Dezember 1982 über die Herabsetzung von Bundesleistungen in den Jahren 1981 bis 1985 wird der unter Ziffer 1 erwähnte Beitragssatz von 40 Prozent auf 36 Prozent gekürzt. Demzufolge wird dem Kanton Zürich ein Beitrag von höchstens Fr. 6'584'346.– zugesichert.
..."
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 2. Februar 1984 stellt die Erziehungsdirektion in Vertretung des Kantons Zürich folgendes Rechtsbegehren: "Es sei Ziffer 2 der genannten Verfügung aufzuheben, dem Kanton Zürich somit für die Sachinvestition (Gebäudeausstattung) mit beitragsberechtigten Aufwendungen von Fr. 18'289'850.– ein Beitrag von 40% oder von höchstens Fr. 7'315'940.– zu gewähren."
Zur Begründung wird angeführt, das EDI sei schon in der Verfügung vom 23. Dezember 1980 (Ziff. 2 des

besondern Teils) die Verpflichtung zur Beitragszahlung für die Gebäudeausstattung eingegangen. Eine spätere Kürzung der vor dem 1. Januar 1981 eingegangenen Verpflichtung sei ausgeschlossen (Botschaft vom 24. Januar 1980, BBl 1980 I 525), obwohl die Verfügung vom 23. Dezember 1980 den Beitragssatz von 40% nicht ausdrücklich erwähnte. Im übrigen habe das EDI mit seiner Antwort vom 19. November 1980 die Verfügung betreffend Beiträge für Investitionen im Betrag von 189 Mio. Franken vor Jahresende, d.h. zu ungekürztem Beitragssatz von 40% zugesichert. Das Departement sei bei dieser Zusicherung zu behaften und der Kanton in seinem

Vertrauen in diese Zusicherung und in seinem guten Glauben zu schützen. Das EDI beantragt in seiner Vernehmlassung vom 14. März 1984, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Es weist zur Begründung darauf hin, dass der Verpflichtungskredit 1978-1980 zu knapp geworden und das Departement gesetzlich verpflichtet gewesen sei, das Zürcher Subventionsgesuch teilweise zurückzustellen. Im übrigen habe das EDI durch die ohne Mitwirkung des EFD erteilte Antwort vom 19. November 1980 keine bindende Verpflichtung eingehen können. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Auszug aus den Erwägungen:

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig gegen die Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, Krediten, Garantien, Entschädigungen und anderen öffentlichrechtlichen Zuwendungen, auf die das Bundesrecht einen Anspruch einräumt (Art. 99 lit. h OG). Ein solcher Rechtsanspruch ist dann anzunehmen, wenn die Voraussetzungen eines Beitrages in einem Erlass (Gesetz oder Verordnung) erschöpfend umschrieben werden und der Entscheid über die Ausrichtung des Beitrages nicht dem Ermessen der Verwaltung anheimgestellt ist (BGE 100 Ib 342 E. 1b; verbleibt der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsvoraussetzungen ein gewisser Beurteilungsspielraum und kann sie innerhalb bestimmter Grenzen den Subventionssatz festsetzen, so nimmt dies einer Subvention nicht ihren Anspruchscharakter. Das Hochschulförderungsgesetz vom 28. Juni 1968 (HFG; SR 414.20) und die entsprechende Vollziehungsverordnung vom 16. Dezember 1968 (HFV; SR 414.201), beide in Kraft seit dem 1. Januar 1969, unterscheiden deutlich zwischen Anspruchs- und Ermessenssubventionen. Der Zweckartikel (Art. 1 HFG) verwendet für Bundesbeiträge (Abs. 1 und 2) die verpflichtende Ist-Form, für Beteiligungen des Bundes an Hochschuleinrichtungen (Abs. 3 hingegen die bloss ermächtigende Kann-Form. Die von Gesetzes wegen beitragsberechtigten Hochschulkantone bzw. die beitragsberechtigten Institutionen sind individuell bestimmt (Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 3 Abs. 1 HFG). Mit Bezug auf die Grundbeiträge im Sinne der Art. 4 ff. HFG folgt deren Anspruchscharakter schon daraus, dass jährlich eine gewisse Summe nach bestimmten Kriterien unter die anspruchsberechtigten Kantone und Institutionen zu

verteilen ist. Bezüglich der Beiträge an Sachinvestitionen ergibt sich der Anspruchscharakter nicht nur aufgrund der Gesetzessprache (Ist-Form in Art. 10 Abs. 1 und 2 HFG; "kann ein Beitrag ... beansprucht werden,

..." in Art. 10 Abs. 3 HFG); vielmehr sind auch die Beitragsvoraussetzungen positiv und negativ umschrieben (Art. 10 bzw. Art. 13 Abs. 1 HFG). Hinsichtlich der Beitragshöhe besteht für die Hochschulkantone ein bestimmter Rahmen (Art. 12 Abs. 1 HFG), für Institutionen ein nur nach oben begrenzter Spielraum (Abs. 2 und lediglich für Zuschläge eine blosse Ermessensformel (Abs. 3). Der Anspruchscharakter der Beiträge lässt sich - Zuschläge ausgenommen - ohne weiteres aus dem Grundsatz von Art. 13 Abs. 2 HFG herleiten, wonach bei Ungenügen der in einer Beitragsperiode zur Verfügung stehenden Kredite die Beitragsgesuche nach Massgabe ihrer Bedeutung und Dringlichkeit zu bearbeiten sind; jene, die nicht berücksichtigt werden können, dürfen nicht abgewiesen werden, sondern sind zurückzustellen zur Prüfung in der nächsten Beitragsperiode. Demnach sind die Beiträge an Sachinvestitionen der Hochschulkantone - abgesehen von den erwähnten Zuschlägen - Subventionen, auf die das Bundesrecht einen Anspruch einräumt. Gegen die Bewilligung oder Verweigerung solcher Beiträge ist daher, sofern sie nicht in der Kompetenz des Bundesrates liegt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich zulässig.

2. Nach Art. 11 HFG war die Beitragszusicherung Sache des Bundesrates; bis zu einem von ihm zu bestimmenden Betrag konnte er jedoch die Zusicherung an das EDI delegieren, das indessen nur im Einvernehmen mit dem EFD entscheiden darf. In Art. 25 HFV hat der Bundesrat die Zusicherung von Anspruchssubventionen unter einer Million Franken delegiert; er selber blieb für die Zusicherung einerseits der Anspruchssubventionen von einer Million Franken und mehr, andererseits der Ermessenssubventionen (ausserordentliche Zuschläge im Sinne von Art. 12 Abs. 3 HFG) zuständig. Nach dieser Regelung wäre in bezug auf die Zusicherung von Anspruchssubventionen von einer Million Franken und mehr die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen. a) Am 1. Oktober 1969 (neun Monate nach dem HFG und der HFV) trat die OG-Revision vom 20. Dezember 1968 (AS 1969, 767) in Kraft, die den Anwendungsbereich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde entscheidend ausdehnte; beibehalten wurde jedoch (mit der einzigen Ausnahme von Art. 98 lit. a OG) der

Grundsatz, wonach das Bundesgericht nicht über Verfügungen und Entscheide des Bundesrates urteilen soll. Um zu verhindern, dass dieser Grundsatz den Anwendungsbereich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegen der verfolgten Absicht einengt, ordnete das Gesetz an, dass die Verfügungs- und Entscheidungszuständigkeit bezüglich aller ihrer Natur nach der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegenden Angelegenheiten vom Bundesrat auf das in Betracht fallende Departement übergehe; dies wurde durch Ziff. II 3 des Gesetzes (AS 1969, 784) bewirkt, die lautet: "3. Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung (VwOG; BS 1, 246): Artikel 23, Absatz 2 wird wie folgt ergänzt:
2 Die durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiterziehbaren Geschäfte sind an Mittelinstanzen zur selbständigen Erledigung zu übertragen. Die den Mittelinstanzen übergeordneten Verwaltungsbehörden sind von der Entscheidungsbefugnis ausgeschlossen. Vorbehalten bleibt Artikel 98, Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege." Die ersten zwei Sätze von Art. 23 Abs. 2 waren durch das Bundesgesetz über die Eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege vom 11. Juni 1928 (AS nF 44/1928, 779; in Kraft seit dem 1. März 1929), das erstmals im Bund die Verwaltungsgerichtsbeschwerde - allerdings nur für enumerativ bestimmte Fälle - einführte, ins VwOG eingefügt worden. Die Bestimmung bewirkte damals, dass für alle Angelegenheiten, die ab. 1. März 1929 der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterlagen, die Verfügungs- und Entscheidungszuständigkeiten, die bis dahin dem Bundesrat zugestanden hatten, auf die Fachdepartemente übergingen. Erfasst werden konnten jedoch nur bundesrätliche Kompetenzen aus Gesetzen, die am 1. März 1929 in Kraft waren; die Bestimmung bewirkte somit keine automatische Delegation bundesrätlicher Kompetenzen aus Gesetzen, die später erlassen wurden. Anlässlich der OG-Revision von 1968 wurde Art. 23 Abs. 2 VwOG "ergänzt". Äusserlich erfolgte tatsächlich eine Ergänzung, indem ein dritter Satz angefügt wurde; inhaltlich wurde aber nicht die Tragweite der alten, auf den 1. März 1929 festgelegten Vorschrift ausgeweitet, sondern es wurde auf den Tag des Inkrafttretens der ergänzten Bestimmung eine zweite automatische Delegation angeordnet und vollzogen: Alle Verfügungs- und Entscheidungskompetenzen, die

gemäss den am 30. September 1969 geltenden Gesetzen im Bereich der durch die OG-Revision erweiterten Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesrat lagen, gingen am 1. Oktober

BGE 110 Ib 297 S. 303

1969 durch die "Ergänzung" von Art. 23 Abs. 2 VwOG auf die Fachdepartemente über. Im übrigen hat sich bei der Ergänzung von Art. 23 Abs. 2 VwOG ein Fehler eingeschlichen. Während der Originaltext aus dem Jahre 1928 lautete "Die ... Geschäfte ... sind übertragen", heisst es in der Ergänzung "... sind zu übertragen"; dies würde keine automatische Delegation von Gesetzes wegen bewirken, sondern eine bundesrätliche Delegationsverordnung verlangen? Dass es sich dabei jedoch um ein redaktionelles Versehen oder einen Druckfehler handelt, ergibt sich aus der französischen ("Les affaires ... sont attribuées ... ") und der italienischen ("Gli affari ... vengono deferiti ...") Fassung. Der Sinn des "ergänzten" Art. 23 Abs. 2 VwOG war klar: Im Bereich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind am 1. Oktober 1969 alle früheren bundesrätlichen Verfügungs- und Entscheidungskompetenzen auf die Fachdepartement übergegangen; dem Bundesrat verblieben nur seine erstinstanzlichen Verfügungen auf dem Personalsektor; sie unterliegen aber ebenfalls der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 98 lit. a OG). Bezüglich der HFG-Subventionen, bei denen es sich - abgesehen von den ausserordentlichen Zuschlägen nach Art. 12 Abs. 3 HFG - um Anspruchssubventionen handelt, ist somit für Beiträge von einer Million Franken und mehr die Zusicherungskompetenz, die vom 1. Januar bis zum 30. September 1969 beim Bundesrat lag, durch die automatische Delegation am 1. Oktober 1969 auf das EDI übergegangen (mit der Auflage der Zustimmung des EFD). Seit dem 1. Oktober 1969 ist daher das EDI ohne betragliche Limite für die Zusicherung der Hochschul-Subventionen zuständig.
b) In der Systematischen Sammlung der Bundesgesetze (SR) findet man den ergänzten Art. 23 Abs. 2 VwOG nicht mehr. Am 1. Juni 1979 trat das neue Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978 (nVwOG; SR 172.010) in Kraft, dessen Art. 72 lit. a das alte VwOG vom 26. März 1914 vollumfänglich und damit auch dessen Art. 23 Abs. 2 aufhob. Das nVwOG enthält indessen keine Vorschrift, die die Kompetenzen, die andere Bundesgesetze dem Bundesrat zuweisen, an die Departemente delegieren würde. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die automatische Delegation vom 1. Oktober 1969 nach knapp zehn Jahren dahingefallen wäre und die entsprechenden Kompetenzen wieder von den Fachdepartementen auf den Bundesrat übergingen.

BGE 110 Ib 297 S. 304

Die Revision des VwOG befasste sich einzig mit der Modernisierung der Verwaltungsstruktur, der Verbesserung der Geschäftsabläufe, der Effizienz der Verwaltung und dergleichen, hingegen nicht mit (den in OG und VwVG geregelten) Fragen des Verwaltungsrechtsschutzes und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die weiterbestehende Bedeutung von Art. 23 Abs. 2 aVwOG mit der auf den 1. Oktober 1969 fixierten Kompetenzdelegation wurde nicht erkannt; die ersatzlose Aufhebung dieser Bestimmung kann nur als gesetzgeberisches Versehen gewertet werden, das jedoch an der Rechtslage in Wirklichkeit nichts änderte. Es bestand in den Jahren 1978/79 kein Anlass, die automatische Kompetenzdelegation von 1969 aufzuheben oder rückgängig zu machen; niemand dachte an einen solchen Rückschritt; aus der Botschaft des Bundesrates und in den Protokollen der eidgenössischen Räte ergeben sich keine Anhaltspunkte für einen entsprechenden Willen des Gesetzgebers. Die automatische Kompetenzdelegation auf den 1. Oktober 1969 blieb daher auch nach 1979 selbst ohne ausdrückliche Erwähnung im seither geltenden Recht bestehen. c) Es ist damit davon auszugehen, dass das EDI auch unter der Geltung des nVwOG ohne betragliche Limite für die Zusicherung der Hochschul-Subventionen zuständig ist. Gegen seine Verfügungen ist damit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegeben, wenn es sich - wie im vorliegenden Fall - um Anspruchssubventionen handelt.

3. Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist legitimiert, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und

ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 103 lit. a OG). Dies trifft für den Kanton Zürich zu. Er ist nicht nur neben einem eigentlichen Empfänger oder Destinatär des Bundesbeitrages indirekt interessiert, sondern er ist der direkte und alleinige Empfänger der fraglichen Subvention; er ist einer der im HFG genannten beitragsberechtigten Hochschulkantone und verfolgt seine eigenen finanziellen Interessen. Unter der Herrschaft des OG von 1893 hätte er diese Interessen im Sinne der damaligen Fiskustheorie wohl mit zivilrechtlicher Klage vor Bundesgericht geltend machen können; seit dem Verblassen der Fiskustheorie ist dieser Rechtsweg indessen nicht mehr gegeben, soweit nun die Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder gegebenenfalls die verwaltungsrechtliche Klage zur Verfügung steht (vgl. W. BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, Zürich 1950, Art. 41 OG, N. 2).

BGE 110 Ib 297 S. 305

An der Legitimation ändert auch der Umstand nichts, dass der Kanton Zürich den Bundesbeitrag als Hoheitsträger, d.h. im Zusammenhang mit der hoheitlichen Aufgabe des Betriebes einer Hochschule beansprucht. Einem Hoheitsträger fehlt grundsätzlich die Legitimation einzig bei der staatsrechtlichen Beschwerde, denn diese dient allein dem Schutz der verfassungsmässigen Individualrechte der Bürger und Privaten. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gewährt dagegen Schutz gegen Bundesrechtsverletzungen für alle aus dem öffentlichen Bundesrecht fliessenden Ansprüche. Kantone und Gemeinden sind legitimiert, wenn und soweit konkrete Ansprüche aus dem öffentlichen Bundesrecht ihnen selber zustehen. Nicht legitimiert ist hingegen - wenn das Gesetz nichts anderes anordnet (Art. 103 lit. c OG) - eine kantonale Behörde, die beim Vollzug von Bundesrecht mit einer Beschwerde keine konkreten Interessen des Kantons, sondern nur Allgemeininteressen, insbesondere jenes an der fehlerfreien Anwendung des Bundesrechts wahrnehmen will (BGE 108 Ib 206 ff.). Im vorliegenden Fall steht ausser Zweifel, dass konkrete Finanzinteressen des Kantons im Streit liegen und daher der Kanton zur Beschwerde legitimiert ist.
Da die Beschwerde im übrigen rechtzeitig eingereicht wurde und sie den Formerfordernissen entspricht, ist darauf einzutreten.