

## **BGE 110 IB 297 vom 20. Juni 1980**

Bundesgericht (BGE), 1980-06-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_110 IB 297](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_110_IB_297)

FR: BGE 110 IB 297 du 20 juin 1980

IT: BGE 110 IB 297 del 20 giugno 1980

### **Regeste**

Regeste 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).

### **Erwägungen**

#### **E. 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 BGE 110 Ib 297 S. 301 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 blosser 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.

## **E. 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 - einführt, 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.

### **E. 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 Verblässen 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.

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