

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00421 vom 15. Dezember 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-12-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2004.00421](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00421)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00421 du 15 décembre 2004

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00421 del 15 dicembre 2004

## Regeste

Investitionsbeiträge | Investitionsbeiträge an Gemeinden Investitionsbeiträge sind Staatsbeiträge (1.1), auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt (1.2), womit auf die Beschwerde einzutreten ist (1.3). Offen gelassen, ob das Gemeindeamt überhaupt zuständig ist, auf das Gesuch um einen Investitionsbeitrag wegen Verspätung nicht einzutreten (2). Gemäss § 22 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) sollen Beitragsgesuche vor der gemeindeinternen Kreditbewilligung eingereicht werden; dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Ordnungsvorschrift, die sich nach ihrem Wortlaut nur auf bevorstehende Investitionen bezieht. Gemäss § 20 FAG haben Gemeinden grundsätzlich auch dann Anspruch auf einen Investitionsbeitrag, wenn sie Investitionen bereits getätigt haben (3.1). Die teleologische Reduktion der §§ 20 und 22 FAG bzw. deren analoge Anwendung auf andere Sachverhalte ist vorliegend unzulässig (3.2). Gutheissung

## Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 04..2.15.1 VB.2004.00421 Zurich Verwaltungsgericht 04..2.15.1 VB.2004.00421 Zurigo Verwaltungsgericht 04..2.15.1 VB.2004.00421

Investitionsbeiträge | Investitionsbeiträge an Gemeinden Investitionsbeiträge sind Staatsbeiträge (1.1), auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt (1.2), womit auf die Beschwerde einzutreten ist (1.3). Offen gelassen, ob das Gemeindeamt überhaupt zuständig ist, auf das Gesuch um einen Investitionsbeitrag wegen Verspätung nicht einzutreten (2). Gemäss § 22 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) sollen Beitragsgesuche vor der gemeindeinternen Kreditbewilligung eingereicht werden; dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Ordnungsvorschrift, die sich nach ihrem Wortlaut nur auf bevorstehende Investitionen bezieht. Gemäss § 20 FAG haben Gemeinden grundsätzlich auch dann Anspruch auf einen Investitionsbeitrag, wenn sie Investitionen bereits getätigt haben (3.1). Die teleologische Reduktion der §§ 20 und 22 FAG bzw. deren analoge Anwendung auf andere Sachverhalte ist vorliegend unzulässig (3.2). Gutheissung

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2004.00421 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VB.2004.00421 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 15.12.2004 Spruchkörper: 4. Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht Betreff:

Investitionsbeiträge Investitionsbeiträge an Gemeinden Investitionsbeiträge sind Staatsbeiträge (1.1), auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt (1.2), womit auf die Beschwerde einzutreten ist (1.3). Offen gelassen, ob das Gemeindeamt überhaupt zuständig ist, auf das Gesuch um einen Investitionsbeitrag wegen Verspätung nicht einzutreten (2). Gemäss § 22 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) sollen Beitragsgesuche vor der

gemeindeinternen Kreditbewilligung eingereicht werden; dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Ordnungsvorschrift, die sich nach ihrem Wortlaut nur auf bevorstehende Investitionen bezieht. Gemäss § 20 FAG haben Gemeinden grundsätzlich auch dann Anspruch auf einen Investitionsbeitrag, wenn sie Investitionen bereits getätigt haben (3.1). Die teleologische Reduktion der §§ 20 und 22 FAG bzw. deren analoge Anwendung auf andere Sachverhalte ist vorliegend unzulässig (3.2). Gutheissung

**Stichworte: ANSPRUCHSCHARAKTER DELEGATION FINANZAUSGLEICH GEMEINDERECHT GESUCHSFRIST INVESTITIONSBEITRAG STAATSBEITRÄGE (SUBVENTIONEN), FINANZAUSGLEICH TELEOLOGISCHE REDUKTION**

**Rechtsnormen: Art. 20 FAG Art. 22 FAG § 16 StaatsbeitragsG § 43 Abs. 1 lit. c VRG**

**Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung)**

**Gewichtung: 3 I. Am 22. September 2002 stimmten die Stimmberechtigten der Gemeinde X dem Ausbau des Alters- und Pflegeheims B zu. Am 16. Juni 2003 stellte die Gemeinde beim Gemeindeamt des Kantons Zürich ein Gesuch um einen Investitionsbeitrag. Daraufhin teilte das Gemeindeamt der Gemeinde mit, auf das Gesuch könne wegen Verspätung nicht eingetreten werden. Auf eine von der Gemeinde als Wiedererwägungsgesuch bezeichnete Einsprache bestätigte das Gemeindeamt seinen Nichteintretensentscheid mit Verfügung vom 1. April 2004. II. Einen dagegen erhobenen Rekurs wies die Direktion der Justiz und des Innern am 30. August 2004 ab. III. Mit Beschwerde vom 1. Oktober 2004 liess die Gemeinde X die Aufhebung des Rekursentscheids und die Zusprechung einer Parteientschädigung beantragen. Das Gemeindeamt und die Direktion der Justiz und des Innern beantragten die Abweisung der Beschwerde. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Zunächst ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts in sachlicher Hinsicht zu prüfen. Aufgrund von § 43 Abs. 1 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) kann die Verweigerung von Staatsbeiträgen nur dann ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden, wenn das Gesetz auf die Beiträge einen Anspruch einräumt. Staatsbeiträge sind zweckgebundene geldwerte Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse (§ 1 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990, StaatsbeitragsG, LS 132.2). Das Staatsbeitragsgesetz löste den Abschnitt "Staatsbeiträge zu bestimmten Zwecken" (§§ 1-8) des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 (FAG, LS 132.1) ab. Im Abschnitt "Finanzausgleich" des Finanzausgleichsgesetzes sind unter anderen noch die Bereiche des Steuerkraft- (§§ 9 ff.) und des Steuerfussausgleiches (§§ 26 ff.) geregelt. Die Systematik des Finanzausgleichsgesetzes legt es nahe, diese Beiträge nicht als zweckgebunden zu erachten, womit sie von vornherein nicht unter § 43 Abs. 1 lit. c VRG zu fallen scheinen. Das Verwaltungsgericht hat in diesen Bereichen seine Zuständigkeit denn auch wiederholt bejaht (VGr, 29. September 2004, VB.2004.00265, E. 1.1, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); VGr, 9. April 2003, VB.2002.000338, E. 1; VGr, 16. Dezember 1998, VB.98.00357, E. 1b). Die Investitionsbeiträge, um die es vorliegend geht, sind ebenfalls im Abschnitt über den Finanzausgleich geregelt (§§ 19 ff.). Aufgrund der Systematik des Gesetzes wären sie damit nicht als zweckgebunden zu qualifizieren. Eine Betrachtung von Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Zweck der Bestimmungen führt indes zu einem anderen Auslegungsergebnis. Gemäss § 20 FAG erhalten jene Gemeinden Beiträge, die wesentliche Investitionen tätigen oder getätigt haben. Im Kantonsrat wurde bei der Beratung des Abschnittes von einer "Starthilfe" gesprochen und wurden als Beispiel Beiträge an kulturelle Institutionen angeführt (Prot. KR 1975-79, S. 12548). Der Ausdruck "Investition" und die im Rat genannten Beispiele legen den Schluss nahe, dass es um projekt- und damit zweckbezogene Beiträge geht. Weiter sind die Investitionsbeiträge**

aufgrund ihres Zweckes vom Steuerkraft- und Steuerfussausgleich abzugrenzen: Gemäss § 20 lit. a FAG erhalten Gemeinden Beiträge aus dem Investitionsfonds, wenn sie ohne diese Beiträge Steuerfussausgleich beziehen müssten. Damit soll es finanziell stark belasteten Gemeinden erspart bleiben, in den Steuerfussausgleich abzugleiten und mit dem "eigentlichen" Finanzausgleich verbundene Eingriffe in ihre Autonomie hinnehmen zu müssen (ABl 1978 II 1402, 1418). Investitionsbeiträge für solche Gemeinden gehen dem Finanzausgleich im engeren (bzw. "eigentlichen") Sinn in zeitlicher Hinsicht voraus: Erst wenn durch Investitionsbeiträge eine finanzielle Bedrängnis nicht vermieden werden kann, greifen die Instrumente des eigentlichen Finanzausgleichs, also der Steuerkraft- und der Steuerfussausgleich. Bei den Investitionsbeiträgen handelt es sich nach dem Gesagten um zweckgebundene finanzielle Leistungen, die unter die Definition der Staatsbeiträge (§ 1 Abs. 1 StaatsbeitragsG) fallen. Damit ist im Folgenden zu prüfen, ob es sich bei diesen Beiträgen um Kostenanteile handelt, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt (§ 2 StaatsbeitragsG) und wo Streitigkeiten folglich (§ 16 StaatsbeitragsG bzw. § 43 Abs. 1 lit. c VRG) ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. 1.2 § 20 FAG knüpft an einen Investitionsbeitrag folgende Voraussetzungen: – Die beantragende Gemeinde tätigt(e) wesentliche Investitionen. – Sie wurde dadurch finanziell unverhältnismässig stark belastet. – Sie gehört entweder nicht zu den finanzstarken Gemeinden (§ 20 lit. a und b FAG) oder sie erfüllt Aufgaben von überkommunalem Interesse, ohne dafür vollständig entschädigt zu werden (§ 20 lit. c FAG; vgl. Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Rz. 2303 und 2310). Der Gesetzgeber verwendete bei der Umschreibung der Tatbestandsvoraussetzungen von § 20 FAG unbestimmte Rechtsbegriffe ("wesentliche Investitionen", "unverhältnismässig stark belastet", "anderen Gemeinden Dienste leisten"). Diese dürfen jedoch nicht mit der Einräumung von (freiem) Ermessen gleichgesetzt werden (vgl. zur Abgrenzung Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 50 N. 73 ff.). Gegen eine Ermessensbestimmung spricht, dass der Gesetzgeber keine Kann-Formulierung verwendete (vgl. VGr, 9. Juni 2004, VB.2004.00106, E. 1.3.2, www.vgrzh.ch): Sind die genannten Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, "erhalten" die Gemeinden Beiträge aus dem Investitionsfonds (§ 20 FAG). Diese "Wenn-dann"-Formulierung spricht für einen gesetzlichen Anspruch. Auch in der Ratsdebatte war von einem "Rechtsanspruch" die Rede (Prot. KR 1975-79, S. 12551). Gegen das Vorliegen eines gesetzlichen Anspruches liesse sich einwenden, dass das Finanzausgleichsgesetz keine detaillierten Massstäbe für die Festlegung der Beitragshöhe enthält. § 21 Abs. 1 Satz 1 FAG bestimmt einzig, dass langfristig die Hälfte der Beiträge für Gemeinden zu verwenden ist, die Steuerkraft- oder Steuerfussausgleich beziehen oder ohne die Investitionsbeiträge Steuerfussausgleich beziehen müssten (§ 20 lit. a FAG). § 20 FAG enthält keine Kriterien, wie die Höhe der einzelnen Investitionsbeiträge zu bemessen ist. Im Rat wurde ausgeführt, dass es keine Formel gebe, wonach die Beiträge berechnet würden. Wenn in diesem Zusammenhang gesagt wurde, dass die Beiträge dem Ermessen des Regierungsrates oder des Kantonsrates unterliegen (Prot. KR 1975-79, S. 12547), dürfte sich der Ermessensspielraum wohl auf die Höhe der einzelnen Beiträge bezogen haben. – Der Anspruchs-Charakter eines Beitrages wird nicht allein dadurch ausgeschlossen, dass das Gesetz dessen Höhe nicht festlegt. Damit kann ein Anspruch auch dann vorliegen, wenn der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsvoraussetzungen ein gewisser Beurteilungsspielraum verbleibt und sie innerhalb bestimmter Grenzen den Beitragssatz festlegen kann (BGr, 18. Februar 2004, 2A.95/2004, E. 2.1, www.bger.ch). Ebenso wenig

kann ein Anspruch allein deshalb verneint werden, weil die Höhe der gesamthaft ausgerichteten Investitionsbeiträge durch die finanziellen Ressourcen des Investitionsfonds begrenzt wird (vgl. §§ 19 f. FAG). Wenn ein Beitrag lediglich im Rahmen der bewilligten Kredite oder eines Fonds gewährt wird, kann dies zwar gegen einen Anspruch sprechen. Als Indiz dafür ist eine solche Begrenzung nach oben jedoch vor allem dann zu berücksichtigen, wenn das Gesetz eine Kann-Formulierung verwendet (vgl. BGr, 18. Februar 2004, 2A.95/2004, E. 2.5, [www.bger.ch](http://www.bger.ch); VGr, 9. Juni 2004, VB.2004.00106, E. 1.3.1, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Das ist vorliegend jedoch nicht der Fall. Nach dem Gesagten besteht ein Anspruch auf einen Investitionsbeitrag, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Er ist damit nicht als Subvention (§ 3 Abs. 1 StaatsbeitragsG), sondern als Kostenanteil (§ 2 StaatsbeitragsG) zu qualifizieren. Aufgrund von § 16 StaatsbeitragsG und § 43 Abs. 1 lit. c VRG ist das Verwaltungsgericht somit für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde insoweit zuständig. 1.3 Gemäss § 41 VRG beurteilt das Gericht Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden. Bei einem Investitionsbeitrag von mehr als 2 Millionen Franken entscheidet der Kantonsrat endgültig (§ 23 FAG). Gegen die Verweigerung eines solchen Beitrages kann somit nicht Beschwerde ans Verwaltungsgericht erhoben werden. Für tiefere Beiträge ist dagegen der Regierungsrat zuständig. In solchen Fällen ist der Regierungsrat verfügende Instanz, womit sein Entscheid unmittelbar beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 29). Ob hier ein Beitrag von über oder unter 2 Millionen Franken zu beurteilen ist, steht nicht fest, da über die Gewährung des Beitrages nicht in der Sache entschieden wurde. Deshalb kann nicht von vornherein von einer Kompetenz des Kantonsrates ausgegangen werden und die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts allein deshalb verneint werden. Gegen die Verneinung der Zuständigkeit spricht auch, dass bei der Beratung des Gesetzes davon ausgegangen wurde, dass kleinere Gemeinden eher Beträge von unter 2 Millionen Franken erhalten werden (Prot. KR 1975-79, S. 12868). Von daher ist auf die Beschwerde einzutreten. Auf die Frage von erstinstanzlicher Zuständigkeit und Verfahren wird ohnehin noch bei der materiellen Beurteilung der Beschwerde zurückzukommen sein. 2. Vorliegend ist nicht ein Entscheid zu beurteilen, mit dem materiell über einen Beitrag befunden wurde. Der Beschwerdegegner ist auf das Gesuch der Beschwerdeführerin vielmehr nicht eingetreten. 2.1 Gemäss § 23 FAG werden Investitionsbeiträge entweder vom Regierungs- oder vom Kantonsrat zugesprochen. Diese Regelung spricht gegen eine Zuständigkeit des Beschwerdegegners: Wenn die Regierung bzw. der Kantonsrat für den Entscheid in der Sache zuständig sind, müssten diese Instanzen auch für die Beurteilung der formellen Voraussetzungen zuständig sein. Dasselbe gilt etwa bei Gerichten: Wenn ein Gericht in Kammerbesetzung für den Entscheid in der Sache zuständig ist, kann ein Nichteintretensentscheid nicht durch den Einzelrichter oder den Vorsitzenden ergehen, sondern muss vielmehr von der Kammer beschlossen werden. Für Rekurse trifft § 3 Abs. 2 Ziff. 1 der Verordnung über das Rekursverfahren vor dem Regierungsrat vom 5. November 1997 (LS 172.15) zwar eine von diesen Grundsätzen abweichende Regelung. Danach entscheidet der Präsident des Regierungsrates, wenn aus formellen Gründen auf einen Rekurs nicht eingetreten werden kann. Das Verwaltungsgericht hat allerdings an der Gesetzes- bzw. Verfassungsmässigkeit dieser Regelung wiederholt Zweifel geäussert (VGr, 20. Oktober 1999, VB.99.00261, E. 3; VGr, 22. September 1999, VB.99.00170, E. 2b). Dort war im Gegensatz zu hier eine Bestimmung zu beurteilen, die den Entscheid über das Nichteintreten explizit der Kollegialbehörde entzieht. Im vorliegenden Fall besteht dagegen keine solche Regelung; der Entscheid ist hier vielmehr ausdrücklich dem Regierungs- bzw.

Kantonsrat vorbehalten (§ 23 FAG). Hinsichtlich des Verfahrens des Regierungsrates bestimmt Art. 42 Abs. 1 Satz 2 der Kantonsverfassung vom 18. April 1869 (KV), dass der endgültige Entscheid von der Gesamtbehörde ausgeht. Den Direktionen kann indes durch gesetzliche Bestimmungen innert bestimmter Schranken eine Entscheidungsbefugnis eingeräumt werden (vgl. auch § 13 Abs. 2 des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsführung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899, OGRR, LS 172.1). In § 20 Abs. 2 Ziff. 5 OGRR wurde in Bezug auf Streitigkeiten in Gemeindeangelegenheiten der Direktion [der Justiz und] des Innern nur die Antragstellung und Berichterstattung übertragen, nicht jedoch eine selbstständige Entscheidungsbefugnis. Bei den Befugnissen zur Erledigung von Geschäften (§ 21 OGRR) findet sich keine Kompetenz, auf die sich die Direktion stützen könnte. Folglich bleibt es beim Grundsatz, dass der Regierungsrat als Gesamtbehörde entscheidet (Art. 42 Abs. 1 Satz 2 KV; § 13 Abs. 1 OGRR). Damit fragt sich, ob sich der Beschwerdegegner beim Erlass der angefochtenen Verfügung auf eine andere Bestimmung stützen konnte. 2.2 Gemäss § 1 lit. b Ziff. 4 der Delegationsverordnung vom 9. Dezember 1988 (DelegationsV, LS 172.14) entscheidet der Beschwerdegegner erstinstanzlich über "Anordnungen gegenüber Gemeinden gestützt auf das Finanzausgleichsgesetz". Damit hat der Beschwerdegegner die Kompetenz, als verfügende Behörde über Steuerkraft- (§ 13 Abs. 1 FAG) und Steuerfüssausgleichsbeiträge (§ 31 Abs. 1 FAG) zu entscheiden (vgl. VGr, 29. September 2004, VB.2004.00265, E. 1.1, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); VGr, 9. April 2003, VB.2002.00338, E. 1). Im Gegensatz zu diesen beiden Bereichen ist bei den Investitionsbeiträgen die Zuständigkeit jedoch ausdrücklich dem Regierungsrat (und nicht der Direktion) vorbehalten (§ 23 FAG). Es erscheint fraglich, ob aus § 1 lit. b Ziff. 4 DelegationsV abgeleitet werden kann, dass die Zuständigkeit gleichsam in einem Schritt um zwei Stufen tiefer delegiert worden wäre. Dies hätte in der vorliegenden Sache zur Folge, dass ein geringfügig über 2 Millionen Franken liegender Investitionsbeitrag durch den Kantonsrat, ein leicht darunter liegender Betrag dagegen durch ein Amt zugesprochen würde. Falls der Beschwerdegegner seine Zuständigkeit nicht aus § 23 FAG in Verbindung mit § 1 lit. b Ziff. 4 DelegationsV ableiten könnte, bliebe ihm einzig die Möglichkeit, sich auf § 22 FAG zu stützen. Danach sind Beitragsgesuche bei der Direktion der Justiz und des Innern einzureichen. Wenn gemäss § 1 lit. b Ziff. 4 DelegationsV die Kompetenz zum Treffen von "Anordnungen" an den Beschwerdegegner delegiert wurde, muss dasselbe auch für die weniger weit reichende Kompetenz gelten, Gesuche entgegenzunehmen. Aus § 22 FAG könnte sodann die Kompetenz des Beschwerdegegners abgeleitet werden, die Gesuche einer Art Vorprüfungsverfahren zu unterziehen und dieses mit einem Entscheid abzuschliessen. Insofern wäre die Kompetenz des Beschwerdegegners in dieser ersten Phase des Beitragsverfahrens mit jener des Kammervorsitzenden am Verwaltungsgericht vergleichbar, der die eingehenden Beschwerden prüft und zur Verbesserung allfälliger Mängel das Nötige anordnet (§ 56 Abs. 1 VRG). Der Entscheid des Beschwerdegegners bei der Prüfung der eingehenden Gesuche könnte dann als Zwischenentscheid angesehen werden, der den Endentscheid des Regierungs- oder Kantonsrates vorbereitet. Gegen diese Sichtweise spricht jedoch, dass der Beschwerdegegner das Gesuch der Beschwerdeführerin ausdrücklich durch einen Nichteintretensentscheid erledigte. Ein solcher Entscheid beendet das Verfahren; er ist gewissermassen das prozessuale Gegenstück zur Abweisung einer Eingabe, die ebenfalls einen Endentscheid darstellt. Während dort die Voraussetzungen für die Begründetheit der Eingabe nicht erfüllt sind, sind hier die Voraussetzungen für einen Sachentscheid nicht gegeben. Diese Sichtweise legt es nahe, dass sich der

Beschwerdegegner eine Kompetenz anmasste, die entweder dem Regierungs- oder dem Kantonsrat zusteht. Ob die erstinstanzliche Verfügung wegen Unzuständigkeit aufzuheben ist, kann indessen offen gelassen werden, da die Beschwerde bereits aus anderen Gründen gutzuheissen ist: 3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Gesuch um einen Investitionsbeitrag rechtzeitig eingereicht zu haben. 3.1 § 22 FAG bestimmt, dass "Beitragsgesuche für bevorstehende Investitionen ... vor Gesuch der Kreditbewilligung durch die Gemeinde bei der für das Gemeindewesen zuständigen Direktion eingereicht werden" sollen. Dabei fällt auf, dass der Wortlaut des Gesetzes eine Einschränkung in zweierlei Richtungen macht. Zunächst spricht § 22 FAG von "bevorstehenden" Investitionen. Würde jede Investition noch bevorstehen, wäre die Präzisierung offensichtlich überflüssig. Liest man § 22 FAG dagegen im Zusammenhang mit § 20 FAG, wird klar, was mit "bevorstehenden" Investitionen gemeint ist. Gemäss § 20 FAG haben Gemeinden nicht nur dann einen Anspruch auf einen Beitrag, wenn sie Investitionen "tätigen", sondern auch wenn sie Investitionen "getätigt haben". Diese Unterscheidung legt den Schluss nahe, dass sich § 22 FAG nur auf Gesuche von Investitionen bezieht, die erst noch getätigt werden sollen. Bereits von daher erscheint es fraglich, ob die Vorschrift auf den vorliegend zu beurteilenden Fall überhaupt zur Anwendung gelangt, da die Beschwerdeführerin die Investition bei der Einreichung des Gesuches bereits getätigt hat. § 22 FAG macht auch in anderer Hinsicht eine Einschränkung, indem er bestimmt, dass Beitragsgesuche noch vor dem Antrag auf gemeindeinterne Kreditbewilligung eingereicht werden "sollen". Die von der Vorinstanz angeführte restriktive Praxis anderer Ämter lässt sich damit nicht unbeschadet auf den vorliegend zu beurteilenden Fall übertragen. Dort sind im Gegensatz zu hier Vorschriften zu beurteilen, die zwingende Formulierungen enthalten. So bestimmt der von der Vorinstanz angeführte § 4 Abs. 1 der Strassenbeitragsverordnung vom 8. September 1982 (LS 722.18), dass Gesuche um Staatsbeiträge vor der Vergebung der Projektierungsarbeiten einzureichen sind. In einem vom Bundesgericht beurteilten Fall war Art. 20 Abs. 3 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (SR 837.0) auszulegen, wonach der Entschädigungsanspruch erlischt, wenn er nicht binnen bestimmter Frist geltend gemacht wird. Das Bundesgericht leitete unter anderem aus dem Wortlaut der Bestimmung ab, dass es sich dabei um eine Verwirkungsfrist handle (BGE 113 V 66 E. 1b S. 68). Hier ist dagegen nur von "sollen" die Rede. Nach dem Gesagten handelt es sich bei § 22 FAG aufgrund von Wortlaut und systematischer Einordnung um eine blosse Ordnungsvorschrift, die sich nur auf Gesuche von Investitionen bezieht, die nach Gesuchseinreichung getätigt werden sollen. – Anzumerken bleibt, dass sich die Folgen eines Versäumens des in § 22 FAG genannten Termins allenfalls aus anderen Vorschriften ergeben könnten. Gemäss § 10 Abs. 4 StaatsbeitragsG werden Staatsbeiträge für Investitionen gekürzt, wenn der Gesuchsteller vor der Zusicherung finanzielle Verpflichtungen ohne Ermächtigung der für den Entscheid zuständigen Stelle eingegangen ist. Da es jedoch hier nur um die Frage geht, ob das Gesuch der Beschwerdeführerin in der Sache hätte behandelt werden sollen, braucht dieser Punkt nicht weiter geprüft zu werden. Die Vorinstanz misst §§ 20 und 22 FAG aufgrund einer teleologischen Auslegung eine andere Bedeutung zu, als es der Wortlaut der Bestimmungen erwarten liesse. Zunächst wendet sie § 20 FAG auf einem vom Wortlaut dieser Bestimmung erfassten Sachverhalt ("... oder getätigt haben") nicht an (so genannte teleologische Reduktion; vgl. BGE 128 I 34 E. 3b S. 41). Weiter wendet sie § 22 FAG auf jedes Gesuch an, also nicht nur solche über "bevorstehende Investitionen". Damit weitet sie die Vorschrift auf dem Analogieweg auf einen vom Wortlaut nicht erfassten Sachverhalt aus. Und schliesslich

interpretiert sie die Vorschrift von § 22 FAG entgegen ihrem Wortlaut ("sollen") als zwingend und misst ihr damit eine restriktivere Bedeutung zu, als vom Wortlaut her hätte erwartet werden können. – Will die rechtsanwendende Behörde vom klaren und unzweideutigen Wortlaut einer Bestimmung abweichen, muss sie aus triftigen Gründen annehmen können, dass der Wortlaut nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht (BGE 127 III 318 E. 2b S. 322). Damit ist im Folgenden zu prüfen, ob hier solche triftigen Gründe vorliegen.

### 3.2 Teleologische Reduktion bzw. Ausdehnung auf andere Sachverhalte

auf dem Weg der Analogie könnten sich zunächst aufgrund einer Ermittlung des Zweckes von §§ 20 und 22 FAG aufdrängen, der sich aus einer historischen Auslegung ergibt (vgl. BGE 127 III 318 E. 2b S. 323). – Der Gesetzesentwurf des Regierungsrates sprach in allgemeiner Weise von "Gesuche[n] um Investitionsbeiträge" (ABl 1978 II 1394). Die vorberatende Kommission schlug demgegenüber vor, dass § 22 FAG nur "Beitragsgesuche für bevorstehende Investitionen" regeln solle (ABl 1979 I 490). Der Rat folgte ohne Diskussion dem Antrag seiner Kommission (Prot. KR 1975-79, S. 12551 und 12868). Der Wortlaut von § 22 FAG wurde damit im Laufe seiner Entstehung enger gefasst; die Entstehungsgeschichte spricht demzufolge dagegen, die Bestimmung über ihren Wortlaut hinaus auch auf Gesuche für Investitionen anzuwenden, die bereits getätigt wurden. Ebenso wenig lässt sich aus der Entstehungsgeschichte ableiten, dass § 22 FAG als zwingende Vorschrift zu verstehen wäre. Der Antrag des Regierungsrates lautete: "Gesuche um Investitionsbeiträge sind grundsätzlich vor der Kreditbewilligung durch die Gemeinde bei der Direktion des Innern einzureichen." (ABl 1978 II 1394). Der Regierungsrat verstand die Bestimmung somit als ausnahmefähig und folglich als blosser Ordnungsvorschrift, mit der die bestehende Praxis festgeschrieben werden sollte (vgl. ABl 1978 II 1430). Die Kommission schlug einen Wortlaut vor, der der heutigen Fassung von § 22 FAG ("sollen") entspricht. Dass die Kommission oder der Rat die Vorschrift entgegen ihrem Wortlaut als zwingend verstanden, lässt sich den Materialien nicht entnehmen. Aus der Entstehungsgeschichte lässt sich demnach nicht ein Zweck ableiten, der eine Ausdehnung bzw. teleologische Reduktion von §§ 20 und 22 FAG rechtfertigen würde. Vorinstanz und Beschwerdegegner ermittelten den Zweck von § 22 FAG im Wesentlichen unabhängig von einer historischen Auslegung. Demnach bezwecke die Vorschrift, dass die Behörde bereits in der Projektierungsphase gewisse Vorabklärungen in Bezug auf Notwendigkeit, Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und finanzielle Verträglichkeit machen könne. Diese Möglichkeit sei nicht mehr gegeben, wenn die Behörde vor vollendete Tatsachen gestellt werde. Das Verfahren solle nicht nur die rechtzeitige Beurteilung des Investitionsprojekts selbst, sondern auch die Beurteilung der Auswirkungen auf den gesamten Gemeindehaushalt sicherstellen. – Dass ein solcher Sinn § 22 FAG zugemessen werden könnte, ist durchaus denkbar. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass sich die Vorschrift nach ihrem Wortlaut nur auf "Beitragsgesuche für bevorstehende Investitionen" bezieht. Über Investitionen, die Gemeinden im Sinne von § 20 FAG bereits "getätigt haben", sagt § 22 FAG gerade nichts aus. Die Vorinstanz beruft sich bei ihrer Argumentation weiter auf BGE 125 V 262. Dort hielt das Bundesgericht in Bezug auf ein Betriebsbeitragsgesuch fest, dieses sei vor dem Hintergrund der jährlichen Budgetierung zu sehen. Es könne deshalb nicht im Belieben des Gesuchstellers stehen, wann er sein Beitragsgesuch einreichen wolle (BGE 125 V 262 E. 5a S. 263). Diese Erwägung lässt sich indessen nicht unbesehen auf den vorliegend zu beurteilenden Fall übertragen. Dort hatte das Bundesgericht eine Vorschrift zu beurteilen, die zwingend formuliert war und überdies die Folgen der Nichteinhaltung regelte ("Die Beitragsgesuche

sind ... innert 6 Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres einzureichen. ... Bei Nichteinhaltung der Frist ohne triftigen Grund entfällt der Anspruch auf einen Beitrag." ; Art. 107 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung [SR 831.201] in der damaligen Fassung, abgedruckt bei Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich etc. 2002, Rz. 798). Die hier zu beurteilende Vorschrift ist demgegenüber weder zwingend formuliert noch regelt sie die Folgen der Nichteinhaltung des darin vorgesehenen Termins. Ebenso wenig nimmt ihr Wortlaut auf ein Budget oder Rechnungsjahr Bezug. Damit kann ihr gestützt auf teleologische Erwägungen für den vorliegenden Fall nicht eine Tragweite zugemessen werden, die klar vom Wortlaut abweicht. Nach dem Gesagten durfte der Beschwerdegegner das Gesuch der Beschwerdeführerin nicht durch Nichteintreten erledigen. 4. Damit ist die Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid und die Verfügung des Beschwerdegegners sind aufzuheben. Die Akten sind an den Beschwerdegegner zurückzuweisen, damit in der Folge der Regierungsrat (oder allenfalls der Kantonsrat) einen materiellen Entscheid über das Gesuch der Beschwerdeführerin fällen kann. Die Kosten von Rekurs- und gerichtlichem Verfahren sind dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 70 VRG). Dieser ist zudem zu einer angemessenen Parteientschädigung an die Beschwerdeführerin zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer : 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügungen der Direktion der Justiz und des Innern vom 30. August 2004 und des Gemeindeamtes vom 1. April 2004 werden aufgehoben. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen an den Beschwerdegegner zurückgewiesen. 2. Die Kosten des Rekursverfahrens (Fr. 636.-) werden dem Beschwerdegegner auferlegt. 3. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 4'000.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 60.-- Zustellungskosten, Fr. 4'060.-- Total der Kosten. 4. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdegegner auferlegt. 5. Der Beschwerdegegner wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.-- (Mehrwertsteuer inbegriffen) auszurichten. 6. Mitteilung an ...

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