

JAAC 59.78

Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der
Rekurskommission EVD vom 19. Mai 1994 in Sachen
Primarschulgemeinde K. gegen Bundesamt für
Industrie, Gewerbe und Arbeit; 93/4L-002

Subventions fédérales pour les constructions destinées à la formation professionnelle; conflit de lois; durée raisonnable de la procédure; interdiction de l'abus de droit.

Art. 1 al. 2 de l'arrêté fédéral sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995, art. 36 LSu: conflit de lois.

- Lorsque deux normes juridiques de même rang sont contradictoires, s'applique le principe selon lequel la norme postérieure prévaut (consid. 4.2).

- L'interdiction de l'abus de droit, découlant du principe de la bonne foi, interdit de faire supporter à une personne privée les désavantages d'une nouvelle réglementation lorsqu'une durée inadmissiblement longue de la procédure, imputable à l'autorité, a pour conséquence que le nouveau droit peut entrer en vigueur encore avant que la décision ne soit rendue. Si l'application du nouveau droit a comme conséquence de désavantager la personne privée, c'est l'ancien droit qui doit s'appliquer (consid. 5.4).

*Bundesbeiträge an Bauten, die der Berufsbildung dienen;
Normenkollision; angemessene Verfahrensdauer;
Rechtsmissbrauchsverbot.*

Art. 1 Abs. 2 Bundesbeschluss über die lineare Beitragskürzung in den Jahren 1993 bis 1995, Art. 36 SuG: Normenkollision.

- Widersprechen sich zwei Rechtsnormen gleicher Stufe, gilt der Grundsatz, dass die jüngere Norm Vorrang hat (E. 4.2).

- Das Rechtsmissbrauchsverbot als Teil des Grundsatzes von Treu und Glauben verbietet es, den Privaten die Nachteile einer neuen Ordnung tragen zu lassen, wenn die von der Behörde zu verantwortende ungebührlich lange Verfahrensdauer dazu führt, dass das neue Recht vor dem Entscheid in Kraft treten konnte. Führt die Anwendung des neuen Rechts zu einer Benachteiligung des Privaten, ist das alte Recht anzuwenden (E. 5.4).

Sussidi federali per le costruzioni destinate alla formazione professionale; conflitto di norme; durata ragionevole della procedura; divieto di abuso di diritto.

Art. 1 cpv. 2 del decreto federale sulla riduzione lineare dei sussidi negli anni 1993 a 1995, art. 36 LSu: conflitto di norme.

- Nel caso in cui due norme giuridiche di pari grado sono contraddittorie, si applica il principio secondo cui prevale la norma posteriore (consid. 4.2).

- Il divieto dell'abuso di diritto che risulta dal principio della buona fede, vieta di far sopportare a privati gli svantaggi di una nuova regolamentazione se a causa della durata inammissibilmente lunga della procedura, imputabile all'autorità, il nuovo diritto può entrare in vigore ancora prima che sia stata pronunciata la decisione. Se l'applicazione del nuovo diritto sfavorisce i privati, occorre applicare il vecchio diritto (consid. 5.4).

Aus dem Sachverhalt:

Mit Verfügung vom 20. Juli 1993 sicherte das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit der Primarschulgemeinde K. für den Neubeziehungsweise Umbau zweier Berufsschulen einen gemäss Bundesbeschluss über die lineare Beitragskürzung in den Jahren 1993 bis 1995 um 5% gekürzten Bundesbeitrag von Fr. ... zu.

Gegen diesen Entscheid erhob die Primarschulgemeinde K. am 5. August 1993 Beschwerde beim EVD. Sie beantragt, die lineare Kürzung um 5%, welche aufgrund der aussergewöhnlich langen bundesinternen Verfahrensdauer angewendet worden sei, dürfe nicht vorgenommen werden, und es sei der ungekürzte Bundesbeitrag auszurichten.

Die Rekurskommission EVD übernahm das Verfahren am 4. Februar 1994 als zuständige Behörde.

Aus den Erwägungen:

1. (Zuständigkeit)

2. Nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz [BBG], SR 412.10) gewährt der Bund unter anderem Beiträge für Bauten, die der Berufsbildung dienen (Art. 63 Abs. 1 Bst. b BBG). Ein Bundesbeitrag wird in der Regel nur gewährt, wenn der Kanton ebenfalls einen angemessenen Beitrag leistet (Art. 63 Abs. 3 BBG). Nach Art. 63 Abs. 5 Berufsbildungsgesetz werden Beiträge an die Kantone nach der Gesetzgebung über den Finanzausgleich abgestuft. Je nach Finanzkraft der Kantone beträgt der Bundesbeitrag zwischen 22 und 37% der Aufwendungen (Art. 64 Abs. 1 Bst. i BBG). Die weiteren Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und die anrechenbaren Ausgaben regelt die Verordnung (Art. 63 Abs. 4 BBG).

3. Am 9. Oktober 1992 erliess die Bundesversammlung aufgrund der drastischen Verschlechterung des Bundeshaushaltes den Bundesbeschluss über die lineare Beitragskürzung in den Jahren 1993 bis 1995 (Bundesbeschluss, SR 616.62, AS 1993 335; vgl. die Botschaft im BBl 1992 III 351 ff.), welcher am 1. Januar 1993 in Kraft trat. Der Geltungsbereich des Beschlusses (Art. 1 Abs. 1 Bundesbeschluss) umfasst Finanzhilfen und Abgeltungen nach Subventionsgesetz sowie Darlehenszahlungen, die im Voranschlag und in der Staatsrechnung unter folgenden Hauptgruppen aufgeführt sind:

36 Beiträge;

42 Darlehen und Beteiligungen;

46 Investitionsbeiträge.

Er gilt für alle in den Jahren 1993, 1994 und 1995 zu leistenden Zahlungen sowie für die in diesen Jahren einzugehenden Verpflichtungen (Art. 1 Abs. 2 Bundesbeschluss). Ausgeschlossen vom Anwendungsbereich des Bundesbeschlusses sind Zahlungen, mit denen vor dem 1. Januar 1993 eingegangene Verpflichtungen erfüllt werden (Art. 1 Abs. 3 Bundesbeschluss).

Die Kürzung wird jeweils auf der zu erbringenden Leistung vorgenommen. Hierfür wird vorerst in Anwendung des geltenden Rechts die Bundesleistung bestimmt. Als letzter Rechnungsvorgang erfolgt dann die Kürzung um 10% (Art. 2 Bundesbeschluss).

Art. 3 Abs. 1 Bundesbeschluss ermächtigt den Bundesrat, aus wichtigen Gründen gewisse Leistungen von der linearen Kürzung ganz oder teilweise auszunehmen. Insbesondere sind von der linearen Kürzung diejenigen Leistungen auszunehmen, die im Rahmen der Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 (BBl 1992 III 349 ff.) bereits einer gezielten Kürzung unterzogen wurden (Art. 3 Abs. 2 Bundesbeschluss). Nach Art. 3 Abs. 3 Bundesbeschluss muss der Gesamtbetrag der Einsparungen als Folge der linearen Kürzung indessen mindestens erreichen:

1993 630 Millionen Franken;

1994 690 Millionen Franken;

1995 790 Millionen Franken.

Mit Art. 3 Bundesbeschluss wird der Bundesrat ermächtigt, in politisch heiklen Bereichen und bei Vorliegen von ausgesprochenen Härtefällen auf die lineare Kürzung ganz oder teilweise zu verzichten (BBl 1992 III 349). Gestützt darauf hat der Bundesrat die Verordnung vom 14. Dezember 1992 über die Ausnahmen von der linearen Beitragskürzung im Jahre 1993 (Kürzungsverordnung, SR 616.623) erlassen. Diese sieht in Art. 2 Rubrik-Nr. 705.4600.001 für Neu- und Erweiterungsbauten eine Kürzung um nur 5% vor.

4. (...)

4.1. Nicht strittig sind im vorliegenden Verfahren die vom Bundesamt ermittelten, anrechenbaren Kosten. Hingegen rügt die Beschwerdeführerin aufgrund der überdurchschnittlich langen Verfahrensdauer die Anwendung des Bundesbeschlusses und somit die Kürzung des Bundesbeitrages um 5%. Sie ist vielmehr der Ansicht, dass Art. 36 Bst. a des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1) anwendbar sei.

4.2. Art. 36 Subventionsgesetz regelt das anwendbare Recht. Danach werden Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen nach dem im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht beurteilt, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird oder dem zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltenden Recht, wenn die Leistung nachher zugesprochen wird (Art. 36 Bst. a und b SuG).

Der Bundesbeschluss regelt in Art. 1 Abs. 2 den zeitlichen Geltungsbereich der linearen Kürzung. Danach unterliegen ihr alle in den Jahren 1993 bis 1995 zu leistenden Zahlungen und die in diesen Jahren einzugehenden Verpflichtungen. Zudem geht aus Art. 1 Abs. 3 klar hervor, dass nur vor dem 1. Januar 1993 eingegangene Verpflichtungen von der Kürzung ausgenommen sind.

Im vorliegenden Fall liegt somit eine Normenkollision vor. Die Normen einer Rechtsordnung dürfen sich aber nicht widersprechen. Rechtstheorie und Staatsrechtslehre haben daher Kollisionsregeln entwickelt, die dafür sorgen, dass entstandene Widersprüche gelöst werden. Die wichtigsten Grundsätze dabei sind:

- a. die Norm höherer Stufe geht der Norm tieferer Stufe vor;
- b. die jüngere Norm geht der älteren Norm gleicher Stufe vor;
- c. die spezielle Norm geht der allgemeinen Norm vor

(vgl. dazu *Hangartner Yvo*, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd. I: Organisation, Zürich 1980, S. 196).

In der Normenhierarchie sind die allgemeinverbindlichen, referendumpflichtigen Bundesbeschlüsse den Bundesgesetzen gleichgestellt und unterscheiden sich von diesen nur durch ihre begrenzte Gültigkeit (*Gygi Fritz*, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 89; *Aubert Jean-François*, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. I, S. 188). Der Bundesbeschluss über die

lineare Kürzung in den Jahren 1993 bis 1995 datiert aber vom 9. Oktober 1992 und geht daher als jüngere Norm dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen vor. Folglich derogiert der Bundesbeschluss Art. 36 Subventionsgesetz und kommt grundsätzlich zur Anwendung.

5. Im weiteren gilt es zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin mit ihrer Rüge, die aussergewöhnlich lange Verfahrensdauer rechtfertige eine Anwendung des Bundesbeschlusses nicht und stelle vielmehr eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben dar, durchdringt.

5.1. Bei der Beurteilung, welches Recht bei einer Rechtsänderung Anwendung findet, gilt der Grundsatz, dass diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (*Imboden Max / Rhinow René A.*, Schweizerisches Verwaltungsrechtsprechung, 6. Aufl., Basel 1986, Nr. 15 B I). Eine Abweichung vom Grundsatz der sofortigen Anwendung des neuen Rechts kann sich aus der Dauer des Verfahrens ergeben, wenn die Verwaltung durch ungerechtfertigte Verzögerung dahin wirkt, dass nach dem normalen Gang der Dinge noch rechtzeitig zu bewältigende Gesuche nicht erledigt wurden ([BGE 107 Ib 138](#) mit Verweisen). Dabei setzt die ungebührliche Verfahrensverzögerung kein absichtliches Aufschieben des Verfahrens voraus. Es genügt vielmehr, wenn die ungebührliche Verzögerung den Behörden aus objektiven Gründen zur Last fällt ([BGE 110 Ib 336](#); *Imboden/ Rhinow*, a. a. O. Nr. 15 B II 4b).

5.2. Im vorliegenden Fall hat das Kantonale Amt für Berufsbildung und Berufsberatung am 24. Oktober 1991 beim Bundesamt das Gesuch der Primarschulgemeinde K. um einen Subventionsbeitrag an den Neubeziehungsweise Umbau einer Berufsschule eingereicht. Das Bundesamt geht in seiner Vernehmlassung aber davon aus, dass das Gesuch um einen Bundesbeitrag erst mit Eingabe vom 27. Mai 1992 gestellt wurde beziehungsweise erst damit der Verfahrenslauf begann. Mit der Eingabe vom 27. Mai 1992 wurden nämlich die vom Bundesamt angeforderten, zur Beurteilung des Gesuches notwendigen Unterlagen eingereicht. Das Bundesamt ist folglich der Ansicht, dass ein Gesuch vollständig sein muss, damit ein Verfahren zu laufen beginnt. Diese Meinung kann jedoch aus den folgenden Gründen nicht geteilt werden. Grundsätzlich hat die Behörde, die bei einer Eingabe einen sofort erkennbaren Formfehler - wie das Fehlen von notwendigen Beilagen - feststellt, die betreffende Partei zur Verbesserung aufzufordern. Tut sie das innerhalb einer angemessenen Frist nicht und lässt die Partei anschliessend die Folgen tragen, kommt dies einem überspitzten Formalismus gleich ([BGE 114 Ia 20](#), [113 Ia 92](#), [111 Ia 169](#); [VPB 51.23](#)). Folglich hätte das Bundesamt nach Gesuchseingang unverzüglich die zusätzlichen Unterlagen bei der Beschwerdeführerin einverlangen müssen und nicht wie im vorliegenden Fall erst anlässlich der Besprechung vom 6. März 1992 rund vier Monate später. Zudem spricht die Tatsache, dass im März 1992 eine Besprechung unter anderem in Anwesenheit eines Vertreters des Bundesamtes, eines Vertreters des Amtes für Bundesbauten und der Projektverfasser über die betreffende Subvention durchgeführt wurde, dafür, dass bereits durch das, wenn auch unvollständige, Gesuch vom 24. Oktober 1991 und nicht erst durch das Nachreichen weiterer Unterlagen vom 27. Mai 1992 das Verfahren in Gang gesetzt wurde. Ein weiteres Argument gegen die Meinung des Bundesamtes liefert letzteres durch die angefochtene Verfügung vom 20. Juli 1993 selbst. Darin hält das Bundesamt fest: «Am

24. Oktober 1991 stellten Sie uns das Gesuch um einen Bundesbeitrag an die erwähnten Bauarbeiten». Würde man der Theorie des Bundesamtes folgen, dass erst mit vollständiger Gesuchseinreichung der Verfahrenslauf begann, hätte das Bundesamt in seiner Verfügung den 27. Mai 1992 als Datum der Gesuchseinreichung bezeichnen müssen. Die Eingabe vom 27. Mai 1992 wird aber in der Verfügung mit keinem Wort erwähnt. Es kann somit festgestellt werden, dass mit der Eingabe vom 24. Oktober 1991 das Verfahren um Ausrichtung eines Bundesbeitrages eröffnet wurde.

Mit Schreiben vom 14. September 1992 teilte das Bundesamt dann dem Kantonalen Amt für Berufsbildung und Berufsberatung mit, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle das Gutachten des Amtes für Bundesbauten einer Prüfung unterziehe, was zu einer Verzögerung in der Ausarbeitung des Zusicherungsentscheides führe. Am 16. Oktober 1992 übermittelte das Bundesamt der Beschwerdeführerin mittels Telefax die approximativen Bundesbeiträge und informierte sie gleichzeitig darüber, dass vorgesehen sei, bis Ende November 1992 das bundesinterne Bereinigungsverfahren zu erledigen und im Dezember 1992 den Zusicherungsentscheid zuzustellen. Mit Schreiben vom 11. Februar 1993 ersuchte die Beschwerdeführerin das Bundesamt erneut um die definitive Zusage der Bundesbeiträge. Das Bundesamt forderte seinerseits das Amt für Bundesbauten am 4. Juni 1993 auf, umgehend ihr Gutachten auszuarbeiten. Am 20. Juli 1993 erliess dann das Bundesamt - wie bereits erwähnt - den Zusicherungsentscheid.

Dieser Verfahrensablauf lässt klar erkennen, dass die Verzögerung des Verfahrens vor allem dem Amt für Bundesbauten wie auch dem Bundesamt zur Last zu legen ist. Das Bundesamt bestreitet die Verzögerungen im bundesinternen Bereinigungsverfahren nicht, legt aber auch keine Gründe dar, welche die überdurchschnittlich lange Verfahrensdauer erklären und rechtfertigen würden. Auch wenn die Geschäfte im Bereich der Bauten in der Regel umfangreiche und teilweise aufwendige Abklärungen erfordern und im allgemeinen mit einem grossen Zeitaufwand gerechnet werden muss - das Bundesamt spricht von einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 6 bis 12 Monaten - ist das tragbare Mass im vorliegenden Fall mit einer Verfahrensdauer von rund 21 Monaten deutlich überschritten. Es steht ausser Frage, dass bei einem normalen Lauf des Verfahrens, welches keine aussergewöhnlichen Schwierigkeiten bot, der Entscheid des Bundesamtes vor Inkrafttreten des Kürzungsbeschlusses am 1. Januar 1993 hätte ergehen können.

5.3. Eines der elementaren Prinzipien der gesamten Rechtsordnung ist der Grundsatz von Treu und Glauben ([BGE 110 Ib 336](#), 107 Ia 211, 102 Ib 67), welcher auch im öffentlichen Recht massgebend ist. Er bedeutet, dass der Rechtsverkehr zwischen Bürger und Verwaltung von gegenseitigem Vertrauen getragen sein muss und berechtigtes Vertrauen Schutz verdient. Soweit der Grundsatz treuwidriges Verhalten der Behörden verbietet und den Schutz berechtigten Vertrauens des Bürgers gewährleistet, folgt er unmittelbar aus Art. 4 der Bundesverfassung (SR 101). Behördliches Verhalten, das berechtigtes Vertrauen des Bürgers verletzt, etwa bei unrichtigen Auskünften, widersprüchlichem Verhalten oder ungebührlich langer Verfahrensdauer, verstösst deshalb unmittelbar gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. dazu [BGE 103 Ia 508](#), 110 Ib 337).

5.4. Das Rechtsmissbrauchsverbot als Teil des Grundsatzes von Treu und Glauben untersagt die zweckwidrige Verwendung eines Rechtsinstitutes zur Verwirklichung von Interessen, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (BGE 94 I 667). Es geht nach rechtsstaatlichen Erwägungen nicht an, einen Privaten die Nachteile einer neuen Ordnung tragen zu lassen, wenn die von der Behörde zu verantwortende ungebührlich lange Verfahrensdauer zur Folge hatte, dass das neue Recht vor dem Entscheid in Kraft treten konnte. Würde in einem solchen Fall die Anwendung des neuen Rechts zu einer Benachteiligung des Privaten und zu einem Vorteil des Bundes führen, muss dies zur Folge haben, dass das alte Recht anzuwenden ist (BGE 99 Ia 122, 107 Ib 138, 110 Ib 337).

5.5. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das Bundesamt zu Unrecht den Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 über die lineare Beitragskürzung in den Jahren 1993 bis 1995 angewendet und den Bundesbeitrag an den Neu- beziehungsweise Umbau der Berufsschule um 5% gekürzt hat.

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde gut)

JAAC 59.78 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 19. Mai 1994 in Sachen Primarschulgemeinde K. gegen Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit; 93/4L-002

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	59
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 774

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.