

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.260/2004 /ast

Urteil vom 17. Februar 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzbürger, Müller,
Gerichtsschreiber Schaub.

Parteien
Kanton Zürich,
Beschwerdeführer, vertreten durch die Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich,
Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich, ihrerseits vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Ueli Kieser,

gegen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern.

Gegenstand
Bundesbeiträge an das Ethnologisch-Psychologische Zentrum (EPZ) der Stadt Zürich,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und
Polizeidepartements vom 31. März 2004.

Sachverhalt:

A.

Im Ethnologisch-Psychologischen Zentrum der Stadt Zürich (nachfolgend: EPZ oder Zentrum) werden in drei verschiedenen Häusern bis zu 100 Asylsuchende untergebracht und stationär betreut. Diese Personen können sich aufgrund ihrer schwerwiegenden psychischen und/ oder sozialen Schwierigkeiten und Störungen (beispielsweise Psychosen, Schizophrenien, Depressionen, posttraumatischen Störungen oder psychisch bedingter Invalidität) nicht in den regulären Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen aufhalten. Die Stadt Zürich führt diese vor allem für traumatisierte Personen gedachte Einrichtung im Auftrag des Kantons Zürich.

Der Kanton Zürich, vertreten durch die Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, ersuchte das Bundesamt für Flüchtlinge (seit 1. Januar 2005 Bundesamt für Migration, nachfolgend: Bundesamt) am 23. August 2001, rückwirkend ab dem 1. Januar 2001 Pauschalen auszurichten für spezielle Unterbringungsformen im Sinn von Art. 25 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (AsylV 2; SR 142.312) für die stationäre Unterbringung und Betreuung von Personen des Asylrechts mit schwerwiegenden Schwierigkeiten oder Störungen.

Das Bundesamt lehnte dies in einer Stellungnahme vom 30. November 2001 ab, weil das EPZ ein privates und nicht ein als Leistungserbringer nach den sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen anerkanntes Heim sei.

Mit ausführlicher Begründung erneuerte der Kanton Zürich am 8. April 2002 sein Gesuch um Beitragspauschalen nach Art. 25 AsylV 2, erweitert um eine eventuelle Gutsprache eines jährlichen Beitrags von Fr. 1'118'000.-- an das EPZ nach Art. 44 AsylV 2.

Das Bundesamt für Flüchtlinge gab beim Bundesamt für Justiz ein Gutachten in Auftrag, das am 5. Juli 2002 zum Schluss kam, aufgrund von Art. 25 Abs. 1 AsylV 2 bestehe kein Anspruch auf Pauschalbeiträge des Bundes für Personen, die in einer besonderen Institution untergebracht werden müssen, solange diese nicht als Leistungserbringer im Sinne des Kranken- oder Invalidenversicherungsrechts anerkannt sei; die Ausrichtung von Beiträgen nach Art. 44 AsylV 2 sei an die Voraussetzung gebunden, dass Personen behandelt werden, die unter den Geltungsbereich des Asylgesetzes fallen, dass die Forschungs- und Lehrtätigkeit gefördert werde und die Leistungserbringer nach den Bestimmungen des Krankenversicherungsrechts zugelassen seien.

In Kenntnis dieses Gutachtens verlangte der Kanton Zürich am 23. Oktober 2002 vom Bundesamt für Flüchtlinge den Erlass einer anfechtbaren Verfügung über den Antrag, gestützt auf Art. 25 AsylV 2, eventuell gestützt auf Art. 44 AsylV 2 rückwirkend ab 1. Januar 2001 eine Pauschale zuzusprechen.

B.

Das Bundesamt wies das Gesuch am 13. November 2002 ab. Nach dem klaren und eindeutigen Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 AsylV 2 sei ein Institut nur anspruchsberechtigt für die Ausrichtung einer Pauschale für Sonderunterbringung, wenn es formell als Leistungserbringer des Kranken- oder Invalidenversicherungsrechts anerkannt sei. Vorliegend fehle es aber an einer solchen Anerkennung, ebenso wie an einer Zulassung nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) gemäss Art. 44 AsylV 2. Falls sich aus der ausnahmsweisen Unterbringung von Personen nach Abs. 2 von Art. 25 AsylV 2 (betagte Flüchtlinge; von der Vormundschaftsbehörde eingewiesene Erwachsene) Kosten ergeben sollten, wären diese dem Bund im Einzelfall in Rechnung zu stellen. Das Bundesamt lehnte auch die rückwirkende Abgeltung ab: Für Sozialhilfeleistungen gelte der Grundsatz der Bedarfsdeckung, die in einer gegenwärtigen Notlage Abhilfe schaffen solle. Darum könnten in der Vergangenheit erbrachte Leistungen nicht unter diesem Titel abgegolten werden.

C.

Dagegen erhob der Kanton Zürich am 16. Dezember 2002 Beschwerde beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (nachfolgend auch Departement) und verlangte wiederum die rückwirkende Zusprechung von Beiträgen gestützt auf Art. 25 AsylV 2, eventuell gestützt auf Art. 44 AsylV 2. Das Departement wies die Beschwerde am 31. März 2004 ab. Für Beiträge nach Art. 25 AsylV 2 genüge es nicht, dass unter das Asylgesetz fallende Personen in einer für die betreffenden Behandlungen geeigneten respektive spezialisierten Institution untergebracht würden. Die Institution müsse auch formell als Leistungserbringer nach den Bestimmungen des Kranken- oder Invalidenversicherungsrechts anerkannt sein. Das EPZ aber verfüge über keine formelle Anerkennung und figuriere weder auf der IV- noch der Psychiatrie- oder Spitalliste des Kantons Zürich. Es bestehe lediglich eine Bewilligung für den Betrieb eines privaten Heims gemäss § 9 lit. c des Zürcher Gesetzes vom 14. Juni 1981 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) und § 9 der dazugehörigen Verordnung vom 21. Oktober 1981. Die Ausrichtung eines Bundesbeitrags nach Art. 44 AsylV 2 liege im Ermessen des Bundesamtes, ein Anspruch bestehe nicht. Zudem fehle es dem EPZ an den entsprechenden Voraussetzungen (keine Lehr- und Forschungstätigkeit, keine Anerkennung als Leistungserbringer gemäss Krankenversicherungsgesetz). Die Frage der rückwirkenden Bezahlung der Beiträge wurde offen gelassen.

D.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 3. Mai 2004 beantragt der Kanton Zürich dem Bundesgericht, den Beschwerdeentscheid des Departements vom 31. März 2004 und die Verfügung des Bundesamtes vom 13. November 2002 aufzuheben, ihm einen Pauschalbeitrag gestützt auf Art. 25 AsylV 2, eventuell gestützt auf Art. 44 AsylV 2 zuzusprechen und die Sache zur frankenmässigen Festsetzung der Beiträge an das Bundesamt zurückzuweisen.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beantragt die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gegen Verfügungen des Departements ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig (Art. 98 lit. b OG), sofern sie nicht durch die Art. 99 - 102 OG oder die Spezialgesetzgebung ausgeschlossen ist.

1.2 Vorab als unzulässig erweist sich der Antrag des Kantons Zürich, auch die Verfügung des Bundesamtes vom 13. November 2002 aufzuheben. Diese ist durch den Entscheid des Departements ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gilt als mitangefochten; ihre selbstständige Beanstandung ist ausgeschlossen (BGE 129 II 438 E. 1 S. 440 mit Hinweisen).

1.3 Nach Art. 99 Abs. 1 lit. h OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig gegen die Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch erteilt.

Ein auf Bundesrecht gestützter Anspruch auf einen Beitrag ist nach der Rechtsprechung anzunehmen, wenn das Bundesrecht selbst die Bedingungen umschreibt, unter welchen ein Beitrag zu gewähren ist, ohne dass es im Ermessen der rechtsanwendenden Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht; dabei spielt es keine Rolle, ob der anspruchsbegründende Erlass ein Gesetz oder eine Verordnung ist oder ob die Berechtigung sich aus mehreren Erlassen ergibt (BGE 117 Ib 225 E. 2a S. 227; 116 Ib 309 E. 1b S. 312; 110 Ib 148 E. 1b S. 152 f.). Der anspruchsbegründende Charakter einer Subvention wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass das Gesetz die Höhe oder jedenfalls die Mindesthöhe der Beiträge nicht festlegt, so dass der Verwaltung hinsichtlich einzelner Beitragsvoraussetzungen ein gewisser Beurteilungsspielraum verbleibt und sie innerhalb bestimmter Grenzen den Subventionssatz festsetzen kann (BGE 110 Ib 297 E. 1 S. 300). Das Bundesgericht hat einen bundesrechtlichen Anspruch auf Leistungen wiederholt auch dann bejaht, wenn die betreffende Rechtsnorm als Kann-Vorschrift formuliert ist (BGE 118 V 16 E. 3a S.

19; Urteil I 193/98 vom 4. Oktober 2000, E. 3; vgl. auch Urteil 2A.453/1996 vom 18. August 1997, publ. in ZBI 100/1999 S. 166, E. 1b mit Hinweisen).

1.4 Das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) sieht für die Unterstützung von Asylsuchenden, Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung und Flüchtlingen ein System von pauschalen Abgeltungen der Kantone durch den Bund vor (vgl. Art. 88 ff. AsylG).

Der Bund kann neben den Fürsorge-, Betreuungs- und Verwaltungskosten (Art. 88 und 89 AsylG) sowie der Finanzierung von Kollektivunterkünften (Art. 90 AsylG) weitere Beiträge leisten, namentlich an Einrichtungen für traumatisierte Personen, die sich gestützt auf das Asylgesetz in der Schweiz aufhalten (Art. 91 Abs. 3 AsylG). Dem Bundesrat wurde die Kompetenz übertragen, die Voraussetzungen und das Verfahren zur Ausrichtung und Abrechnung der Beiträge zu regeln (Art. 91 Abs. 8 AsylG).

Für spezielle Unterbringungsformen hat der Bundesrat in Art. 25 AsylV 2 bestimmt, dass Kosten von Asylsuchenden, Schutzbedürftigen oder Flüchtlingen abgegolten werden, wenn sie medizinisch notwendig sind, diese Personen "in einem nach den Bestimmungen des Kranken- oder Invalidenversicherungsrechts als Leistungserbringer anerkannten Heim (Kategorien A [Kinder und Jugendliche] und B [Erwachsene] gemäss interkantonalen Heimvereinbarung)" (Interkantonale Vereinbarung vom 2. Februar 1984 über Vergütungen an Betriebsdefizite und die Zusammenarbeit zugunsten von Kinder- und Jugendheimen sowie von Behinderteneinrichtungen [Heimvereinbarung]) untergebracht werden und die Kosten nicht von Versicherungseinrichtungen oder anderen Kostenträgern ganz oder teilweise zu übernehmen sind. Unter diesen Voraussetzungen "vergütet der Bund den Kantonen [...] eine Pauschale". Die Höhe der Pauschale ist in Art. 25 Abs. 1 Satz 2 und 3 AsylV 2 festgelegt.

1.5 Das massgebende Bundesrecht (Art. 88 ff. AsylG; Art. 25 AsylV 2) umschreibt in klarer Weise die Voraussetzungen, unter denen Beiträge ausgerichtet werden, sodass trotz der im Gesetz verwendeten Kann-Formulierung (vgl. vorne E. 1.3; Art. 88 Abs. 4 und Art. 91 Abs. 3 AsylG) ein Kanton Anspruch auf Ausrichtung der Pauschalbeiträge hat, wenn er die genannten Voraussetzungen erfüllt. Demnach ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde insoweit zulässig.

2.

2.1 Umstritten ist im vorliegenden Fall, ob das EPZ ein "nach den Bestimmungen des Kranken- oder Invalidenversicherungsrechts als Leistungserbringer anerkanntes Heim (Kategorien A und B gemäss interkantonalen Heimvereinbarung)" ist.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement lehnte die Beitragszahlungen ab, weil das EPZ nach den Bestimmungen des Kranken- oder Invalidenversicherungsrechts als Leistungserbringer nicht formell anerkannt ist.

Vom Kanton Zürich wird nicht bestritten, dass es dem EPZ an einer formellen Anerkennung durch die Krankenversicherung fehlt. Dennoch sei davon auszugehen, das EPZ sei nach den Bestimmungen des Invalidenversicherungsrechts als Leistungserbringer anerkannt. Im Bereich der Invalidenversicherung fehle es an einem Verfahren für eine formelle Anerkennung, so dass einzig massgebend sei, ob eine bestimmte Institution in materieller Hinsicht die entsprechenden Voraussetzungen erfülle, was beim EPZ "offensichtlich zu bejahen" sei.

2.2 Nach dem Wortlaut des massgebenden Bundesrechts sind die Pauschalvergütungen beschränkt auf Heime, die als Leistungserbringer "anerkannt sind" ("reconnu comme prestataire de services"; "riconosciuti come fornitori di prestazioni"). Es werden also nicht alle Institutionen berücksichtigt, die Leistungen nach dem Kranken- oder Invalidenversicherungsrecht erbringen können, sondern nur solche, die über eine entsprechende Anerkennung verfügen.

2.3 Mit der Einführung bzw. Erweiterung der pauschalen Abgeltung von kantonalen Leistungen bezweckte der Gesetzgeber einen effizienten Einsatz der Mittel und die Suche nach kostengünstigen Lösungen bei den Subventionsempfängern. Überdies sollten pauschale Abgeltungen zu Einsparungen im administrativen Bereich führen, namentlich soll der Aufwand für Einzelfallabrechnungen und -überprüfungen entfallen (vgl. Botschaft vom 4. Dezember 1995 zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, BBl 1996 II 1 ff., insbesondere S. 22).

2.4 Diesem gesetzgeberischen Auftrag (vgl. auch die besonderen Grundsätze nach Art. 7 lit. d und e des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen [Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1]) kam der Bundesrat nach, indem er die Pauschalvergütung nach Art. 25 Abs. 1 AsylV 2 auf Heime beschränkte, die formell als kranken- oder invalidenversicherungsrechtliche Leistungserbringer anerkannt sind. Auf diese Weise kann das Bundesamt für Flüchtlinge die Zulassung, Kontrolle und Qualitätssicherung der fraglichen Institutionen durch die Kranken- und Invalidenversicherungsorgane sicherstellen und selbst auf den Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur verzichten. Gleichzeitig werden die Institutionen in die gesamtschweizerische Bedarfsplanung einbezogen (vgl. Urteil I 96/03 vom 24. Dezember 2004 E. 6) und zudem die Kosten

auf verschiedene Träger aufgeteilt.

Aufgrund der Mitwirkungspflicht (vgl. Art. 13 Abs. 1 VwVG; für das kantonale Verfahren vgl. BGE 125 V 401) ist es den Gestuchstellern zumutbar, im Hinblick auf das Subventionsverfahren um Pauschalbeiträge nach Art. 25 Abs. 1 AsylV 2 bei den zuständigen IV-Stellen eine entsprechende Anerkennungsbescheinigung einzuholen. Diese sind verpflichtet, auf Gestuch hin zuhanden der Bundesbehörden zu bestätigen, ob eine Institution als Leistungserbringer anerkannt wird. Insofern behauptet der Kanton Zürich zu Unrecht, es bestehe im Invalidenversicherungsrecht kein förmliches Anerkennungsverfahren (vgl. zum Verfahren nach Art. 73 IVG: BGE 124 V 265).

Dass bei dieser formellen Regelung in Art. 25 Abs. 1 AsylV 2 diejenigen Institutionen, die von der Kranken- und Invalidenversicherung nicht anerkannt werden oder kein Anerkennungsgestuch stellen, von der Pauschalvergütung ausgeschlossen sind, ist mit dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Zweck (effizienter Mitteleinsatz, kostengünstige Lösungen, administrative Einsparungen) zu vereinbaren und auch sachlich vertretbar. Angesichts des weiten Rahmens, den Art. 91 Abs. 8 AsylG dem Bundesrat einräumt, kann bezüglich der geforderten formellen Anerkennung nicht von einer unzulässigen Bedingung gesprochen werden.

2.5 Soweit der Kanton Zürich geltend macht, das EPZ sei nach den Bestimmungen des Invalidenversicherungsrechts als Leistungserbringer anerkannt, hat er den entsprechenden Nachweis nicht erbracht. Nicht bestritten sind die Feststellungen der Vorinstanz, dass das EPZ über keine formelle kranken- oder invalidenversicherungsrechtliche Anerkennung verfügt und weder auf der IV- noch der Psychiatrie- oder Spitalliste des Kantons Zürich figuriert. Auch wird nicht geltend gemacht, dass das EPZ in der Liste der anerkannten Heime nach Art. 8 der interkantonalen Heimvereinbarung aufgeführt ist, auf welche in Art. 25 Abs. 1 AsylV 2 verwiesen wird. Es besteht lediglich eine Bewilligung für den Betrieb eines privaten Heims gemäss § 9 lit. c des Zürcher Sozialhilfegesetzes und § 9 der dazugehörigen Verordnung.

Fehlt es aber an einer formellen Anerkennung, sind die bundesrechtlichen Voraussetzungen für einen Leistungsanspruch nicht gegeben. Die Beschwerde ist insoweit unbegründet. Dabei spielt keine Rolle, ob das EPZ die Anerkennungsvoraussetzungen materiell möglicherweise erfüllt. Aufgrund der Regelung von Art. 25 Abs. 1 AsylV 2 soll das Bundesamt für Flüchtlinge gerade nicht selbst prüfen, ob die kranken- oder invalidenversicherungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Darüber hinaus legt der Kanton Zürich weder dar, dass dem EPZ ein Anerkennungsgestuch nicht zumutbar gewesen wäre, noch macht er geltend, ein entsprechendes Gestuch sei von den zuständigen Stellen zu Unrecht verweigert worden.

3.

In Art. 44 AsylV 2 wird - anders als bei Art. 25 AsylV 2 - der rechtsanwendenden Behörde aufgrund der bundesrechtlichen Regelung ein eigentliches Entschliessungsermessen eingeräumt. Das Bundesamt "kann" einen jährlichen Beitrag an die Kosten von Einrichtungen zur Behandlung traumatisierter Personen ausrichten (Art. 44 Abs. 1 AsylV 2). Voraussetzung ist, dass die Einrichtung eine Lehr- und Forschungstätigkeit auf dem Gebiet der speziellen Betreuung traumatisierter Personen betreibt und dass die Leistungserbringer in der entsprechenden Einrichtung nach den Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes zugelassen sind. Das Bundesamt kann zudem weitere Kriterien vorsehen (vgl. Art. 44 Abs. 2 AsylV 2: "Der Beitrag des Bundes bezweckt namentlich [...]") und beispielsweise die Beiträge auf einen zentralen oder mehrere regionale Leistungserbringer konzentrieren. Deshalb besteht im Fall von Art. 44 AsylV 2 kein bundesrechtlicher Anspruch auf Subventionen, und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unzulässig, soweit sich der Kanton Zürich auf Art. 44 AsylV 2 stützt (Art. 99 Abs. 1 lit. h OG).

4.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang wird der seine Vermögensinteressen verfolgende Kanton Zürich kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Eine Parteientschädigung ist nicht auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 2000.-- wird dem Kanton Zürich auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird dem Kanton Zürich und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. Februar 2005

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: