

S. 91 / Nr. 12 Verfahren (d)

BGE 78 I 91

12. Urteil vom 29. Februar 1952 i. S. Stebler und Stämpfli gegen Schweizerische Eidgenossenschaft.

Regeste:

Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts: Entschädigungen bei Verlusten, die bei der Desinfektion von Importsendungen lebender Pflanzen bei der Einfuhr entstehen, sind bundesrechtliche Beiträge (Art. 113 lit. c OG). Streitigkeiten darüber fallen nicht in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts.

Compétence du tribunal administratif: Les indemnités allouées pour les pertes causées par la désinfection de plantes vivantes lors de l'importation constituent des subventions fédérales (art. 113 lit. c OJ). Les litiges concernant de telles indemnités ne sont pas de la compétence du tribunal administratif.

Competenza del tribunale amministrativo Le indennità corrisposto per compensare i danni causati dalla disinfezione di piante viventi, eseguita in occasione della loro importazione, costituiscono dei sussidi federali (art. 113 lett. c OG). I litigi concernenti tali indennità non rientrano nelle competenze del tribunale amministrativo.

A. - Nach Art. 24 des BRB vom 1. Juni 1948 über die Bekämpfung der San-José-Schildlaus kann die Abteilung für Landwirtschaft auf begründet es Gesuch hin angemessene Entschädigungen aus einem hierfür bestellten «Bekämpfungsfond» ausrichten, wenn durch Massnahmen zur Bekämpfung jenes Schädlings Verluste entstehen. Eine der Massnahmen, die im BRB vorgesehen sind, ist die Desinfektion der Importsendungen lebender Pflanzen bei der Einfuhr in die Schweiz. Sie ist obligatorisch.

Seite: 92

B. - Die Kläger haben vom Herbst 1946 bis Frühjahr 1947 für die Baumschulen, die sie damals betrieben, lebende Pflanzen importiert. Diese mussten gemäss Art. 7 des BRB vom 30. April 1946 an der Grenze mit Methylbromid (S-Gas) desinfiziert (vergast) werden. Nach Angabe der Kläger wurde dabei ein grosser Teil dieser Importpflanzen getötet oder beschädigt.

Mit Klageschrift vom 8. September 1951 belangen die Kläger deswegen die Schweizerische Eidgenossenschaft -Sie beantragen die Beklagte zu verhalten, den Klägern Schadenersatz in einem angemessenen, durch den Richter zu bestimmenden Betrage samt Zins zu 5 0/o seit dem 1. Mai 1947 zu leisten und Fr. 62.40 Betreibungskosten zu vergüten, unter Kostenfolge.

Sie berufen sich auf Art. 110 OG und machen geltend, es handle sich um einen streitigen Anspruch gegen den Bund aus dem öffentlichen Recht. Art. 24 des BRB vom 1. Juni 1948 gewähre den von Vergasungsschäden betroffenen Importeuren einen Rechtsanspruch auf Entschädigung. Art. 24 müsse auch für die Schäden gelten, die vor 1948 eingetreten seien, denn die Zahlungspflicht sei schon durch den BRB vom 30. April 1946, Art. 17, begründet worden. Die Auffassung der Verwaltungsbehörden, der Anspruch der Kläger falle nicht in richterliche Kompetenz, sei unzutreffend. Art. 24 BRB begründe genau umschriebene Ansprüche es handle sich nicht um «Beiträge», nämlich Zuschüsse an Leistungen, oder «Zuwendungen» (Schenkungen) im Sinne von Art. 113 lit. c OG.

Das Bundesgericht erklärt sich als unzuständig
in Erwägung

1.- Die Zuständigkeit des Bundesgerichts für die Beurteilung der vorliegenden Klage wird in Anspruch genommen unter Berufung auf Art. 110 Abs. 1 OG, wonach der Beurteilung durch das Bundesgericht als der einzigen Instanz unterliegen in der Bundesgesetzgebung begründete vermögensrechtliche Ansprüche gegen den

Seite: 93

Bund aus öffentlichem Recht. Dieser Zuständigkeit des Bundesgerichts gehen indessen vor und schliessen sie aus die Zuständigkeiten:

- 1) des Bundesgerichts als Beschwerdeinstanz (Art. 113 lit. a OG),
- 2) der Spezialverwaltungsgerichte des Bundes (Art. 110 Abs. 2),
- 3) der Zivilgerichte für Streitigkeiten aus dem Tarif-, Tax-, Gebühren- und Transportwesen der Bundesbahnen (Art. 113 lit. b), und ferner,
- 4) der Bundesverwaltungsbehörden für Ansprüche auf Beiträge oder Zuwendungen des Bundes in irgendwelcher Form (Art. 113 lit. c OG).

Dein direkten verwaltungsrechtlichen Prozess unterliegen nach dieser Ordnung bei weitem nicht alle

Streitigkeiten über vermögensrechtliche Ansprüche öffentlich-rechtlicher Natur. Besonders betrifft auch Art. 113 lit. c OG nach seinem Wortlaut ausdrücklich «Ansprüche». Auch die französische Fassung, in der der etwas weitere Ausdruck «réclamations» verwendet wird, muss in diesem Sinne verstanden werden. Denn für Begehren, die sich auf reine Liberalitäten richten würden, bedürfte es keiner Regelung. Für sie käme eine Zuständigkeit einer richterlichen Instanz überhaupt nicht in Frage. Die Anordnung in Art. 113, lit. e OG ist nur verständlich und sie hat nur einen Sinn, wenn sie als Ausnahme von der allgemeinen Kompetenzzuweisung in Art. 110 OG und als deren Einschränkung aufgefasst wird. Dass es so ist, geht denn auch ohne weiteres aus den Gesetzgebungsmaterialien hervor. Die Bestimmung geht zurück auf Art. 17 Abs. 5 des bundesrätlichen Entwurfes zum VDG, wo die Ausnahme in wörtlich gleicher Fassung ausgesprochen war (BBl. 1925 II S. 288). In der zugehörigen Botschaft (a.a.O. S. 204 f.) wird dazu bemerkt:

«Damit werden alle Bundessubventionen von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ausgenommen. Wir gehen dabei von der grundsätzlichen Erwägung aus, dass die Subventionserlasse

Seite: 94

gar nicht die Schaffung eines individuellen Anspruches auf eine Leistung des Bundes bezwecken, sondern um der Förderung eines allgemeinen Staatszweckes willen die Gewährung von Bundesbeiträgen in Aussicht nehmen. Ferner fällt in Betracht, dass bei den Subventionen das verwaltungstechnische Ermessen eine grosse Rolle spielt. So enthalten verschiedene Erlasse eine Bestimmung, wonach der Bund einen Beitrag gewähren kann oder auch wonach hinsichtlich der Höhe des Bundesbeitrages ein weiter Rahmen aufgestellt wird, innerhalb dessen die Festsetzung der Höhe dem Bundesrate zusteht; es ist von vornherein klar, dass in solchen Fällen die Entscheidung einem Verwaltungsgericht nicht übertragen werden kann. Aber auch wenn ein Erlass den Bund unter gewissen Voraussetzungen zur Leistung eines Beitrages verpflichtet und dessen Höhe genau festsetzt, handelt es sich bei den Voraussetzungen und Bedingungen der Beitragsleistung in der Regel um technische Fragen, die sich zu einer gerichtlichen Beurteilung nicht eignen. Ferner würde die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete des Subventionswesens auch praktisch grosse Schwierigkeiten bereiten und namentlich «Eingriffen in das Budgetrecht der Bundesversammlung führen.»

Aus diesen Ausführungen ist hier vor allem festzuhalten, dass auch dort, wo der Bund durch einen Erlass zur Leistung eines Beitrages verpflichtet wird, eine richterliche Zuständigkeit ausgeschlossen sein soll. Ein Anspruch auf eine Leistung des Bundes bleibt auch dann, wenn er auf eine bundesrechtliche Vorschrift gestützt werden kann und wenn die Höhe der Leistung genau bestimmt ist, der Beurteilung durch die Verwaltungsbehörden vorbehalten, sofern die Leistung den Charakter eines «Beitrages» oder einer «Zuwendung» hat. Streitigkeiten über solche Leistungen sind demnach Administrativsachen. Eine Zuständigkeit des Richters ist bei ihnen ausgeschlossen.

Für die Zuständigkeit oder Unzuständigkeit des Bundesgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Klage entscheidend ist daher nicht allein, ob die geltend gemachte Entschädigung einen in der Bundesgesetzgebung begründeten Anspruch betrifft, sondern weiterhin, ob es sich um einen Anspruch auf einen «Beitrag» oder eine «Zuwendung» handelt.

2.- Art. 113 lit. c OG betrifft die Bundessubventionen Beiträge und Zuwendungen, die der Bund in Verfolgung allgemeiner Staatszwecke gewährt, und zwar soll es dabei nach Anordnung des Gesetzes nicht auf die Form

Seite: 95

ankommen. Der Rahmen der für Subventionen geltenden Verfahrensordnung soll weit gehalten sein, wie es übrigens einer sachgemässen Ordnung des Subventionswesens entspricht, das Anpassungen an jeweils gegebene Verhältnisse erfordert. Die Botschaft zum VDG weist speziell auf Subventionserlasse hin, nach denen der Bund einen Beitrag gewähren kann und die Bestimmung der Höhe in einem gewissen Rahmen dem Ermessen der Verwaltungsbehörde überlassen bleiben soll. Die Botschaft stellt aber auch fest, dass es nach Anspruch und Betrag bestimmte geregelte Subventionen gibt, und dass diese Subventionen ebenfalls in die ausschliessliche Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden fallen.

3.- Art. 24 des BRB von 1948 betrifft Subventionen. Nach ihm kann die Abteilung für Landwirtschaft für Verluste, die durch Massnahmen zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus entstanden sind, aus dem Bekämpfungsfonds und nach Massgabe der vorhandenen Mittel angemessene Entschädigungen ausrichten. Die Abteilung wird ermächtigt, solche Verluste in einem gewissen Umfange zu vergüten. Darin liegt nicht eine Übernahme der Verantwortlichkeit für solche Verluste durch den Bund. Es wird lediglich die Möglichkeit geschaffen, den Bekämpfungsfonds zu Vergütungen heranzuziehen, Beiträge zu leisten, wenn Schäden aus Bekämpfungsmassnahmen entstehen

Die Importsendungen lebender Pflanzen werden vergast, weit sie sonst zu einer Gefahr für die inländischen Kulturen werden könnten. Schäden, die bei der Vergasung entstehen, liegen in der Natur

derartiger Importe. Sie belasten daher an sich den Importeur. Die Beiträge des Bundes aus dem Bekämpfungsfonds bezwecken einen billigen Ausgleich im Falle von Verlusten bei der Vergasung, deren Verlegung auf die Gesamtheit der an den Importen beteiligten Unternehmungen. Die Massnahmen zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus dienen einem allgemeinen Interesse, dem Schutze der

Seite: 96

inländischen Kulturen vor einem seit etwa zwei Jahrzehnten in Europa eingeschleppten gefährlichen Obstbaumschädling, die Desinfektion der Pflanzensendungen an der Grenze der Sicherstellung möglicher Schädlingsfreiheit der Importe, Verhinderung weiterer Einschleppung des Schädling. Desinfektion ist eine Voraussetzung für die Zulassung zur Einfuhr. Nach Art. 12 Abs. 1 Landwirtschaftsgesetz könnte die Einfuhr lebender Pflanzen verboten werden. Die Desinfektion an der Grenze ist eine im Interesse der Importeure angeordnete, weniger einschneidende Massnahme. Wer Pflanzen einführen will, hat sich jener Voraussetzung zu unterziehen. Ihn trifft grundsätzlich auch das Risiko von Verlusten, das mit der Desinfektion, wie sich erwiesen hat, verbunden ist.

Wenn der Bund unter diesen Umständen in Art. 24 des BRB von 1948 eine Ordnung aufgestellt hat, die nach ihrem Wortlaut Verluste mitumfasst, die bei der Desinfektion von Pflanzensendungen bei der Einfuhr entstehen, so kann es sich nur um Beiträge oder Vergütungen im Sinne von Art. 113 lit. e OG handeln, Subventionen, die der Bund den Importeuren in Schadensfällen gewährt, um die Durchführung der zum Schutze der inländischen Kulturen erforderlichen Massnahmen zu erleichtern. Streitigkeiten über die Festsetzung solcher Beiträge und Vergütungen werden im Verwaltungsrechtsweg (Art. 124 ff. OG) beurteilt. Das Bundesgericht als Verwaltungsgerichtshof hat sich mit ihnen nicht zu befassen. Die Frage, ob Art. 24 rückwirkend Geltung habe und wie es sich mit entsprechenden Leistungen unter dem BRB vom 30. April 1946 verhalten habe, kann dahingestellt bleiben