Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.553/2002 /kil

Urteil vom 22. August 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli, Gerichtsschreiber Merz.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Hermann Just, Salishaus, Masanserstrasse 35,
Postfach 414, 7001 Chur,

gegen

Departement des Innern und der Volkswirtschaft Graubünden, Reichsgasse 35, 7000 Chur,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden,
2. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Zweckentfremdung; Rückerstattung der Kantons- und Bundesbeiträge,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden,
2. Kammer, vom 21. August 2002.

Sachverhalt:
A.
Im Jahre 1982 subventionierten der Bund und der Kanton Graubünden den Neubau einer Ökonomiebaute mit Remise für das landwirtschaftliche Gewerbe "A._____" in B._____/Kanton Graubünden mit insgesamt Fr. 173'300.–. Auf dem betreffenden, in der Landwirtschaftszone befindlichen Grundstück (Parzelle Nr. ...) wurden im Grundbuch - wie in den Subventionsbedingungen verlangt - ein Zweckentfremdungsverbot mit allfälliger Rückerstattungspflicht der Subventionen und eine Bewirtschaftungspflicht angemerkt. Im Jahre 1989 übernahm X._____ (geb. 1964) den Bauernhof von seinem Vater; er bewirtschaftete damals eine landwirtschaftliche Nutzfläche von 17 ha (davon 5,5 ha Eigenland) mit 21,8 Grossvieheinheiten. Wegen gesundheitlicher Schwierigkeiten (Heu- und Stauballergie mit akuten Atembeschwerden) gab X._____ in der Folge seinen Betrieb schrittweise auf: 1996/97 vermietete er sein Milchkontingent. Anfangs 1998 hatte er seinen gesamten Rindviehbestand verkauft. Parallel dazu verminderte er die landwirtschaftliche Nutzfläche. Die Ökonomiebaute stand ab 1998 weitgehend leer; sie wurde noch zum Trocknen von selber angebautem Hanf und im Übrigen als Abstellplatz für Pferdekutschen verwendet. Ferner erstellte X._____ im Stallteil zwei Pferdeboxen und über der Milchkammer zwei Wohnräume.

Parallel zur Betriebsaufgabe richtete sich X._____ auf die Haltung von Reitpferden ein. Im Jahre 1996 registrierte das kantonale Landwirtschaftsamt auf dem Betrieb erstmals Pferde. Mit Aufgabe der Rindviehhaltung wuchs der Bestand auf neun Pensionspferde an. Bereits im Jahre 1992 hatte X._____ in einer allein stehenden Remise ohne Bauerlaubnis sieben Pferdestände eingebaut.
B.

Nachdem X._____ im Februar 1998 um nachträgliche Bewilligung der vorgenommenen baulichen Veränderungen ersucht hatte, führte das kantonale Amt für Raumplanung am 14. Juli 1998 einen Augenschein durch. In der Folge wurde die Umzonung der Betriebsparzelle Nr. ... in eine Campingzone erwogen. Am 26. Juli 1999 reichte X._____ ein überarbeitetes Baugesuch ein, das die Erstellung von 15 Pferdeboxen im Stall der Ökonomiebaute vorsah. Das kantonale Meliorations- und Vermessungsamtes (im Folgenden: Meliorationsamt; heute Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserung und Vermessung) machte X._____ anfangs 2000 darauf aufmerksam, dass die vorgesehene Haltung von Pensionspferden in der subventionierten Ökonomiebaute als Zweckentfremdung gelte, einer Bewilligung bedürfe und zur teilweisen Rückerstattung der Subventionen führen müsse. Nach dem Verhältnis der tatsächlichen, zweckentsprechenden Nutzungszeit zur bestimmungsgemässen Verwendungsdauer (17 Jahre zu 30 Jahren) würde die Rückerstattung Fr. 75'096.– betragen.

Am 2. Mai 2000 stimmte das Departement des Innern und der Volkswirtschaft des Kantons Graubünden (DIV; im Folgenden: Departement) der baulichen Zweckänderung zu, worauf die Gemeinde B._____ die Baubewilligung erteilte. Im Juni des gleichen Jahres wurde ein Teil der Parzelle Nr. ... mit der Ökonomiebaute einer Campingzone zugeschieden. Nach mehreren erfolglosen Versuchen des Meliorationsamtes, X._____ zur Rückerstattung eines Teils der Subventionen zu bewegen, verpflichtete das Departement diesen mit Verfügung vom 19. Februar 2002 zu einer Subventionsrückerstattung von Fr. 75'096.–. Zugleich bewilligte es die Zweckentfremdung der Ökonomiebaute rückwirkend auf den 1. Januar 1998.

C.

Gegen die Rückerstattungsforderung erhob X._____ Rekurs beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Mit Entscheid vom 21. August 2002 wies das Verwaltungsgericht den Rekurs ab, wobei es X._____ die unentgeltliche Rechtspflege gewährte.

D.

X._____ hat mit Eingabe vom 8. November 2002 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde und eventuell staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Er beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Feststellung, dass die Subventionsrückforderung infolge Verjährung unzulässig sei. Eventuell sei festzustellen, dass "die Rückerstattungspflicht erst mit einer definitiven Zweckentfremdung durch eine Umnutzung in einen Campingplatz entstehe". Im Weiteren ersucht X._____ um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege.

Das Departement des Innern und der Volkswirtschaft Graubünden beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) stellt die Anträge, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vollumfänglich und die staatsrechtliche Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne, abzuweisen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde.

E.

Mit Blick auf das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege hat der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts mit Schreiben vom 12. November 2002 einstweilen davon abgesehen, einen Kostenvorschuss einzuverlangen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene, kantonal letztinstanzliche Entscheid verpflichtet den Beschwerdeführer, gestützt auf öffentliches Recht des Bundes und des Kantons geleistete Beiträge (Finanzhilfen) zurückzuerstatten. Soweit es um Subventionen des Bundes geht, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig, da die Voraussetzungen gemäss Art. 97 ff. OG erfüllt sind (vgl. Art. 35 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen [Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1]). Hinsichtlich des kantonalen Anteils an den zurückgeforderten Beiträgen steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zur Verfügung, sondern nur die staatsrechtliche Beschwerde. Der Entscheid der kantonalen Behörden stützt sich insoweit auf selbständiges kantonales Recht (vgl. Urteil 2A.301/1991 vom 26. November 1992, E. 1a). Dass dieses für die Rückerstattung vollumfänglich auf die bundesrechtlichen Voraussetzungen verweist (Art. 51 Abs. 1 des Meliorationsgesetzes des Kantons Graubünden vom 5. April 1981 [MelG/GR]), ändert entgegen der Auffassung

des Beschwerdeführers nichts. Das Bundesrecht gilt kraft des Verweises als kantonales öffentliches Recht (vgl. BGE 128 III 76 E. 1a in fine S. 80; 126 III 370 E. 5 S. 372 mit Hinweisen). Da
die Kantone die Rückerstattungsvoraussetzungen für ihre Beiträge grundsätzlich frei umschreiben können, kann auch nicht von einem hinreichend engen Sachzusammenhang zum Bundesrecht ausgegangen werden, der ausnahmsweise die Verwaltungsgerichtsbeschwerde für Entscheide gestützt auf kantonales Recht eröffnet (BGE 128 I 46 E. 1b/aa S. 49; 128 II 259 E. 1.2 S. 262, je mit Hinweisen). Die falsche Rechtsauffassung schadet jedoch dem Beschwerdeführer nicht, da er eventuell ebenfalls staatsrechtliche Beschwerde nach den dafür geltenden Anforderungen (Art. 90 Abs. 1 OG; BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3; 125 I 492 E. 1b S. 495) erhoben hat. Als Schuldner der fraglichen Rückerstattungen ist er sowohl zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde als auch zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG und Art. 88 OG). Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist deshalb einzutreten, soweit damit die Rückforderung der Bundesbeiträge angefochten wird. Die staatsrechtliche Beschwerde ist - da rein kassatorischer Natur (BGE 129 I 129 E. 1.2.1 S. 131 f.; 127 II 1 E. 2c S. 5) - an die Hand zu nehmen, soweit es um die Rückerstattung der kantonalen Subventionen geht und bloss die Aufhebung des angefochtenen Urteils verlangt wird.
1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann nach Art. 104 lit. a und b OG die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Da der Sachverhalt vorinstanzlich von einer richterlichen Behörde festgestellt worden ist, ist das Bundesgericht jedoch an die diesbezüglichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts gebunden, soweit sie nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften ermittelt worden sind (Art. 105 Abs. 2 OG).

Im Bereich der staatsrechtlichen Beschwerde überprüft das Bundesgericht in Fällen wie hier die Sachverhaltsfeststellungen nur auf Willkür und die Anwendung des kantonalen Rechts lediglich auf Verfassungskonformität - hier im Wesentlichen ebenfalls auf Willkür - hin (vgl. Art. 84 Abs. 1 OG).

I. Verwaltungsgerichtsbeschwerde
2.
Der Beschwerdeführer macht geltend, die Baubewilligung sei ihm gestützt auf Art. 22 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) erteilt worden, was bedeute, dass sein Umnutzungsvorhaben als zonenkonform betrachtet worden sei. Tatsächlich werde die Futterbasis für die Pensionspferde auf dem Hof erwirtschaftet; die Pensionspferdehaltung gehöre demnach zu den landwirtschaftlichen Tätigkeiten. Diene die Baute damit aber nach wie vor landwirtschaftlichen Zwecken und zur Erzielung eines landwirtschaftlichen Erwerbseinkommens, liege keine Zweckentfremdung vor. Sie könnte denn auch für den neuen Zweck subventioniert werden.
2.1 Sind die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, nicht mehr erfüllt oder werden Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten, so werden Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert (Art. 171 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft [Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1]; Art. 29 Abs. 1 SuG). Das Verwaltungsgericht hat unwidersprochen festgestellt, dass die Pensionspferde ausschliesslich Freizeit- und Sportaktivitäten dienen. Daraus ergibt sich, dass es sich nicht um landwirtschaftliche Nutztiere handelt. Die Umnutzung der Baute, um solche Pferde und das zu ihrer Haltung benötigte Material sowie weitere Utensilien unterzubringen, die mit landwirtschaftlicher Nutztierhaltung nichts zu tun haben, führte demnach zu einer Zweckentfremdung; das Gebäude wurde seinem ursprünglich landwirtschaftlichen Zweck entzogen (vgl. Art. 3 Abs. 1 LwG und Art. 35 Abs. 1 lit. a der Verordnung des Bundesrats vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft, Strukturverbesserungsverordnung [SVV; SR 913.1]; vgl. auch im Zusammenhang mit dem RPG: Urteil 1A.90/1993 vom 28. März 1994, in ZBl 96/1995 S. 178 E. 3c/d; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl. 2002,
S. 173 mit Fn. 471; Thomas Widmer Dreifuss, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Diss. Zürich 2002, S. 177 f. und 249; Florence Meyer Stauffer/Rudolf Muggli, Begriffe zum Bauen ausserhalb der Bauzone, in: Raum und Umwelt, August 2000, S. 53). Es kann nicht mehr als landwirtschaftliche Ökonomiebaute im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. b und 94 Abs. 2 LwG gelten, deren Bau, Umbau und Verbesserung mit Bundesbeiträgen unterstützt werden (Art. 96 Abs. 1 und 2 LwG). Dass das Futter für die Pensionspferde offenbar vor Ort produziert wird bzw. wurde, ändert daran ebenso wenig wie der Umstand, dass auf einer Fläche von ca. 1 ha Hanf angebaut und die Ernte im Gebäude getrocknet und gelagert wird. Von einem subventionierbaren land-

wirtschaftlichen Gebäude kann allein wegen dieser bloss zudienenden bzw. Nebentätigkeiten nicht gesprochen werden (vgl. zum RPG: Urteil 1A.178/1992 vom 15. Oktober 1993, in ZBl 95/1994 S. 81 E. 2c in fine); der neue Hauptzweck ist ein landwirtschaftsfremder.

Der Hinweis des Beschwerdeführers auf Art. 18 SVV ist in diesem Zusammenhang unbehelflich. Nach den erwähnten gesetzlichen Vorgaben können nicht für beliebige Ställe Subventionen beansprucht werden, sondern nur für solche, die für landwirtschaftliche Nutztiere bestimmt sind. Es versteht sich von selbst, dass landwirtschaftliche Subventionen nicht für Bauvorhaben gesprochen werden können, die Sport- und Freizeitaktivitäten dienen. Für die Umnutzung des Gebäudes hätten deshalb keine Beiträge gewährt werden können, was den Schluss auf eine Zweckentfremdung im Sinne einer Gegenkontrolle bestätigt. Zum Zeitpunkt der Ausrichtung der Beiträge war die Regelung für den Beitragsempfänger im Übrigen nicht günstiger (vgl. dazu Art. 77 ff., insbes. Art. 85 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes [aLwG, AS 1953 1073]und Art. 53 ff. und 61 der Verordnung vom 14. Juni 1971 über die Unterstützung von Bodenverbesserungen und landwirtschaftlichen Hochbauten [AS 1971 996]; BGE 101 Ib 198 und 201; 108 Ib 157 E. 2b S. 159; Entscheid der Berner Landwirtschaftsdirektion vom 12. August 1985, in Berner Verwaltungsrechtsprechung 1985 S. 457, E. 2 und 3 mit Verweisungen).

2.2 Die Beurteilung des Umbauvorhabens unter dem Gesichtswinkel des Raumplanungsgesetzes hat keinen Einfluss auf diese Betrachtungsweise. Wohl ist das Vorhaben von den kantonalen Behörden als zonenkonform im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG bewilligt worden (Verfügung des Departements vom 2. Mai 2000), was nicht auf Anhieb einleuchtet, da neben den Pensionspferden kein eigenes Vieh gehalten wird und der Beschwerdeführer keinen Landwirtschaftsbetrieb mehr führt (vgl. BGE 122 II 160 E. 3b S. 162 f.; erwähntes Urteil in ZBl 96/1995 S. 178 E. 3, mit Hinweisen; Peter Hänni, a.a.O., S. 173 mit Fn. 471; Thomas Widmer Dreifuss, a.a.O., S. 177 f. und 249; Florence Meyer Stauffer/Rudolf Muggli, a.a.O., S. 53). Das bedeutet jedoch nicht, dass für den neuen Verwendungszweck der Baute auch landwirtschaftliche Subventionen erhältlich wären. Die Beurteilung der Zonenkonformität richtet sich nach anderen Kriterien als die Beitragsgewährung. Darauf hat das Meliorationsamt im Übrigen bereits in seiner Stellungnahme vom 30. November 1999 zum Baugesuch hingewiesen.

2.3 Die Gebäuderationalisierung ist seinerzeit für 24,5 (landwirtschaftliche) Grossvieheinheiten ausgelegt und mit Beiträgen unterstützt worden (vgl. den Schlussbericht des Meliorationsamts vom 7. September 1982). Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass der Beschwerdeführer Ende 1997 seinen gesamten Nutztierbestand verkauft hatte und in der Folge nebst einigen Hühnern und landwirtschaftsfremdem Gerät im Wesentlichen nur noch Pensionspferde im Gebäude unterbrachte. Davon ausgehend hat es mit der kantonalen Verwaltung geschlossen, die Zweckentfremdung habe im Jahre 1998 stattgefunden. Das ist nicht zu beanstanden (vgl. BGE 108 Ib 157 E. 2b S. 159 in fine), zumal die bestimmungsgemässe Nutzung des Gebäudes später nicht wieder aufgenommen wurde. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, er habe damals zur Ernährung der Pensionspferde und zum Hanfanbau noch über eine grössere landwirtschaftliche Nutzfläche als angenommen verfügt und das Verwaltungsgericht habe den Sachverhalt in dieser Hinsicht offensichtlich falsch festgestellt, handelt es sich um unmassgebliche Sachumstände; die Futter- und Hanfproduktion war gemessen an der Dimensionierung des Gebäudes zu gering, um eine Rolle zu spielen. Auf die Sachverhaltsrüge ist deshalb
nicht weiter einzugehen.

3.

Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, er habe das landwirtschaftliche Gewerbe aus gesundheitlichen Gründen aufgeben müssen, weshalb die kantonalen Behörden - im Sinne eines Härtefalls - ganz oder teilweise auf die Rückerstattung hätten verzichten müssen. Selbst wenn aber die Rückerstattungspflicht nicht vollständig zu verneinen gewesen wäre, hätte nicht bloss auf das Kriterium des Verhältnisses zwischen tatsächlicher und bestimmungsgemässer Verwendungsdauer (Art. 37 Abs. 5 lit. c SVV) abgestellt werden dürfen. Auch die Kriterien des Umfangs der zweckentfremdeten Fläche (Art. 37 Abs. 5 lit. a SVV) und des Masses der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung (Art. 37 Abs. 5 lit. b SVV) hätten einbezogen werden müssen.

3.1 Richtig ist, dass die Bundesgesetzgebung die Rückerstattung von Finanzhilfen bei bewilligter Zweckentfremdung nicht zwingend vorsieht, sondern den zuständigen Behörden einen gewissen Spielraum namentlich zur Berücksichtigung von Härtefällen einräumt (so ausdrücklich Art. 29 Abs. 1 Satz 3 SuG; vgl. auch Art. 102 Abs. 3 Satz 2 LwG und Art. 37 Abs. 1-4 SVV). Die Kantone verfügen somit bei der Rückforderung der Bundessubventionen über ein bestimmtes Ermessen, das sie in sachgerechter Weise auszuüben haben. Vorliegend

sind die kantonalen Behörden zum Ergebnis gelangt, der Beschwerdeführer hätte durchaus die Möglichkeit gehabt, seiner gesundheitlichen Behinderung Rechnung zu tragen, ohne die landwirtschaftliche Tätigkeit und die Zweckbindung der Baute aufzugeben; er hätte von der traditionellen Vieh- und Milchwirtschaft auf reinen bodenabhängigen Acker- und Gemüsebau mit eigener Lager- und Verarbeitungshalle umstellen können. Dem hat der Beschwerdeführer nicht widersprochen. Mithin bestand kein Zwang zur Aufgabe des landwirtschaftlichen Verwendungszwecks. Unter diesen Umständen haben die kantonalen Behörden von ihrem Ermessen nicht sachwidrig Gebrauch gemacht, wenn sie einen Härtefall verneint haben.

3.2 Nach Art. 29 Abs. 1 Satz 2 SuG bemisst sich die Rückforderung nach dem Verhältnis zwischen der tatsächlichen und der bestimmungsgemässen (hier für ein landwirtschaftliches Gebäude 30 Jahre gemäss Art. 37 Abs. 6 SVV) Verwendungsdauer. Nebst diesem Kriterium nennt Art. 37 Abs. 5 SVV beispielhaft weitere Anknüpfungspunkte für die Berechnung (Mass der zweckentfremdeten Fläche oder der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung). Aus diesem Umstand kann freilich nicht geschlossen werden, bei der Rückerstattung von Strukturverbesserungsbeiträgen seien stets mehrere oder alle genannten oder gar die für den Pflichtigen günstigen Kriterien heranzuziehen. Vielmehr sollen die zusätzlichen Anknüpfungspunkte der Behörde insbesondere ermöglichen, auch bloss teilweisen Zweckentfremdungen geeignet Rechnung zu tragen. Wird beispielsweise ein Teil einer mit Beiträgen entwässerten Fläche dem Baugebiet zugeschieden, so ergibt sich aus der Verwendungsdauer allein noch kein angemessenes Resultat für den geschuldeten Rückerstattungsbetrag; es erscheint als unumgänglich, zusätzlich auf das Verhältnis zwischen der zweckentfremdeten und der gesamten verbesserten Fläche Bezug zu nehmen. Wird aber - wie hier - ein für die Nutztierhaltung bestimmtes Gebäude
vollständig seiner Zweckbestimmung entzogen, erscheint es durchaus als sachgerecht und gesetzmässig (Art. 29 Abs. 1 SuG), bloss auf die Verwendungsdauer abzustellen. Die Berechnung des Rückerstattungsbetrages verstösst auch in dieser Hinsicht nicht gegen Bundesrecht. Den Vorinstanzen kann namentlich weder eine Überschreitung noch ein Missbrauch des ihnen eingeräumten Ermessens vorgeworfen werden (vgl. oben E. 1.2; Art. 104 lit. a und c OG; erwähntes Urteil 2A.301/1991, E. 1c; Urteil 2A.499/1999 vom 2. Mai 2000, E. 3e, zusammengefasst in ZBl 102/2001 S. 335).

4.

Der Beschwerdeführer argumentiert wie vor dem Verwaltungsgericht, ein allfälliger Rückerstattungsanspruch sei verjährt, weil ihn die zuständige Behörde nicht innerhalb eines Jahres seit Kenntnisnahme des massgebenden Sachverhalts geltend gemacht oder die Verjährung zumindest durch schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen habe. Das Verwaltungsgericht habe festgestellt, dass die zuständigen Behörden spätestens seit Sommer 1998 (im Zusammenhang mit dem damals eingereichten Baugesuch und durchgeführten Augenschein) um die Zweckentfremdung des Gebäudes gewusst und daraufhin mit Schreiben vom 30. November 1999 und später jeweils innerhalb der Jahresfrist mit weiteren Aufforderungen reagiert und die Verjährung unterbrochen hätten. Es habe jedoch übersehen, dass die Jahresfrist bereits am 30. November 1999 unbenützt verstrichen gewesen sei. Im Übrigen könnten die Schreiben des Meliorationsamtes bis zum Erlass der Rückerstattungsverfügung am 19. Februar 2002 ohnehin nicht als Zahlungsaufforderungen im Sinne von Art. 33 SuG gelten, weshalb ihnen keine verjährungsunterbrechende Wirkung zugekommen und die Verjährung vor dem Ergehen der Verfügung eingetreten sei.

4.1 Das Departement macht geltend, es könne nicht Sache des (ihm angegliederten) Amtes für Raumplanung oder des Landwirtschaftsamtes (vor seiner Zusammenlegung mit dem Meliorationsamt per 1. Januar 2002) sein, bei Prüfverfahren für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone zu untersuchen, ob ein bestimmtes Gebäude mit Subventionen erstellt worden sei, und gegebenenfalls ein Rückerstattungsverfahren zu veranlassen. Zuständige Dienststellen im Sinne von Art. 32 Abs. 2 SuG seien nur dessen Departementssekretariat und das Meliorationsamt. Diese hätten nicht vor Mitte 1999, als das Meliorationsamt erstmals um eine Stellungnahme zur geplanten Ausscheidung einer Campingzone auf Parzelle Nr. ... gebeten wurde, Kenntnis von der Zweckentfremdung des Gebäudes erhalten. Von diesem Zeitpunkt an sei die Verjährung bis zum Erlass der Verfügung stets rechtzeitig unterbrochen worden.

4.2 Das EVD hält ebenfalls dafür, als zuständige Behörde in Rückerstattungsfällen könnten nur das Meliorationsamt und das kantonale Departement selber betrachtet werden; das verwaltungsgerichtliche Urteil weise in diesem Punkt "eine Schwäche" auf. Wohl sei die Zweckentfremdung des subventionierten Gebäudes im Juli 1998 - anlässlich des Augenscheins durch das Amt für Raumplanung - bereits vollzogen gewesen. Von diesem Umstand habe das Meliorationsamt aber erst anfangs September 2001 Kenntnis erhalten. Die früheren Korrespondenzen dieser Behörde seien stets im Hinblick auf eine erst geplante Umnutzung bzw. Umzonung erfolgt.

Zwischen der Kenntnisnahme des massgeblichen Sachverhalts und dem Ergehen der Rückerstattungsverfügung lägen nur ca. 5 Monate, weshalb die Verjährungsfrist gewahrt worden sei.
4.3 Nach Art. 32 Abs. 2 SuG, der in Fällen wie hier auch für die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gewährten Beiträge grundsätzlich anwendbar ist (Art. 42 Abs. 1 SuG), verjährt der Anspruch auf Rückerstattung von Finanzhilfen ein Jahr, nachdem die verfügende oder den Vertrag abschliessende Behörde vom Rechtsgrund des Anspruchs Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber zehn Jahre nach Entstehung des Rückerstattungsanspruchs. Gemäss Art. 33 SuG wird die Verjährung durch jede schriftliche Zahlungsaufforderung unterbrochen; sie ruht, solange der Schuldner in der Schweiz nicht betrieben werden kann. Streitigkeiten über verfügte Finanzhilfen sind durch Verfügung zu entscheiden (Art. 34 Abs. 1 SuG).

Für den Beginn der einjährigen Frist ist - wie bei Art. 60 OR oder Art. 67 OR, dem Art. 32 Abs. 2 SuG nachgebildet ist (BBl 1987 I 415 f.) - vorausgesetzt, dass der Gläubiger seinen Anspruch dem Grundsatz und Umfang nach sicher kennt, so dass er ihn mit Erfolg geltend machen kann (Urteil 2A.29/2000 vom 12. Mai 2000, E. 3a, mit zahlreichen Hinweisen; BGE 111 II 55 E. 3a S. 57; 109 II 433 E. 2 S. 435; nicht publizierte E. 3 von BGE 127 III 257; für Bundesbeiträge an landwirtschaftliche Bauten [nach der alten Regelung von Art. 105 aLwG]BGE 108 Ib 157 E. 2a/b S. 158 f.; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 1990, Nr. 34 B IV a S. 98). Es genügt nicht, dass der Gläubiger von seinem Anspruch bei Anwendung der nach den Umständen gebotenen Aufmerksamkeit hätte Kenntnis haben können (BGE 111 II 55 E. 3a S. 57 f.). Angesichts der Kürze der Verjährungsfrist darf auch nicht leichthin angenommen werden, der Gläubiger sei über die massgebenden Tatbestandselemente genügend im Bilde gewesen, um den Anspruch durchsetzen zu können (BGE 74 II 30 E. 1 S. 34). Andererseits schiebt auch nicht jede im Einzelnen noch bestehende Unsicherheit über Anspruchselemente den Beginn des Fristenlaufs hinaus.
4.4 Es trifft zu, dass die Argumentation des Verwaltungsgerichts nicht nachvollziehbar ist, wonach die Jahresfrist gewahrt sei, wenn die "zuständigen Behörden spätestens seit Sommer 1998" um die Zweckentfremdung gewusst hätten und das Meliorationsamt gegenüber dem Beschwerdeführer im November 1999 erstmals von einer Rückerstattung in bestimmter Höhe gesprochen habe (vgl. angefochtener Entscheid E. 2b S. 9). Indessen ist das Verwaltungsgericht von falschen Voraussetzungen ausgegangen, wenn es die im Sommer 1998 mit dem Umbauprojekt befassten Behörden als "die zuständigen" betrachtet hat. In die Abklärungen einbezogen waren damals der Gemeindevorstand von B._____, das kantonale Raumplanungsamt und das (damals vom Meliorationsamt unabhängige) Landwirtschaftsamt. Keine dieser Behörden hat bzw. hatte mit der Subventionierung von landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen zu tun. Das Verwaltungsgericht hat im Weiteren keine bundesrechtliche oder kantonale Vorschrift genannt, welche die erwähnten Behörden zur Weiterleitung von Informationen, die für die Subventionsbehörden bedeutsam sind, verpflichten würde. Eine solche ist auch nicht bekannt. Weder aus den Akten noch aus den Vorbringen der beteiligten Amtsstellen - insbesondere
nicht aus der diesbezüglich vom Verwaltungsgericht angeführten Stellungnahme des Meliorationsamtes vom 30. November 1999 - ergibt sich, dass die zur Bearbeitung von Subventionsgesuchen und Rückforderungen kompetenten Behörden bereits im Jahre 1998 irgendwie Kenntnis von der Zweckentfremdung des landwirtschaftlichen Gebäudes erhalten hätten. Die diesbezüglichen Sachverhaltsfeststellungen des Verwaltungsgerichts müssen daher als offensichtlich unzutreffend (vgl. Art. 105 Abs. 2 OG) und die daran anschliessenden rechtlichen Folgen als falsch bezeichnet werden.
4.5 Aus den Akten geht hervor, dass das abgeänderte und im Juli 1999 neu eingereichte Baugesuch des Beschwerdeführers zum Umbau der subventionierten Hochbaute dem Meliorationsamt (als die mit der Bearbeitung von Subventionsgeschäften beauftragte Behörde) erstmals im Herbst 1999 im Rahmen einer verwaltungsinternen Prüfung vorgelegt wurde. Das Meliorationsamt schrieb in seinem internen Bericht vom 30. November 1999, der geplante Wechsel zur Pensionspferdehaltung würde eine Zweckentfremdung darstellen und den Eigentümer zur anteilsmässigen Rückerstattung der Bundes- und Kantonsbeiträge verpflichten. Im gleichen Sinn hatte es sich bereits am 8. Juli 1999 zu einer Anfrage betreffend die Ausscheidung einer Campingzone auf Parzelle Nr. ... geäussert. Auf eine telefonische Anfrage des Beschwerdeführers hin antwortete es diesem am 6. Januar 2000 schriftlich, die Pensionspferdehaltung stelle eine Zweckentfremdung dar, benötige eine Bewilligung des Meliorationsamtes und löse bei einer bestimmungsgemässen Verwendungsdauer des Gebäudes von 17 Jahren eine Subventionsrückforderung von Fr. 75'096.– aus. Gegen diese Beurteilung des Vorhabens und die Berechnung des Rückerstattungsbetrages erhob der Beschwerdeführer durch seinen Anwalt detaillierte Einwände (Schreiben vom 18. Januar 2000). Mit Antwortschreiben vom 7. Februar 2000 äusserte sich das Me-

liorationsamt zu diesen Einwänden; es erläuterte die Berechnung des Rückerstattungsbetrages und bezifferte ihn erneut auf Fr. 75'096.–. Der Beschwerdeführer liess am 9. Februar 2000 antworten, er nehme zur Kenntnis, dass das Meliorationsamt auf seinen Entscheid nicht zurückkomme. Er treffe noch Abklärungen über die Finanzierung der Umstrukturierung und der Subventionsrückerstattung und ersuche deshalb, die Sache vorerst pendent zu halten.

In der Folge wurde das Baubewilligungsverfahren durchgeführt. Mit Verfügung vom 2. Mai 2000 bewilligte das Departement - soweit an ihm - die "Zweckänderung in Pferdestall mit baulichen Massnahmen", wobei es sich unter anderem ausdrücklich auf das Schreiben des Meliorationsamtes vom 30. November 1999 (betreffend die Rückerstattungspflicht) stützte. Eine Kopie seiner Verfügung schickte das Department an das Meliorationsamt (vgl. Ziff. 5 der Verfügung). Dieses wiederum fragte beim Beschwerdeführer am 12. Dezember 2000 nach, ob er die verlangte Rückerstattung nun akzeptiere. Offenbar antwortete der Beschwerdeführer nicht. Daraufhin gelangte das Meliorationsamt am 3. September 2001 wiederum an ihn. Es hielt fest, das Gebäude sei "inzwischen seinem ursprünglichen Zweck entfremdet worden", weshalb er die Subventionen gemäss Berechnung vom 7. Februar 2000 zurückzuerstatten habe. Dies akzeptierte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 5. September 2001 nach wie vor nicht. In einem weiteren an den Beschwerdeführer gerichteten Schreiben vom 17. September 2001 hielt das Meliorationsamt an seiner Auffassung fest. Gemäss einer internen Notiz vom 17. Dezember 2001 ersuchte es das Departement um Ausarbeitung einer anfechtbaren Verfügung. Diese
erging am 19. Februar 2002.

4.6 Aus dem dargestellten Ereignisablauf geht hervor, dass die mit Subventionsgeschäften befassten und deshalb von der Kantonsverwaltung zu Recht als zuständig bezeichneten Behörden (Meliorationsamt und Departementssekretariat des DIV) wegen der verschiedenen Anfragen des Beschwerdeführers zu Beginn des Jahres 2000 wussten, dass dieser seinen Betrieb umstrukturierte und damit - nach ihrer Auffassung - rückerstattungspflichtig war. Sie kannten auch den genauen Betrag des Rückerstattungsanspruchs, den sie erheben wollten, und hatten die Einwände des Beschwerdeführers gegen die Annahme einer Rückerstattungspflicht und die Berechnung des Betrages bereits geprüft und verworfen. Das Departement geht in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht (S. 8) sogar davon aus, das Meliorationsamt sei "frühestens Mitte 1999" über die massgebenden Umstände im Bilde gewesen.

4.7 Den Begriff der schriftlichen Zahlungsaufforderung umschreibt das Subventionsgesetz nicht näher. In den Materialien wird dazu bloss ausgeführt, die Verjährung solle durch "jede schriftliche Einforderung" unterbrochen werden (BBl 1987 I 416). Im Allgemeinen gilt im öffentlichen Recht jede Handlung als verjährungsunterbrechend, mit der ein Verfahren in der erforderlichen Form vorangetrieben oder mit der eine Forderung auf geeignete Weise beim Schuldner geltend gemacht wird (vgl. dazu Urteile 1A.15/1997 vom 25. August 1997, ZBl 99/1998 S. 490 E. 3, und 1A.315/1995 vom 10. September 1996, ZBl 98/1997 S. 526 E. 2b; Attilio Gadola, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, AJP 1995 S. 47 ff., insbes. S. 54, mit zahlreichen Hinweisen). Es finden sich keinerlei Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber mit dem Subventionsgesetz für die Verjährung von Rückerstattungsansprüchen ein grundlegend strengeres Regime einführen wollte. Vielmehr sollte nach den Erläuterungen in der Botschaft die bisherige Regelung von Art. 105 aLwG weitergeführt werden, laut der die Verjährung "durch jede Einforderungshandlung" unterbrochen wurde (Art. 105 Abs. 2 Satz 1 aLwG; BBl 1987 I 415; erwähntes Urteil 2A.301/1991, E. 4a und d). Gewiss begrenzt der
Begriff der schriftlichen Zahlungsaufforderung den Kreis der Handlungen mit verjährungsunterbrechender Wirkung. Er ist jedoch in einem weiten, sich an den allgemeinen Regeln orientierenden Sinne auszulegen. Dies erscheint nicht zuletzt auch angesichts der kurzen Verjährungsfrist von einem Jahr als gerechtfertigt.

4.8 Mit Schreiben vom 7. Februar 2000 hat das Meliorationsamt den Beschwerdeführer begründet und mit Angabe der Berechnungsweise darüber orientiert, dass er Bundes- und Kantonsbeiträge von insgesamt Fr. 75'096.– zurückzuerstatten habe. Nach dem Ausgeführten kann nicht ernsthaft bestritten werden, dass dieses Schreiben verjährungsunterbrechende Wirkung hatte. Ebenso wenig kann zweifelhaft sein, dass dem Schreiben des Meliorationsamtes vom 3. September 2001 an den Rechtsanwalt des Beschwerdeführers die gleiche Wirkung zukam; dieser wurde damit schriftlich aufgefordert, die von Bund und Kanton geleisteten Beiträge gemäss Berechnung vom 7. Februar 2000 zurückzuerstatten. Am 19. Februar 2002, also wiederum innert Jahresfrist seit der letzten Mahnung, erging die Rückerstattungsverfügung des Departements. Fragen kann sich somit bloss noch, ob der Anspruch in der Periode zwischen dem 7. Februar 2000 und dem 3. September 2001 verjährt ist.

In diesem Zeitraum ist das Meliorationsamt einzig mit Schreiben vom 12. Dezember 2000 an den Beschwerdeführer gelangt. Dieses Schreiben enthält keine ausdrückliche Aufforderung zur Zahlung. Indessen wird ausdrücklich auf "die von uns verlangte Rückerstattung" Bezug genommen und der Beschwerdeführer um Mitteilung gebeten, ob er diese akzeptiere oder eine "entsprechende anfechtbare Verfügung" wünsche. Erinnert wurde auch an das Schreiben des Beschwerdeführers vom 9. Februar 2000, worin der Beschwerdeführer auf laufende Finanzierungsabklärungen seinerseits verwiesen und das Meliorationsamt gebeten hatte, die Angelegenheit "vorerst noch pendent zu halten"; er werde später mitteilen, ob er die verlangte Rückerstattung akzeptiere oder eine anfechtbare Verfügung wünsche. Mit seinem Schreiben vom 12. Dezember 2000 forderte das Amt den Beschwerdeführer auf, sich diesbezüglich nun zu erklären. Ihm wurde zugleich in Erinnerung gerufen, dass die Behörde die Rückforderung noch nicht vergessen oder fallen gelassen hatte und dass sie auf der Bezahlung des bereits festgelegten und ihm bekannten Betrages beharrte. Das Schreiben liess dem Beschwerdeführer bloss die Wahl über die Art der Einforderung (schlichte Überweisung nach Akzept oder
verfügungsmässige Feststellung mit Anfechtungsmöglichkeit). Im Lichte des oben Ausgeführten und der geschilderten Ereignisse - insbesondere des Ersuchens des Beschwerdeführers um Zuwarten und seines Versprechens, er werde sich zum weiteren Vorgehen äussern - stellt das Schreiben vom 12. Dezember 2000 deshalb ebenfalls eine Zahlungsaufforderung dar. Der Beschwerdeführer konnte ihm nach Treu und Glauben keine andere Bedeutung beimessen (vgl. auch BGE 113 II 264 E. 2e S. 269; Urteile 2A.52/2000 vom 17. April 2000, E. 3b und c; 2A.138/1998 vom 2. Juli 1998, E. 3b/bb; 5C.37/1997 vom 6. März 1997, E. 3, je mit Hinweisen). Die Verjährung ist daher auch im erwähnten Zeitraum rechtzeitig unterbrochen worden.

4.9 Unter anderem mit Blick auf Art. 42 Abs. 1 SuG und die Gewährung der fraglichen Beiträge vor dem Inkrafttreten des Subventionsgesetzes am 1. April 1991 bleibt zu prüfen, ob die vor dem genannten Datum bestehenden Verjährungsregelungen für den Beschwerdeführer günstiger waren. Insoweit sollte laut dem damals einschlägigen Art. 105 aLwG (AS 1974 771) der Rückerstattungsanspruch ebenfalls mit Ablauf eines Jahres verjähren, nachdem die zuständigen (Bundes-)behörden von ihm Kenntnis erlangt haben. Wie in E. 4.7 erwähnt, sollte die Verjährung nach Art. 105 Abs. 3 aLwG durch jede Einforderungshandlung unterbrochen werden (vgl. BGE 108 Ib 157 E. 2 S. 158 f.), wobei die Regelung in Art. 32 SuG der des Art. 105 aLwG entsprechen sollte (BBl 1987 I 415). Demnach ist der Rückforderungsanspruch aufgrund der zu Art. 32 SuG angestellten Erwägungen auch nach der Regelung von Art. 105 aLwG noch nicht verjährt.

4.10 Nach dem Ausgeführten sind die Rückerstattungsvoraussetzungen hinsichtlich der Finanzhilfe des Bundes erfüllt und ist die Rückerstattungsforderung nicht verjährt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist deshalb - soweit den Bundesbeitrag betreffend - abzuweisen.

II. Staatsrechtliche Beschwerde

5.

5.1 Gemäss Art. 51 MelG/GR gelten für die Rückerstattung der Kantonsbeiträge die gesetzlichen Voraussetzungen für die Rückforderung der Bundesbeiträge. Das Verwaltungsgericht und die Kantonsbehörden gehen davon aus, dass dieser Verweis auch die Verjährung umfasst. Diese Auffassung ist unbestritten geblieben und leuchtet ein. Mithin gelten die Art. 32 und 33 SuG insoweit als kantonales Recht.

5.2 Erweist sich der angefochtene Entscheid bereits bei freier Überprüfung der Rechtsanwendung als bundesrechtskonform, so hält er der Kontrolle durch das Bundesgericht um so mehr stand, wenn die Anwendung der gleichen Bestimmungen als kantonales Recht - und damit nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (Art. 9 BV) - zu überprüfen ist. Denn willkürlich ist ein Entscheid nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (statt vieler BGE 127 I 60 E. 5a S. 70). Das ist, wie sich aus dem Ausgeführten ergibt, nicht der Fall. Insbesondere konnten die kantonalen Behörden dem Schreiben vom 12. Dezember 2000 auch für den kantonalen Rückerstattungsanspruch verjährungsunterbrechende Wirkung zuerkennen, ohne dadurch in Willkür zu verfallen. Die staatsrechtliche Beschwerde ist deshalb ebenfalls abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

III. Kosten

6.

Bei diesem Ergebnis wird der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG). Da die Beschwerden jedoch nicht als geradezu aussichtslos erscheinen, die Bedürftigkeit des Beschwerdeführers er-

stellt ist und sich recht schwierige Rechtsfragen stellen, die den Beizug eines Anwaltes rechtfertigen, ist dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Beiordnung eines Rechtsbeistandes zu entsprechen (Art. 152 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Soweit Kantonsbeiträge betroffen sind, wird die Beschwerde als staatsrechtliche Beschwerde entgegengenommen und ebenfalls abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3.
Dem Beschwerdeführer wird die unentgeltliche Rechtspflege gewährt.
3.1 Es werden keine Kosten erhoben.
3.2 Rechtsanwalt Hermann Just wird als amtlicher Vertreter des Beschwerdeführers bestellt, und es wird ihm für das bundesgerichtliche Verfahren aus der Bundesgerichtskasse ein Honorar von Fr. 2'000.– ausgerichtet.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Departement des Innern und der Volkswirtschaft Graubünden und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 2. Kammer, sowie dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 22. August 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: