Urteilskopf

104 Ib 157

27. Urteil vom 12. Juli 1978 i.S. Ortsgemeinde Steckborn gegen Eidg. Departement des Innern
Regeste (de):
Kürzung einer Bundessubvention.

1. Rechtsweg: Verwaltungsrechtliche Klage, nicht Verwaltungsgerichtsbeschwerde (E. 1).

2. Übergangsrecht zum BG über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes vom 5. Mai 1977. Rückwirkende Anwendung des BG hier verneint (E. 2 u. 3.).

3. Unklare Widerrufsklausel in der die Subvention zusichernden Verfügung. Keine Grundlage für die nachträgliche Reduktion der Beitragssätze (E. 4).

Regeste (fr):
Réduction d'une subvention fédérale.

1. Voie de droit: action de droit administratif, non pas recours de droit administratif (consid. 1).

2. Droit transitoire de la loi fédérale du 5 mai 1977 instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales. Application rétroactive de cette loi exclue en l'espèce (consid. 2 et 3).

3. Réserve - peu claire - de modification contenue dans la décision accordant la subvention. Pas de fondement pour la réduction ultérieure du taux de subvention (consid. 4).

Regesto (it):
Riduzione di un sussidio federale.

1. Rimedio di diritto: azione di diritto amministrativo, non ricorso di diritto amministrativo (consid. 1).

2. Diritto transitorio relativo alla legge federale del 5 maggio 1977 su provvedimenti per equilibrare le finanze federali. Applicazione retroattiva di tale legge esclusa nella fattispecie (consid. 2, 3).

3. Riserva - poco chiara - di modifica, contenuta nella decisione che accorda il sussidio. Una riduzione successiva del tasso del sussidio non può fondarsi su detta riserva (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 157

Am 28. Januar 1976 stellte die Ortsgemeinde Steckborn beim Eidg. Departement des Innern (EDI) ein Gesuch um Ausrichtung einer Bundessubvention für den Erwerb der Halbinsel Feldbach bei Steckborn. Auf dem Areal der Halbinsel war seinerzeit eine Fabrik der Steckborn Kunstseide AG errichtet

worden. Bei Stillegung dieses Betriebs bot sich die Möglichkeit, dieses Gelände, auf dem ehemals ein Kloster gestanden hatte und das auch landschaftlich besonders reizvoll ist, zu erwerben. Das EDI kam zum Schluss, dass die Halbinsel Feldbach Bestandteil eines Objektes von nationaler Bedeutung sei, und traf am 31. Dezember 1976 unter anderem folgenden Entscheid: "9.1 Dem Gesuch wird entsprochen. An die subventionsberechtigten Kosten des Erwerbes der Halbinsel Feldbach in Steckborn durch die Ortsgemeinde Steckborn von Fr. 7'660'050.- wird der höchstmögliche Bundesbeitrag zur Zeit 41%, d.h. maximal Fr. 3'140'620.50 zugesichert. Änderungen der Beitragssätze im Laufe des weiteren Verfahrens aufgrund von Gesetzes- oder Verordnungsrevisionen bleiben vorbehalten. 9.2...
9.3 Die Zusicherung des Bundesbeitrages erfolgt unter nachstehenden Bedingungen und Auflagen: ...
f)...
Das Eidg. Oberforstinspektorat, Abteilung Natur- und Heimatschutz, wird ermächtigt, aufgrund der ihm einzureichenden rechtsgültigen Kaufverträge und definitiv erhobenen Grundstückmasse den durch diese Verfügung zugesicherten Globalbetrag nach Massgabe der verfügbaren Kredite ratenweise auszuzahlen." Gestützt auf diese Verfügung fällte das Eidg. Oberforstinspektorat (Abteilung Natur- und Heimatschutz) noch am selben Tag den Entscheid, dass aus dem Kredit zur Förderung des Natur- und Heimatschutzes des Jahres 1976 an die Kosten des Erwerbs der Halbinsel Feldbach der Ortsgemeinde Steckborn ein Bundesbeitrag von Fr. 650'000.- zugesichert und ausbezahlt werde. Ein weiterer entsprechender Entscheid erfolgte am 13. Januar 1977 in bezug auf den Kredit für das Jahr 1977, wonach an die Kosten des Erwerbs ein Bundesbeitrag von Fr. 350'000.- zugesichert und ausbezahlt wurde.
Am 15. Juli 1977 wurden die abgeschlossenen Verträge mit den genauen Ausmassen der Grundstücke im Grundbuch eingetragen bzw. vorgemerkt. Schon kurz zuvor, am 5. Juli 1977, hatte das Eidg. Oberforstinspektorat auf Anfrage hin der Munizipalgemeinde Steckborn mitgeteilt, dass zufolge des Bundesgesetzes über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes vom 5. Mai 1977 der Höchst-Subventionsansatz gemäss Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz von 50% auf neu 40% reduziert werde. Das habe zur Folge, dass die Restsubvention für die Halbinsel

Feldbach auf der Basis von 31% (anstatt wie bisher 41%) ausgerichtet werde. Die Rechnung stelle sich wie folgt dar: Subventionsberechtigte Summe gemäss
Entscheid EDI vom 31.12.1976 Fr. 7'660'050.-
Bereits subventioniert durch Teilzahlungen
pro 1976 und 1977 Fr. 1'000'000.- zu 41% 2'439'024.-

Subventionsberechtigte Restsumme Fr. 5'221'026.-
==========
Unter Vorbehalt zusätzlicher Gesetzes- oder Verordnungsrevisionen im Verlaufe des weiteren Verfahrens werde auf der subventionsberechtigten Restsumme von Fr. 5'221'026.- ein Bundesbeitrag von 31% oder Fr. 1'618'518.- bezahlt. Es sei in Aussicht genommen, die Regelung in jährlichen Raten von ca. Fr. 300'000.- vorzunehmen. Die Kommission für das Feldbach-Areal ersuchte in der Folge um nochmalige Prüfung. Das Eidg. Oberforstinspektorat hielt indessen mit Brief vom 26. Juli 1977 an seinem Standpunkt fest. Im September 1977 bewilligten die Ortsgemeinde und die Schulgemeinde Steckborn Nachtragskredite zur Deckung des Ausfalls, beschlossen aber, ein Wiedererwägungsgesuch an das EDI zu stellen, welches sie am 8. Dezember 1977 einreichten. Das

EDI wies das Gesuch am 31. Januar 1978 ab. Zur Begründung wies es darauf hin, dass der Bundesbeitrag am 31. Dezember 1976 unter dem Vorbehalt zugesichert worden sei, dass im Laufe des weitern Verfahrens aufgrund von Gesetzes- oder Vorordnungsrevisionen keine Änderung der Beitragssätze beschlossen würde. Der Entscheid wurde mit der Rechtsmittelbelehrung versehen, dass die Verfügung innert 30 Tagen beim Bundesgericht angefochten werden könne. Die Ortsgemeinde Steckborn erhob am 3. März 1978 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, der Entscheid des EDI vom 31. Januar 1978 sei aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückweisen. In einer weiteren Eingabe vom 6. März 1978 ergänzte sie das Rechtsbegehren insofern, als sie primär beantragte, es sei festzustellen, dass der Entscheid des EDI vom 31. Dezember 1976 von dieser Instanz bis heute nicht aufgehoben oder abgeändert worden sei und demzufolge der ablehnende Wiedererwägungsentscheid des EDI vom 31. Januar 1978 als gegenstandslos und hinfällig zu erklären sei. Den früheren Antrag beliess sie als Eventualantrag. Das EDI beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Ortsgemeinde Steckborn verlangt, wie namentlich durch die Ergänzung bzw. Präzisierung des Rechtsbegehrens durch Eingabe vom 6. März 1978 hervorgeht, dass ihr der zugesicherte Beitrag gemäss Verfügung vom 31. Dezember 1976 voll ausbezahlt werde. Es liegt mithin eine Streitigkeit nach Art. 116 lit. e OG vor. Danach hat das Bundesgericht als einzige Instanz in Streitigkeiten aus dem Verwaltungsrecht des Bundes über die Auszahlung bewilligter oder die Rückerstattung ausbezahlter Zuwendungen und die Herausgabe unrechtmässig erworbener oder anderer öffentlich-rechtlicher Vermögensvorteile zu befinden. Eine Ausnahme nach Art. 117 lit. c OG greift nicht ein. Es steht nichts entgegen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als verwaltungsrechtliche Klage zu behandeln (BGE 102 Ib 106 f. E. 2).

2. Das EDI hat am 31. Dezember 1976 der Klägerin eine Bundessubvention von Fr. 3'140'620.50 zugesichert. Für die Jahre 1976 und 1977 erfolgte je eine Teilzahlung, insgesamt von Fr. 1'000'000.-. In der Folge nahm das EDI eine Kürzung der Bundessubvention um Fr. 522'102.50 vor, indem es auf die noch auszuzahlende Restsumme der Subvention den durch das Bundesgesetz über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes vom 5. Mai 1977 von 41% auf 31% herabgesetzten Subventionssatz gemäss Art. 13 Abs. 1 NHG anwandte.

3. Aus den geänderten Gesetzesbestimmungen ergibt sich eine solche Rückwirkung nicht. a) Als das Eidg. Oberforstinspektorat auf Anfrage hin am 5. Juli 1977 mitteilte, dass für die künftigen Raten die Beitragssätze reduziert würden, war - wie in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zutreffend bemerkt wird - das Bundesgesetz über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes vom 5. Mai 1977 nicht in Kraft. Vielmehr galt damals der Bundesbeschluss über den Abbau von Bundesbeiträgen vom 31. Januar 1975 (AS 1975, 177). Nach diesem Bundesbeschluss durfte für zugesicherte Leistungen nur die Fälligkeit angemessen erstreckt werden (Art. 1 Abs. 4). Es ging somit höchstens an, die Höhe und die Terminierung der künftigen Raten vorzusehen. Indessen war die Geltungsdauer dieses Bundesbeschlusses auf den 31. Dezember 1977 beschränkt und die Rate für das

Jahr 1977 der Klägerin bereits ausbezahlt worden. Dieser Bundesbeschluss lässt höchstens erkennen, dass sich der Abbau von Bundesbeiträgen nur auf Gesuche beziehen sollte, die nach dem 31. Dezember 1976 bewilligt wurden. In den Übergangsbestimmungen (Ziff. II 2/21) zu der Verordnung über den Abbau von Bundesbeiträgen im Jahre 1977 vom 9. Februar 1977 (AS 1977, 315) wird für Werke der Grundsatz aufgestellt, dass auf Beitragsgesuche, über welche nach dem 31. Dezember 1976 verfügt werde, das neue Recht Anwendung finde. Zu diesem Grundsatz wurden Ausnahmen statuiert, die folgendermassen lauten:
"Sofern im Einvernehmen mit der zuständigen Bundesbehörde bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts mit der Ausführung des Werkes begonnen worden ist, bemisst sich der Beitrag für das gesamte Werk, bzw. bei etappenweisen Subventionierungen für die erste Etappe, nach den im Zeitpunkt des Arbeitsbeginns geltenden Bestimmungen. Ausgenommen sind Fälle, in welchen die zuständige Bundesbehörde bei der Genehmigung des vorzeitigen Baubeginns den Vorbehalt angebracht hat, dass das Gesuch aufgrund der im Zeitpunkt der Beitragsverfügung geltenden Vorschriften beurteilt werde.
Hat die zuständige Bundesbehörde für ein bestimmtes Werk vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts die Subventionierung aufgrund des alten Rechts ausdrücklich sowie schriftlich und vorbehaltlos in Aussicht gestellt, so bemisst sich der Beitrag nach altem Recht." (Ziff. II 2/22).
Diese Ausnahme gilt also nur für Werke, mit denen unter altem Recht begonnen und die unter neuem Recht fortgeführt werden. Selbst dann sollte aber bei Bewilligung unter altem Recht grundsätzlich keine Herabsetzung erfolgen. Anders würde es nur gehalten, wenn mit der Genehmigung des vorzeitigen Baubeginns der Vorbehalt verbunden wurde, dass das Gesuch aufgrund der im Zeitpunkt der Beitragsverfügung geltenden Vorschriften beurteilt werde. Das konnte immer noch altes oder neues Recht sein. b) Nicht anders verhält es sich in bezug auf das Bundesgesetz über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes vom 5. Mai 1977, welches den Bundesbeschluss über den Abbau von Bundesbeiträgen vom 31. Januar 1975 mit Wirkung auf 1. Januar 1978 ablöste und demnach zur Zeit des Wiedererwägungsentscheids des EDI vom 31. Januar 1978 in Kraft war. Das Bundesgesetz übernahm nämlich wörtlich die Übergangsregelung,

die in der erwähnten Verordnung vom 9. Februar 1977 zum früheren Bundesbeschluss enthalten war und hievor wiedergegeben wurde (Ziff. II des BG; vgl. Botschaft über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes vom 9. Februar 1977, BBl 1977 I 853). In der Botschaft wird namentlich noch ausgeführt: "Nach den vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen sind Beiträge an laufende Ausgaben nach dem im Zeitpunkt der Entstehung dieser Ausgaben geltenden Recht zu bemessen. Gesuche um Beiträge an einmalige Ausgaben für Werke sollen demgegenüber nach dem im Zeitpunkt ihrer Beurteilung massgeblichen Recht behandelt werden. Eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigt sich deshalb, weil Gesuche um Subventionierung laufender Ausgaben in der Regel nach, solche um Subventionierung einmaliger Ausgaben für Werke vor ihrer Entstehung gestellt und beurteilt werden." (a.a.O.). Die Übergangsbestimmungen regeln also bloss die Beitragsleistungen für Werke, die ganz oder teilweise unter neuem Recht ausgeführt werden. Sie enthalten keine Bestimmung, der zufolge für den Erwerb von Objekten zugesicherte Beiträge, wenn der Erwerb vor Inkrafttreten des neuen Rechtes erfolgt ist, die späteren, herabgesetzten Ansätze gelten würden. Dazu bestand schon deswegen kein Anlass, weil jedenfalls nach Art. 18 lit. a VV zum NHG der Beitrag bei Erwerb von Objekten in einer einmaligen Leistung bestehen sollte. Wenn zum Nachteil des Beitragsempfängers und aus den Interessen des Bundes ohne Vergütungszins eine ratenweise Zahlung vorgesehen wird, darf daraus dem Beitragsberechtigten jedenfalls ohne klare gesetzliche Bestimmung nicht noch eine spätere Reduktion der Beitragssätze angelastet werden.

4. Es bleibt zu prüfen, ob die Reduktion allenfalls nach dem in der Verfügung vom 31. Dezember 1976 angebrachten Vorbehalt zulässig war. Eine Kürzung der Subvention käme dabei nur in Frage, wenn sie auf eine

ausdrückliche, dem Gesetz nicht widersprechende Widerrufsklausel zurückgeführt werden könnte. Treu und Glauben, die auch im Verkehr zwischen dem Staat und dem Bürger massgebend sind, und das öffentliche Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit dass eine durch einen rechtmässigen Verwaltungsakt zugesicherte Subvention nur dann durch Widerruf der Verfügung aufgehoben werden darf, wenn hiefür eine klare, eindeutige Rechtsgrundlage besteht (BGE 93 I 675).

BGE 104 Ib 157 S. 163

Der Vorbehalt, der in der Verfügung des EDI vom 31. Dezember 1976 unmittelbar der Zusicherung des erwähnten Maximalbeitrags angefügt war, lautete: "Änderungen der Beitragssätze im Laufe des weiteren Verfahrens aufgrund von Gesetzes- oder Verordnungsrevisionen bleiben vorbehalten." Abgesehen davon, dass über den Ausdruck "im Laufe des weiteren Verfahrens" keine Klarheit herrscht, ergibt sich aus dem Gesagten, dass die der Verfügung vom 31. Dezember 1976 zugrundegelegten Beitragssätze von den neuen Vorschriften nicht berührt wurden, da diese nicht rückwirkend geändert wurden. Das bedeutet, dass die Klausel gar nicht wirksam wurde. Etwas anderes könnte nur gelten, wenn ihr die Bedeutung zukäme, dass jede, d.h. auch eine sich nur auf künftige Subventionen beziehende Änderung der Beitragssätze durch Gesetzes- oder Verordnungsrevisionen, eine Änderung der Beitragssätze für die in der Verfügung vom 31. Dezember 1976 zugesicherte Subvention nach sich ziehen sollte. Ein solcher Vorbehalt hätte indessen unmissverständlich angebracht werden müssen. Die unbestimmt formulierte Klausel in der Verfügung des EDI vom 31. Dezember 1976 reicht hierfür nicht aus. Im Zweifel ist ein solcher Vorbehalt im Einklang mit den Regeln des intertemporalen Rechts auszulegen. Er konnte mithin nicht als Grundlage dafür dienen, um die nach dem Bundesgesetz vom 5. Mai 1977 geltenden niedrigeren Beitragsansätze auf die der Ortsgemeinde Steckborn noch zustehende Restsumme der Subvention anzuwenden. Ob im übrigen ein solcher Vorbehalt mit dem Gesetz überhaupt vereinbar wäre, kann hier offen bleiben.

5. Die Beklagte ist demnach verpflichtet, der Klägerin die restlichen Bundesbeiträge nach Massgabe der Verfügung vom 31. Dezember 1976 auszurichten. Damit dringt die Klägerin mit ihrem Hauptbegehren durch. Die Klage ist demnach gutzuheissen. Mit diesem Ausgang des Verfahrens werden die von der Klägerin zusätzlich erhobenen verfahrensrechtlichen Einwendungen gegenstandslos, und es erübrigt sich eine Stellungnahme dazu. Nachdem ferner dem Hauptantrag entsprochen werden kann, hat sich das Bundesgericht zur Frage der Auszahlungsmodalität in bezug auf die ungekürzte Restsubvention nicht zu äussern. Es wird Sache der Bundes- und

BGE 104 Ib 157 S. 164

Gemeindebehörden sein, hiefür eine gangbare Lösung zu finden. Immerhin lässt sich in diesem Zusammenhang festhalten, dass das EDI in seiner Vernehmlassung selber anführt, es könne kaum in Zweifel gezogen werden, dass die Klägerin aufgrund des Entscheids vom 31. Dezember 1976 und vor allem auch aufgrund der vorangegangenen, mit den antragsstellenden Organen des Oberforstinspektorats gepflogenen Verhandlungen, nach Treu und Glauben davon ausgehen durfte, die Subventionsleistungen des Bundes würden entsprechend den eigenen finanziellen Verpflichtungen der Klägerin eintreffen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1. Die Beschwerde wird als Klage behandelt.

2. Die Klage wird gutgeheissen. Die Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin die restlichen Bundesbeiträge nach Massgabe der Verfügung des Eidg. Departements des Innern vom 31. Dezember 1976 auszurichten (Subventionssatz 41%).