Urteilskopf

108 Ib 150

29. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. Mai 1982 i.S. Villiger gegen Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Wohnbauförderung. Verjährung von Rückerstattungsansprüchen.

Ansprüche auf Rückerstattung von Wohnbauförderungsbeiträgen gemäss Art. 8 des Bundesbeschlusses vom 10. Oktober 1947 über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit verjähren mit Ablauf eines Jahres, nachdem die zuständigen Behörden vom Rechtsgrund des Anspruchs Kenntnis erlangt haben, und spätestens zehn Jahre seit der Entstehung des Anspruchs (E. 4 lit. d).

Soweit die Verjährungsfrist an die Entstehung des Rückerstattungsanspruches anknüpft, beginnt sie mit der Zweckentfremdung (E. 4 lit. c).

Regeste (fr):
Encouragement à la construction de maisons d'habitation. Prescription des créances en restitution de subventions.

Les créances en restitution de subventions au sens de l'art. 8 de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1947 concernant les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation se prescrivent par un an dès que les autorités compétentes ont eu connaissance de leur droit de répétition et, dans tous les cas, par dix ans dès la naissance de ce droit (consid. 4d).

En tant que la prescription dépend de la naissance du droit de répétition, le délai commence à courir dès le changement de destination du logement (consid. 4c).

Regesto (it):
Promovimento della costruzione di case d'abitazione. Prescrizione dei crediti relativi al rimborso di sussidi.

I crediti relativi al rimborso dei sussidi ai sensi dell'art. 8 del decreto federale dell'8 ottobre 1947 sulle misure intese a promuovere la costruzione di case d'abitazione si prescrivono in un anno da quando le autorità hanno avuto conoscenza del loro diritto al rimborso e, in ogni caso, nel termine di dieci anni da quando è sorto tale diritto (consid. 4d).

In quanto la prescrizione sia riferita al momento in cui è sorto il diritto al rimborso, il termine comincia a decorrere dal mutamento di destinazione della casa d'abitazione (consid. 4c).

Sachverhalt ab Seite 150

BGE 108 Ib 150 S. 150

Am 6. Juli 1948 sicherte das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bureau für Wohnungsbau, der Wohnbaugenossenschaft Muri

BGE 108 Ib 150 S. 151

(Kanton Aargau) einen Bundesbeitrag an die Kosten des Neubaus eines Einfamilienhauses zu. Diese Subventionszusicherung erfolgte im Rahmen der sogenannten III. Wohnbauförderungsaktion des Bundes, gestützt auf den Bundesbeschluss vom 10. Oktober 1947 über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit (BB 1947). Aufgrund der Baukosten-Abrechnung richtete der Bund eine 10%ige Subvention von insgesamt 3'688 Franken aus; Kanton und Gemeinde beteiligten sich mit Subventionen gleicher Höhe. Am 17. August 1953 erwarb Hans Villiger-Heggli die subventionierte Wohnbaute zum Selbstkostenpreis. Mit Verfügung vom 2. März 1977 forderte das Baudepartement des Kantons Aargau von Hans Villiger die Rückerstattung eines Teils der Wohnbausubvention wegen Zweckentfremdung. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bestätigte diese Verfügung. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hob sie auf. Auf Beschwerde des Bundesamtes für Wohnungswesen hob das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement den Entscheid des Verwaltungsgerichts auf und bestätigte die Rückerstattung für den Bundesbeitrag. Das Bundesgericht lässt die Frage offen, ob eine Zweckentfremdung vorliege und heisst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde Villigers wegen Verjährung des Rückerstattungsanspruches gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. a) Der BB 1947 enthält keine Bestimmung über die Verjährung der Rückerstattungsansprüche nach Art. 8. Das Institut der Verjährung wird indessen aufgrund eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes auch dann anerkannt, wenn eine ausdrückliche Bestimmung darüber fehlt (BGE 98 Ib 355 E. 2, vgl. auch BGE 106 Ia 12 mit Verweisen). Beginn und Dauer der Verjährungsfrist sind beim Fehlen ausdrücklicher Vorschriften in erster Linie durch analoge Anwendung von Verjährungsregelungen zu bestimmen, die der anwendbare Erlass selbst für vergleichbare Ansprüche aufstellt. Sofern der massgebende Erlass solche Vorschriften nicht enthält, sind die gesetzlichen Fristenregelungen anderer Erlasse für verwandte Ansprüche heranzuziehen; beim Fehlen entsprechender gesetzlicher Vorschriften ist die Verjährungsfrist schliesslich nach allgemeinen Grundsätzen festzulegen (BGE 93 I 672 E. 3, 397 ff., BGE 98 Ib 356 E. b).
Der BB 1947 enthält keinerlei Vorschriften über die Verjährung. Massgebend sind daher allfällige gesetzliche Regelungen anderer

BGE 108 Ib 150 S. 152

Erlasse für verwandte Ansprüche, eventuell allgemeine Grundsätze. b) Wie das Bundesgericht festgestellt hat, finden sich im öffentlichen Recht des Bundes für Rückerstattungsansprüche unterschiedliche gesetzliche Verjährungsregelungen: Nach gewissen Erlassen verjährt der Anspruch ein Jahr nach Kenntnis und jedenfalls fünf Jahre nach der Entstehung des Anspruches; zahlreiche Erlasse sehen eine zehnjährige Frist seit der Entstehung des Rückerstattungsanspruches vor, und zwar meist in Verbindung mit einer einjährigen oder fünfjährigen Frist seit Kenntnis, selten als einzige Frist (BGE 98 Ib 357 E. 2b). Angesichts dieser gesetzgeberischen Vielfalt vermochte das Bundesgericht nicht zu erkennen, für welche Lösung sich der Gesetzgeber entschieden hätte, wenn er die Verjährung von Rückerstattungsansprüchen im Landwirtschaftsrecht hätte regeln wollen. Es hat

deshalb die analoge Anwendung einer dieser gesetzlichen Regelungen abgelehnt und unter Hinweis auf frühere Entscheide im Sinne einer allgemeinen richterlichen Regel eine einzige Verjährungsfrist von fünf Jahren seit der Entstehung des Anspruches als massgeblich erachtet (BGE 98 Ib 359 E. c). Diese allgemeine Regel weicht von der vergleichbaren Ordnung ab, die das Privatrecht für Bereicherungsansprüche in Art. 67 OR aufstellt. In der Literatur wurde die bundesgerichtliche Rechtsprechung aus diesem Grunde kritisiert (vgl. SPIRO, Die Begrenzung privater Rechte durch Verjährungs-, Verwirkungs- und Fatalfristen, Bern 1975, Bd. II. S. 1578 Anm. 27; vgl. auch L. MÜLLER, Die Rückerstattung rechtswidriger Leistungen als Grundsatz des öffentlichen Rechts, Basel 1978, S. 74 f.). Das öffentliche Recht des Bundes kennt zwar Verjährungsvorschriften, welche der vergleichbaren privatrechtlichen Regelung entsprechen; sie finden sich jedoch neben anderen Lösungen, ohne dass geschlossen werden könnte, der Gesetzgeber sehe in der Verjährungsregelung des Privatrechts einen allgemeinen Grundsatz. Neuerdings hat freilich der Bundesgesetzgeber in Art. 105 des Landwirtschaftsgesetzes eine Verjährungsregelung für Rückerstattungsansprüche geschaffen, welche der privatrechtlichen Regel über die Verjährung von Bereicherungsansprüchen entspricht (ein Jahr seit Kenntnis von seiten der zuständigen Bundesstellen, 10 Jahre seit Entstehung des Anspruchs). In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat in seiner Botschaft ausdrücklich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verwiesen und festgehalten, dass er die von ihm vorgeschlagene

Regelung im Gegensatz zu derjenigen des Bundesgerichts als sachlich richtig und mit den Interessen der Rechtssicherheit für vereinbar erachte (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 16. Mai 1973 betreffend die Änderung des Landwirtschaftsgesetzes in BBl 1973 I S. 1543). Ob sich daraus allenfalls ein allgemeiner Grundsatz ableiten liesse, der zur Änderung der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung führen müsste, kann indessen offen bleiben. c) Würde man wie für das frühere Landwirtschaftsrecht auch für die Verjährung von Rückerstattungsansprüchen im Sinne von Art. 8 BB 1947 eine einzige fünfjährige Frist seit der Entstehung des Rückerstattungsanspruches als sachlich gerechtfertigt erachten (BGE 93 I 672 E. 3a, vgl. auch BGE 98 Ib 359 E. c), stellt sich die Frage nach dem Beginn dieser Frist. Der Rückerstattungsanspruch entsteht entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht erst mit dessen Fälligkeit, die mit der Einforderung des Anspruchs durch die zuständige Behörde herbeigeführt wird. Das Zweckentfremdungsverbot gebietet dem Subventionsempfänger zwar ein dauerndes Verhalten. Die Rückerstattung des Beitrages nach Art. 8 BB 1947 ist jedoch an die Zweckentfremdung der Wohnung geknüpft. Die Zweckentfremdung im Sinne dieser Bestimmung ist ein einmaliger Vorgang, der mit der zweckwidrigen Verwendung abgeschlossen ist. Wäre mit der Vorinstanz anzunehmen, dass die Verjährung nicht beginnen könnte, solange die zweckwidrige Verwendung in der Folge andauert, so hätte dies Folgen, welche mit dem Institut der Verjährung unvereinbar sind. Obwohl die Rückerstattungsforderung nach Bestand und Höhe feststeht, sobald die Zweckentfremdung eingetreten ist, könnte diese Forderung abgesehen von bloss vorübergehender zweckwidriger Verwendung bis zum Ablauf des Zweckentfremdungsverbotes bzw. bis zur Herbeiführung der Fälligkeit durch den Gläubiger überhaupt nicht verjähren. Die Dauer der Verjährungsfrist hinge unter diesen Umständen davon ab, wie lange das Zweckentfremdungsverbot im Einzelfall nach erfolgter Zweckentfremdung noch dauert. Dies widerspräche nicht nur jeglicher an einheitlichen Fristen orientierter Verjährungsregelung, sondern würde praktisch zu Verjährungsfristen führen, deren Dauer zehn Jahre erheblich übersteigen könnte. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der BB 1947 keine Befristung des Zweckentfremdungsverbotes vorsieht. Das Bundesgericht hat es abgelehnt, die Verpflichtungen des Subventionsempfängers gemäss Art. 8 BB 1947 auf zwanzig Jahre zu begrenzen (unveröffentlichter

Entscheid vom 19. Juli 1978 i.S. Macchi E. 4 betreffend eine Veräusserung mit Gewinn). Es würde unter diesen Umständen den Interessen der Rechtssicherheit klar zuwiderlaufen, den Beginn einer Verjährungsfrist vom Ende des Zweckänderungsverbotes abhängen zu lassen. Es kann aber anderseits auch nicht ins Belieben des Gläubigers gestellt sein, durch die Einforderung des Rückerstattungsanspruches und Auslösung der Fälligkeit den Beginn der Verjährung zu bestimmen. Mit ihrem Hinweis auf Art. 130 OR - Verjährungsbeginn mit Fälligkeit der Forderung - verkennt die Vorinstanz, dass der umstrittene Rückerstattungsanspruch nicht mit Forderungen vergleichbar ist, deren Fälligkeit von objektiven Umständen abhängt. Eine analoge Anwendung privatrechtlicher Verjährungsfristen hätte sich nicht an Art. 130 OR, sondern an Art. 67 OR zu orientieren. Die Verjährungsfrist, soweit sie an die Entstehung des Rückforderungsanspruches anknüpft, beginnt daher mit der Zweckentfremdung der Wohnung, das heisst mit dem Beginn der zweckwidrigen Verwendung. Sofern aus dem von der Vorinstanz beigezogenen unveröffentlichten Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 1972 etwas anderes abgeleitet werden könnte, ist daran nicht festzuhalten. Im vorliegenden Fall wäre die Verjährung eingetreten, wenn eine einzige fünfjährige Frist seit der Entstehung des Anspruches massgebend wäre. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hat dies mit eingehender Begründung nachgewiesen und die Vorinstanz hat diese Feststellung weder im angefochtenen Entscheid noch in der Vernehmlassung bestritten. Es ist jedoch zu prüfen, ob diese Regel im vorliegenden Fall tatsächlich massgebend sein kann. d) Nach Art. 13 des BB über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 31. Januar 1958 (BB 1958) und nach Art. 17 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 19. März 1965 (Wohnbauförderungsgesetz 1965) verjähren Ansprüche auf Rückerstattung von Beiträgen des Bundes mit Ablauf eines Jahres, nachdem die zuständigen Behörden vom Rechtsgrund des Anspruches Kenntnis erlangt haben, spätestens jedoch innert zehn Jahren seit der Entstehung des Anspruches (sofern der Anspruch jedenfalls wie im vorliegenden Fall nicht aus einer strafbaren Handlung hergeleitet wird, für welche das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht). Das Bundesgericht hat diese Verjährungsregelung kürzlich einem Entscheid über die Verjährung von Rückerstattungsansprüchen nach

dem BB 1947 zugrundegelegt (unveröffentlichter Entscheid vom 19. Juli 1978 i.S. Macchi, E. 5). Es hatte die Anwendung dieser Verjährungsregelung auch schon früher erwogen, ohne allerdings zu entscheiden, ob die Vorschriften dieser neueren Erlasse oder die einzige fünfjährige Frist seit der Entstehung des Anspruches massgebend seien (BGE 93 I 673 E. b vgl. auch BGE 98 Ib 359 E. c). Es ist daher zu prüfen, ob die Verjährungsregelung in den neueren Wohnbauförderungserlassen des Bundes auf den vorliegenden Fall sinngemäss anzuwenden ist. aa) Die Rückerstattungsansprüche nach Art. 8 BB 1947 sind den Rückerstattungsforderungen des BB 1958 und des Wohnbauförderungsgesetzes 1965 nicht nur in ihrer Art und nach dem Grund ihrer Entstehung vergleichbar, sondern sie sind ihnen auch sachlich verwandt. Das Subventionssystem der neueren Erlasse auf dem Gebiete der Wohnbauförderung ist zwar von demjenigen des BB 1947 verschieden. Während nach dem BB 1947 an die Erstellung von Wohnungen Beiträge à fonds perdu ausgerichtet wurden (vgl. Botschaft des Bundesrates in BBl 1947 II S. 12), besteht die Bundeshilfe nach dem BB 1958 und nach dem Wohnbauförderungsgesetz 1965 im wesentlichen in der Verbilligung der Mietzinse bzw. in Beiträgen an die Kapitalverzinsung oder in zweckgebundenen Darlehen oder Bürgschaften (vgl. Art. 5, 10 BB 1958, Art. 7, 13, 14 Wohnbauförderungsgesetz). Diese Unterschiede stehen aber einer sinngemässen Anwendung der Vorschriften der neueren Erlasse über die Verjährung nicht entgegen, soweit die Rückerstattung zu Unrecht bezogener Beiträge betroffen ist. bb) Die neueren Erlasse auf dem Gebiete der Wohnbauförderung lassen die Verjährung von Rückerstattungsansprüchen auf jeden Fall zehn Jahre nach deren Entstehung eintreten. Eine Zweckentfremdung unter dem Beitragsystem dieser Erlasse, welches im wesentlichen auf periodischen Leistungen beruht, wird eher leichter zur Kenntnis der zuständigen Behörden gelangen, als dies üblicherweise nach Ausrichtung eines à-fonds-perdu-Beitrages der Fall sein dürfte. Das abweichende System der neueren Erlasse würde somit gegenüber dem Beitragssystem des BB 1947 eher für eine kürzere Verjährungsfrist, nicht für deren Verlängerung, sprechen. Die zehnjährige Frist

seit der Entstehung des Rückerstattungsanspruches muss daher unter Berücksichtigung der Gläubigerinteressen für Rückforderungen nach Art. 8 BB 1947 a fortiori gelten. Die Interessen des rückerstattungspflichtigen Subventionsempfängers stehen dem nicht entgegen. Die zehnjährige Frist ist

BGE 108 Ib 150 S. 156

wie erwähnt in zahlreichen Erlassen vorgesehen und auch im Privatrecht üblich. cc) Ist die sinngemässe Anwendung der neueren gesetzlichen Verjährungsregelung auf den vorliegenden Rückerstattungsanspruch bei der Frist von 10 Jahren für den Gläubiger günstiger, so verhält es sich bei der einjährigen Frist seit Kenntnis der Zweckentfremdung umgekehrt. Das Bundesgericht hat denn bei der Festlegung der Dauer von Verjährungsfristen auch berücksichtigt, dass der Gläubiger beim Fehlen einer ausdrücklichen Vorschrift die Möglichkeit der Verjährung oft nicht bedenkt (BGE 98 Ib 356 E. b). Die einjährige Frist seit Kenntnis des Rückerstattungsanspruches ist jedoch nicht nur in den neueren Wohnbauförderungserlassen des Bundes vorgesehen; sie entspricht auch der vergleichbaren zivilrechtlichen Regelung für die Verjährung von Ansprüchen aus ungerechtfertigter Bereicherung (Art. 67 OR). Ausserdem ist die einjährige Frist den auf dem Gebiete der Wohnbauförderung zuständigen Behörden aus den neueren Erlassen vertraut. Sie müssen daher damit rechnen, dass diese Frist für die entsprechenden Rückerstattungsansprüche des BB 1947 selbst beim Fehlen einer ausdrücklichen Regelung gilt. Denn für die Verjährungsfrist, die an die Kenntnis des Anspruches durch den Gläubiger anknüpft, begründet es keinen wesentlichen Unterschied, dass der Rückerstattungsanspruch beim Beitragssystem des BB 1947 (à fonds perdu) auf einmal entsteht, während allenfalls bei periodischer Ausrichtung der Subvention mehrere Zeitpunkte für die Entstehung des Rückerstattungsanspruches in Betracht kommen. Die Verjährungsregelung der neueren Erlasse auf dem Gebiete der Wohnbauförderung ist aus diesen Gründen auch mit Bezug auf die einjährige Frist seit Kenntnis des Anspruches auf die Rückerstattungsforderungen nach Art. 8 BB 1947 sinngemäss anzuwenden. e) Im vorliegenden Fall ergibt sich aus dem Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 20. Juni 1977, dass das zuständige Baudepartement von den Einkommensverhältnissen des Beschwerdeführers, die der Rückerstattungsverfügung zugrundegelegt wurden, am 27. Mai 1974 Kenntnis erhielt. Die einjährige Frist war daher bereits abgelaufen, als das Baudepartement am 2. März 1977 die Rückerstattung des Wohnbaubeitrages verfügte. Unerheblich ist dabei anders als in Art. 105 LWG, ob auch die zuständigen Stellen des Bundes eine entsprechende Kenntnis erhielten. Die Rückerstattungsforderung ist aus diesem Grunde verjährt, ohne dass geprüft werden müsste, in

BGE 108 Ib 150 S. 157

welchem Zeitpunkt eine allfällige Zweckentfremdung eintrat. Die Beschwerde ist gutzuheissen und der angefochtene Entscheid betreffend die Rückerstattung des Bundesbeitrages ist aufzuheben.