Urteilskopf

98 Ib 351

51. Urteil vom 19. Mai 1972 i.S. Abteilung für Landwirtschaft des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements gegen Moser und Regierungsrat des Kantons Schwyz.
Regeste (de):
Rückerstattung von Beiträgen des Bundes an Bodenverbesserungen; Verjährung.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Legitimation der Beschwerdeführerin; anwendbares Recht (Erw. 1).

2. Berücksichtigung der Verjährung von Amtes wegen? (Erw. 2 a).

3. Analoge Anwendung von Verjährungsvorschriften anderer Erlasse mangels einer ausdrücklichen Verjährungsvorschrift für die hier in Frage stehenden Rückerstattungsforderungen des Bundes? (Erw. 2 b).

4. Rückerstattungsansprüche des Bundes verjähren bei Fehlen einer ausdrücklichen Regelung fünf Jahre nach ihrer Entstehung (Erw. 2 c).

Regeste (fr):
Restitution de subsides versés par la Confédération pour des améliorations foncières; prescription.

1. Recevabilité du recours de droit administratif; qualité pour recourir; droit applicable (consid. 1).

2. Le moyen pris de la prescription doit-il être soulevé d'office (consid. 2 a)?

3. Faut-il appliquer par analogie les dispositions relatives à la prescription figurant dans d'autres textes, lorsque, comme en l'espèce, la créance en restitution de la Confédération n'est pas expressément soumise à prescription (consid. 2 b)?

4. En l'absence de disposition expresse sur ce point, les créances de la Confédération en restitution de prestations se prescrivent par cinq ans dès leur naissance (consid. 2 c).

Regesto (it):
Rimborso di sussidi versati dalla Confederazione per bonifiche fondiarie; prescrizione.

1. Ricevibilità del ricorso di diritto amministrativo; legittimazione ricorsuale; diritto applicabile (consid. 1).

2. La prescrizione dev'essere rilevata d'ufficio? (consid. 2 a).

3. Applicazione analogica delle disposizioni relative alla prescrizione contenute in altri testi legali, ove, come nella fattispecie, il credito della Confederazione concernente il rimborso di prestazioni non sia espressamente dichiarato prescrittibile? (consid. 2 b).

4. In assenza di una disposizione espressa in materia, i crediti della Confederazione concernenti il rimborso di prestazioni si prescrivono nel termine di cinque anni dal giorno in cui sono sorti (consid. 2 c).

Sachverhalt ab Seite 352

BGE 98 Ib 351 S. 352

A.- Der Regierungsrat des Kantons Schwyz bewilligte der Strassengenossenschaft Zeigers-Jansern am 27. Januar 1964 einen Beitrag an den Bau einer Güterstrasse. Auch Bund und Bezirk richteten der Genossenschaft Beiträge aus. Am 8. April 1964 liess der Regierungsrat im Grundbuch das Verbot anmerken, die im Perimeter der Strassengenossenschaft gelegenen Liegenschaften ihrem Zwecke zu entfremden.

B.- Albert Moser ist Eigentümer des im Grundbuch von Sattel unter Nr. 564 aufgeführten Grundstücks, das im Perimeter der Strassengenossenschaft liegt. Am 13. Februar 1966 verkaufte er von diesem Grundstück 258 m2 zu einem Preise von

BGE 98 Ib 351 S. 353

3'870.– an Edwin Mahler. Das kantonale Meliorationsamt hat am 24. November 1967 Kenntnis von dieser Handänderung erhalten.

C.- Am 14. Juli 1971 forderte das Departement für Land- und Forstwirtschaft des Kantons Schwyz gestützt auf die Bodenverbesserungs-Verordnung des Bundes vom 29. Dezember 1954 (BOV 1954) und einen Erlass des Regierungsrates vom 8. April 1968 von Moser wegen Zweckentfremdung von 258 m2 Land den Teil der Beiträge von Bund, Kanton und Bezirk zurück, der dem Umfang der verkauften Parzelle entspreche. Zur Bestimmung dieses Betrages multiplizierte es die verkaufte Fläche (258 m2) mit Fr. 4.-, d.h. mit dem Betrag, der nach dem Subventionsbeschluss des Regierungsrates vom 27. Januar 1964 pro m2 zweckentfremdeter Fläche zurückzuerstatten ist. Nach Addition von Fr. 10.- Kanzleikosten stellte sich die zu zahlende Summe somit auf Fr. 1'042.–.

D.- Der Regierungsrat hob diese Verfügung auf Beschwerde Mosers am 30. August 1971 auf, mit der Begründung, die Rückerstattungsforderung sei am 14. Juli 1971, dem Tage an dem sie zum ersten Male geltend gemacht wurde, verjährt gewesen; er nahm eine Verjährungsfrist von 5 Jahren an, die am 13. Februar 1966 zu laufen begann, d.h. am Tage der Handänderung, die zur Zweckentfremdung führte.

E.- Mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die Abteilung für Landwirtschaft des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements, den Beschwerdeentscheid des Schwyzer Regierungsrates aufzuheben "und die Sache zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat des Kantons Schwyz, ggf. an sein Land- und Forstwirtschaftsdepartement, zurückzuweisen". Sie anerkennt, dass die Verjährung von Amtes wegen zu berücksichtigen ist, wie der Regierungsrat es getan hat. Jedoch ist sie der Ansicht, mangels ausdrücklicher Vorschrift über die Verjährung des in Frage stehenden Rückerstattungsanspruchs sei in Anlehnung an Art. 11 des BG über geschützte Warenpreise und die Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte vom 21. Dezember 1960 und Art. 45 Abs. 2 des BG über die Bekämpfung von Tierseuchen vom 1. Juli 1966 anzunehmen, dieser verjähre mit Ablauf von fünf Jahren, nachdem die zuständigen Organe von seinem Rechtsgrund Kenntnis erlangt hätten, spätestens jedoch innert zehn Jahren seit seinem Entstehen. Weder die zehn- noch

BGE 98 Ib 351 S. 354

die fünfjährige Verjährungsfrist seien am 14. Juli 1971 abgelaufen gewesen.

F.- Der Regierungsrat des Kantons Schwyz beantragt Abweisung der Beschwerde. Moser hat keine Vernehmlassung eingereicht.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der angefochtene Entscheid betrifft die teilweise Rückerstattung von Beiträgen, die der Bund sowie Kanton und Bezirk Schwyz ausgerichtet haben. Soweit er sich auf den Bundesbeitrag bezieht, hat er eine Streitigkeit aus dem Verwaltungsrecht des Bundes über die Rückerstattung ausbezahlter Zuwendungen zum Gegenstand, die an sich gemäss Art. 116 lit. e OG mit verwaltungsrechtlicher Klage unmittelbar vor Bundesgericht gebracht werden kann. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach Art. 102 lit. a OG grundsätzlich unzulässig, wenn die verwaltungsrechtliche Klage nach Art. 116 OG offen steht. Ausnahmsweise ist aber nach Art. 117 lit. c OG die verwaltungsrechtliche Klage unzulässig, wenn die Erledigung des Streites einer Behörde im Sinne von Art. 98 lit. b-h OG zusteht (BGE 97 I 742; GRISEL, Droit administratif suisse, S. 513). Ein solcher Fall liegt hier vor. Nach Art. 57 Abs. 1 BOV 1954 haben die Kantone bei Zweckentfremdungen ohne Bewilligung von den Werk- oder Grundeigentümern einen entsprechenden Anteil am Bundesbeitrag zurückzufordern. Die Erledigung eines solchen Streites steht also den Kantonen zu. Deren letztinstanzlicher Entscheid unterliegt nach Art. 117 lit. c OG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, obschon die Voraussetzungen von Art. 116 lit. e OG für eine verwaltungsrechtliche Klage erfüllt sind. Die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen den Entscheid einer letzten kantonalen Instanz, der einen konkreten Einzelfall betrifft und an keine der in Art. 98 lit. b-f OG aufgezählten eidgenössischen Vorinstanzen weitergezogen werden kann. Sie ist somit nach Art. 98 lit. g OG zulässig. Da sie sich jedoch nur gegen Entscheide richten kann, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen, ist hier lediglich über die teilweise Rückerstattung des Bundesbeitrages zu urteilen. Die Beschwerdeführerin leitet ihre Beschwerdelegitimation in der vorliegenden Angelegenheit zu Recht aus Art. 69 Abs. 1 der Bodenverbesserungs-Verordnung vom 14. Juni 1971 (BOV 1971)

her, wonach die Abteilung für Landwirtschaft Verfügungen der letzten kantonalen Instanzen gemäss Art. 103 lit. b OG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiterziehen kann. Art. 70 Abs. 2 BOV 1971 erklärt zwar die Bodenverbesserungs-Verordnung 1954 auf alle während ihrer Geltungsdauer eingetretenen Tatsachen anwendbar. Dies schliesst aber die Legitimation der Beschwerdeführerin nach Art. 69 Abs. 1 BOV 1971 nicht aus, gegen Entscheide Beschwerde zu führen, die nach dem Inkrafttreten der neuen Verordnung gefällt wurden. Es genügt deshalb, festzuhalten, dass die geltende Verordnung am 15. Juli 1971 in Kraft getreten ist, also vor dem angefochtenen Entscheid vom 30. August 1971. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit einzutreten. Für ihre materielle Beurteilung ist nach Art. 70 Abs. 2 BOV 1971 auf die Bodenverbesserungs-Verordnung 1954 abzustellen.

2. Obschon weder das Landwirtschaftsgesetz noch die Bodenverbesserungs-Verordnung 1954 die Verjährung der Ansprüche auf Rückerstattung von Bundesbeiträgen vorsehen und auch Moser die Verjährung des Rückerstattungsanspruches nicht geltend gemacht hat, begründet der Regierungsrat die Aufhebung des Departementsentscheides allein damit. Die Gründe, die dazu geführt haben, zivilrechtliche Forderungen der Verjährung zu

unterwerfen (vgl. BGE 90 II 437 Erw. 8), rechtfertigen es, wie heute allgemein anerkannt wird, anzunehmen, dass auch vermögensrechtliche Ansprüche des öffentlichen Rechts durch Zeitablauf erlöschen. Die Verjährung beruht mit anderen Worten auf einem allgemeinen Grundsatz, der im Privatrecht wie auch im öffentlichen Rechte gilt (vgl. BGE 97 I 628 mit Hinweisen). Auch wenn eine ausdrückliche Vorschrift darüber fehlt, ist im vorliegenden Falle demnach die Verjährung des in Frage stehenden Rückerstattungsanspruchs nicht ausgeschlossen. Es bleiben aber verschiedene Fragen zu prüfen. a) Zunächst kann sich fragen, ob der Regierungsrat die Verjährung zu Recht von Amtes wegen beachtet hat. Im Zivilrecht darf der Richter sie nach Art. 142 OR nur berücksichtigen, wenn sich der Schuldner darauf beruft. In öffentlichrechtlichen Streitigkeiten jedoch trägt das Bundesgericht ihr regelmässig Rechnung, ob sie angerufen wird oder nicht (BGE 73 I 129; BGE 86 I 62, 64). Zur Begründung dieser Praxis wird in erster Linie auf die zwingende Natur des öffentlichen Rechts hingewiesen.

BGE 98 Ib 351 S. 356

Einige Autoren weichen allerdings von dieser Auffassung ab (GRISEL, a.a.O., S. 347; E. BLUMENSTEIN, System des Steuerrechts, 2. A., S. 219, 3. A. S. 273; ZWEIFEL, Zeitablauf als Untergangsgrund öffentlichrechtlicher Ansprüche, S. 53 ff.). In der Tat leuchtet nicht ohne weiteres ein, dass die Verjährung selbst wo sie sich nicht aus einer ausdrücklichen Vorschrift, sondern lediglich aus einem allgemeinen Rechtsgrundsatz ergibt, dem Gläubiger, im Unterschied zum Zivilrecht, auch dann entgegenzuhalten ist, wenn der Schuldner es unterlässt, sich darauf zu berufen. Die Frage kann hier aber offen bleiben. Die Beschwerdeführerin hat sich in ihrer Beschwerde ausdrücklich mit der Berücksichtigung der Verjährung von Amtes wegen einverstanden erklärt. Damit hat sie ihre Forderung zeitlich begrenzt und ihr Rechtsbegehren eingeschränkt. Das Bundesgericht ist zwar nicht an die Begründung einer Beschwerde gebunden, jedoch darf es nach Art. 114 Abs. 1 OG, ausser in Abgabestreitigkeiten, weder zugunsten noch zuungunsten der Parteien über deren Begehren hinausgehen. Im vorliegenden Falle ist es ihm deshalb versagt, zu entscheiden, ob die Verjährung von Amtes wegen berücksichtigt werden durfte; es hat einzig zu prüfen, ob die Verjährung eingetreten ist. b) Da die Verjährung des hier im Streite liegenden Rückerstattungsanspruchs in keinem bundesrechtlichen Erlass geregelt ist, hat das Bundesgericht abzuklären, ob für verwandte Ansprüche eine Regelung besteht, die analog auf den vorliegenden Fall angewendet werden kann (vgl. BGE 93 I 397 mit Hinweisen). Der Gläubiger verkennt oft, dass sein Anspruch auch verjähren kann, wenn das Gesetz sich darüber ausschweigt. Die analoge Anwendung von Verjährungsbestimmungen über verwandte Ansprüche ist daher nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässig: Es muss als wahrscheinlich angenommen werden können, dass der Gesetzgeber, wenn er die Verjährung für den fraglichen Anspruch geregelt hätte, sich für die Lösung entschieden hätte, deren analoge Anwendung in Aussicht genommen wird. Ausserdem müsste auch der Gläubiger diese Lösung erwartet haben können, wenn er sich Gedanken über die Verjährung seines Anspruchs gemacht hätte. Weder die Verjährungsbestimmungen, die im angefochtenen Entscheid erwähnt sind, noch die von der Beschwerdeführerin angeführten entsprechen aber diesen Voraussetzungen. Bestimmungen über die Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche aus öffentlichem Recht finden sich in zahlreichen

BGE 98 Ib 351 S. 357

Erlassen des Bundes. Zu beachten ist dabei, dass verschiedene dieser Bestimmungen von Verjährung sprechen, obschon sie der Sache nach Verwirkung meinen (z.B. Art. 16 Abs. 3 und 47 Abs. 2 AHVG; vgl. BGE 97 V 144 und EVEG 1969 S. 184). Dauer und Beginn der Fristen sind fast von Erlass zu Erlass verschieden geregelt. Diese Verschiedenheiten lassen sich oft sachlich nicht begründen. Vielfach scheinen sie lediglich die Folge von Zufälligkeiten bei der Vorbereitung der betreffenden Erlasse. Gesetzgeber und Verwaltung haben offenbar bisher der Festsetzung dieser Fristen und ihrer sachgemässen Vereinheitlichung keine besondere Auf-

merksamkeit gewidmet. Vereinzelt wird wohl die Dauer, nicht aber der Beginn der Frist festgelegt (z.B. V über Abgaben auf Konsummilch und Konsumrahm vom 30. Dezember 1953, Art. 13 Abs. 1) oder der Beginn der Frist wird so angesetzt, dass die Frist praktisch nicht zu laufen beginnen kann (z.B. VV zum BRB über die eidgenössische Getränkesteuer vom 27. November 1934, Art. 82 Abs. 1: Beginn der Frist mit Ausserkraftsetzung der Verordnung). Wo der Fristbeginn geregelt ist, wird er meist auf den Zeitpunkt der Entstehung oder der Fälligkeit des fraglichen Anspruchs gelegt. Im Steuerrecht wird oft auf das Ende des Kalenderjahres abgestellt, in dem eine dieser Tatsachen eingetreten ist. Auch der Zeitpunkt, in dem der Berechtigte Kenntnis von seinem Anspruch erhält, gilt häufig als Fristbeginn. Zahlreiche Vorschriften kombinieren eine Frist mit gleitendem Beginn (z.B. Kenntnis des Berechtigten vom Anspruch) mit einer solchen mit festem Beginn (z.B. Entstehung des Anspruchs). Die Dauer der Fristen wird meistens auf ein Jahr, fünf Jahre oder zehn Jahre festgelegt. Andere Fristen sind nur vereinzelt vorgesehen (z.B. Art. 14 Abs. 2 EntG). Für Rückerstattungsansprüche finden sich die folgenden Lösungen: - Verjährung des Anspruchs ein Jahr nach Kenntnis davon, jedenfalls aber fünf Jahre nach seiner Entstehung (BG über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge vom 30. September 1955, Art. 29 Abs. 1; BG über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23. Dezember 1959, Art. 41 Abs. 4; BG über die Erwerbsausfallentschädigungen an Wehr- und Zivilschutzpflichtige vom 25. September 1952, Art. 20 Abs. 2; BG über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft vom 23. März 1962, Art. 33 Abs. 4; Beamtenordnung I vom 10. November 1959, Art. 72 Abs. 2; Beamtenordnung II vom 10. November 1959, Art. 63 Abs. 2;

Beamtenordnung III vom 29. Dezember 1964, Art. 98 Abs. 2; Angestelltenordnung vom 10. November 1959, Art. 79 Abs. 2). - Verjährung des Anspruchs fünf Jahre nach Kenntnis davon, jedenfalls zehn Jahre nach seiner Entstehung (BG über die Brotgetreideversorgung des Landes vom 20. März 1959, Art. 57 Abs. 1; BG über geschützte Warenpreise und die Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte vom 21. Dezember 1960, Art. 11; BG über Bundesbeiträge an die Bekämpfung der rheumatischen Krankheiten vom 22. Juni 1962, Art. 7 Abs. 1; BG über die Bekämpfung von Tierseuchen vom 1. Juli 1966, Art. 45 Abs. 2; BB über die inländische Zuckerwirtschaft vom 27. Juni 1969, Art. 16 Abs. 1; BG über die Tabakbesteuerung vom 21. März 1969, Art. 30 Abs. 2).
- Verjährung des Anspruchs ein Jahr nach Kenntnis davon, jedenfalls zehn Jahre nach seiner Entstehung (Art. 99 Abs. 1 KUVG; Art. 35 Abs. 2 nGSchG; BB über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 31. Januar 1958, Art. 13 Abs. 1; BG über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 19. März 1965, Art. 17 Abs. 1; BG über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 20. März 1970, Art. 14 Abs. 1; BB über zusätzliche wirtschaftliche und finanzielle Massnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft vom 25. Juni 1971, Art. 22 Abs. 2).
- Verjährung des Anspruchs zehn Jahre nach seiner Entstehung (Art. 17 Abs. 2 NHG). Mehrere der zitierten Bestimmungen erklären ausserdem die längeren strafrechtlichen Verjährungsfristen da für massgebend, wo sich der Rückerstattungsanspruch aus einer strafbaren Handlung herleitet. Für welche all dieser Lösungen sich der Gesetzgeber entschieden hätte, wenn er die Verjährung im Landwirtschaftsgesetz hätte regeln wollen, lässt sich unter den gegebenen Umständen nicht sagen. Umso weniger konnte auch die mit der Geltendmachung des Rückerstattungsanspruchs betraute kantonale Behörde die analoge Anwendung einer bestimmten Lösung auf den in Frage stehenden Anspruch erwarten. Die analoge Übernahme einer der aufgeführten Lösungen auf den vorliegenden Fall verbietet sich demnach. Enthielte allerdings das Landwirtschaftsgesetz Vorschriften über die Verjährung anderer Ansprüche als der Ansprüche auf Rückerstattung von Bundesbeiträgen, so wäre möglicherweise

anzunehmen, die darin getroffene Regelung gelte für alle in diesem Gesetze begründeten Forderungen (vgl. BGE 93 I 397 ff.). Solche anderen Verjährungsvorschriften finden sich aber nicht. c) Die Verjährung des hier in Frage stehenden Rückerstattungsanspruchs ist in keinem bundesrechtlichen Erlass geregelt. Da auch die analoge Anwendung einer für andere Rückerstattungsansprüche geltenden Regelung aus den eben angeführten Gründen ausgeschlossen ist, hat das Bundesgericht selbst, gewissermassen anstelle des Gesetzgebers, insbesondere Beginn und Dauer der Verjährungsfrist zu bestimmen. Im Interesse der Rechtssicherheit weicht es dabei nicht ohne zwingenden Grund von seinen früheren Entscheiden ab. Für Rückerstattungsansprüche hat das Bundesgericht mangels ausdrücklicher Vorschrift schon mehrmals eine einzige Verjährungsfrist von fünf Jahren angenommen. Als Fristbeginn galt dabei jeweils der Zeitpunkt, in dem der betreffende Anspruch entstanden war. Für diese Lösung entschied sich das Bundesgericht zunächst mit Bezug auf die Rückerstattung von Militärpflichtersatzabgaben (BGE 61 I 201). Es wandte sie später auf die Rückforderung einer irrtümlicherweise bezahlten Entschädigung (BGE 78 I 90), zu Unrecht erhobener periodischer Steuern (BGE 78 I 192) und zu Unrecht bezogener Rückvergütungen (BGE 83 I 220) an. In einem neueren Entscheid über die Rückerstattung von Bundesbeiträgen hat es sie bestätigt (BGE 93 I 672) und im unveröffentlichten Urteil i.S. Michellod vom 22. Dezember 1971 ein weiteres Mal erwähnt. Die Gründe, welche für die anderen möglichen Lösungen sprechen, sind nicht so gewichtig, dass von dieser Rechtsprechung abgewichen werden müsste. Solange der Gesetzgeber die Verjährung nicht selbst ausdrücklich regelt, ist deshalb von einer Verjährungsfrist von fünf Jahren seit Entstehung des Rückerstattungsanspruchs auszugehen. Eine Frist von fünf Jahren seit Kenntnis vom Anspruch scheint zu lange, würde sie doch dem Gläubiger ermöglichen, seinen Anspruch noch in einem Zeitpunkt geltend zu machen, da der Schuldner mit gutem Grund Verzicht darauf annimmt. Eine einzige Frist von zehn Jahren seit Entstehung des Anspruches widerspräche anderseits dem gemeinsamen Interesse von Gläubiger und Schuldner an einigermassen rascher Bereinigung ihrer Rechtsbeziehungen. Ob neben der vom Bundesgericht angenommenen fünfjährigen

Verjährungsfrist, welche mit der Entstehung des fraglichen Rückerstattungsanspruchs zu laufen beginnt, entsprechend der ersten in Erw. 2 lit. b angeführten Lösung für Rückerstattungsansprüche zusätzlich eine Frist von einem Jahr seit Kenntnis vom Anspruch anzunehmen ist, kann hier offen bleiben, da diese Frage für den vorliegenden Fall ohne Bedeutung ist. d) Der Anspruch des Bundes auf Rückerstattung seines Beitrages ist im vorliegenden Falle mit dem Verkauf der Parzelle Mosers an Mahler am 13. Februar 1966 entstanden. Erst mehr als fünf Jahre nach diesem Tage, nämlich am 14. Juli 1971, hat das Departement für Land- und Forstwirtschaft des Kantons Schwyz erstmals die Rückerstattung gefordert. Der Regierungsrat hat deshalb den Anspruch des Bundes zu Recht als verjährt betrachtet. Die Beschwerde ist somit unbegründet.