VPB 60.66

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 13. November 1995 in Sachen Stadt X gegen Bundesamt für Veterinärwesen; 94/9B-001)

Subventionsrückforderung; anwendbares Recht; Zweckentfremdung; Kognition.

1. Art. 29 und 42 Abs. 1 SuG in Verbindung mit Art. 45 TSG. Anwendbares Recht.

Anwendbarkeit des Subventionsgesetzes, da es bezüglich der Subventionsrückforderung in casu das günstigere Recht ist als das Tierseuchengesetz (E. 3.2).

2. Art. 28 und 29 SuG. Anwendbare Bestimmung; Zweckentfremdung; Kognition.

- Wurden Bundesbeiträge für die Erstellung beziehungsweise Erneuerung eines Fleischmehlbetriebes (Objekt) zugesichert, ist Art. 29 SuG bezüglich einer Rückforderung anwendbar (E. 3.1).

- Eine Zweckentfremdung kann auch durch die Schliessung eines Betriebes gegeben sein (E. 4.3).

- Wenn die Entwicklung, welche zur Schliessung des Betriebes geführt hat, weder von den Subventionsbehörden noch vom Subventionsempfänger vorauszusehen und somit zu beeinflussen war, ist die Annahme eines Härtefalls berechtigt. Es liegt im Ermessen der Verwaltung, diesem Umstand Rechnung zu tragen (E. 4.4-4.7).

Restitution des subventions; droit applicable; changement d'affectation; pouvoir d'examen.

1. Art. 29 et 42 al. 1 LSu en relation avec l'art. 45 LFE. Droit applicable.

La loi sur les subventions est applicable en l'espèce car elle est plus favorable que la loi sur les épizooties concernant la restitution des subventions (consid. 3.2).

2. Art. 28 et 29 LSu. Disposition applicable; changement d'affectation; pouvoir d'examen.

- Si des subventions fédérales ont été promises pour la construction et la rénovation d'une usine de farines animales (bien immobilier), l'art. 29 LSu est applicable en cas de restitution des subventions (consid. 3.1).

- La condition du changement d'affectation est aussi réalisée par la fermeture de la fabrique (consid. 4.3).

- Il se justifie d'admettre un cas de rigueur lorsque ni l'autorité compétente, qui a octroyé la subvention, ni le bénéficiaire de la subvention n'ont pu prévoir et empêcher les événements qui ont conduit à la fermeture de l'exploitation. Il relève du pouvoir d'appréciation de l'administration de tenir compte de ces circonstances (consid. 4.4-4.7).

Ripetizione di sussidi; diritto applicabile; sottrazione allo scopo; potere d'esame.

1. Art. 29 e 42 cpv. 1 LSu in relazione con l'art. 45 LFE. Diritto applicabile.

La legge sui sussidi è applicabile nella fattispecie, essendo per la ricorrente più favorevole della legge sulle epizoozie per quanto attiene alla ripetizione dei sussidi (consid. 3.2).

2. Art. 28 e 29 LSu. Campo d'applicazione; sottrazione allo scopo; potere d'esame.

- Se sono stati assicurati sussidi federali per la costruzione o per l'ammodernamento degli immobili di una fabbrica di farina animale, in caso di ripetizione dei sussidi è applicabile l'art. 29 LSu (consid. 3.1).

- La sottrazione allo scopo può avvenire anche mediante la chiusura dell'azienda (consid. 4.3).

- Quando gli avvenimenti che hanno condotto alla chiusura dell'azienda non potevano essere previsti né influenzati dalle autorità che hanno concesso i sussidi e dal loro beneficiario, si giustifica l'ammissione di un caso di rigore. La considerazione di questa circostanza è una questione d'apprezzamento dell'amministrazione (consid. 4.4-4.7).

Aus dem Sachverhalt:

Seit 1975 betrieb die Stadt X einen Fleischmehlbetrieb, der als regionale Tierkörperbeseitigungsanlage für die Entsorgung von Tierkörpern, Schlacht- und Metzgereiabfällen im Normalfall sowie die Entsorgung von Tierkörpern im Seuchenfall bestimmt war. An dessen subventionsberechtigte Erstellungskosten erhielt die Stadt X einen Bundesbeitrag von insgesamt Fr. .... Die Schlusszahlung erfolgte am 8. Januar 1979. Für den Einbau eines Scheibentrockners (Ersatzbeschaffung) wurde der Stadt X an die subventionsberechtigten Kosten am 14. Januar 1985 ein Beitrag von Fr. ... ausgerichtet. Die Ausrichtung beider Bundesbeiträge war mit einem Zweckentfremdungsverbot verbunden.

Am 18. Dezember 1991 beschloss der Stadtrat von X (Stadtrat) die Schliessung des Fleischmehlbetriebs auf Ende 1993. Daraufhin verpflichtete das Bundesamt für Veterinärwesen (hiernach: Bundesamt) die Stadt X mit Verfügung vom 12. September 1994, den Betrag von Fr. ... zurückzuerstatten.

Gegen diese Verfügung des Bundesamtes führt das Gesundheits- und Wirtschaftsamt im Namen der Stadt X (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 6. Oktober 1994 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD. Im wesentlichen wird beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und auf die Subventionsrückforderung im Betrag von Fr. ... sei zu verzichten, eventualiter die zurückzuerstattende Summe wesentlich tiefer anzusetzen.

Aus den Erwägungen:

1. (Zuständigkeit und Beschwerdelegitimation)

2. Grundlage für die Ausrichtung eines Bundesbeitrages an den Fleischmehlbetrieb bildete Art. 40 des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 (TSG, SR 916.40, AS 1992332, 19951485 3711) in der ursprünglichen Fassung (AS 19661565). Danach konnte der Bund Beiträge an die Kosten der Erstellung von Tierkörperbeseitigungsanlagen leisten, die regionalen tierseuchenpolizeilichen Zwecken dienen. Der Bundesrat regelte die nähere Festsetzung der Beiträge, die höchstens 30 % betragen durften. Das Eidgenössische Veterinäramt besorgte die Ermittlung, Festsetzung und Ausrichtung der Bundesbeiträge (Art. 43 TSG in der ursprünglichen Fassung). Art. 40 TSG wurde per 1. Januar 1981 aufgehoben (Änderung vom 20. Juni 1980, AS 19801776).

Zu Unrecht bezogene Entschädigungen (in der ursprünglichen Fassung: zu Unrecht gewährte Beiträge) können zurückgefordert werden (Art. 45 TSG). Werden dadurch ungebührliche Härtefälle geschaffen, so kann auf die Rückerstattung ganz oder teilweise verzichtet werden (Art. 60.3 der Tierseuchenverordnung vom 15. Dezember 1967 [TSV], SR 916.401, AS 19672042). Diese Verordnung wurde auf den 1. September 1995 aufgehoben (AS 19953796) und durch die Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (AS 1995 3716) ersetzt. Auf das vorliegende Verfahren bleibt jedoch die alte Tierseuchenverordnung anwendbar.

Am 1. April 1991 trat das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1) in Kraft. Dieses Gesetz soll sicherstellen, dass Finanzhilfen und Abgeltungen im gesamten Bereich des Bundes nach einheitlichen Kriterien gewährt werden (vgl. Art. 1 SuG). Es gilt für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen (Art. 2 Abs. 1 SuG). Das zweite Kapitel (Art. 4 bis 8 SuG) enthält Bestimmungen betreffend die Rechtsetzung über Finanzhilfen und Abgeltungen, während das dritte Kapitel (Art. 11 bis 40 SuG) allgemeine Bestimmungen für Finanzhilfen und Abgeltungen enthält, die direkt auf das einzelne Subventionsverhältnis anwendbar sind. Die Art. 28 und 29 SuG regeln die Rückforderung von Finanzhilfen infolge Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung beziehungsweise Zweckentfremdung und Veräusserung.

Nach den Übergangsbestimmungen (Art. 42 SuG) gilt das dritte Kapitel auch für frühere Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügungen und -verträge, soweit sie über dessen Inkrafttreten hinaus wirksam sind und dieses Gesetz für die Empfänger nicht ungünstiger ist als das bisherige Recht (Abs. 1).

3. Gegenstand des vorliegenden Streites ist die Frage, ob die Beschwerdeführerin dem Bund einen Teil der seinerzeit empfangenen Bundesbeiträge zurückzuerstatten habe. Dabei ist einmal umstritten, welche Bestimmungen des Subventionsgesetzes zur Anwendung gelangen. Die in Betracht fallenden Regelungen finden sich in den Art. 28 und 29 SuG; sie lauten folgendermassen:

«Art. 28: Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung bei Finanzhilfen

1Erfüllt der Empfänger seine Aufgabe trotz Mahnung nicht, so zahlt die zuständige Behörde die Finanzhilfe nicht aus oder fordert sie samt einem Zins von jährlich 5 Prozent seit der Auszahlung zurück.

2Erfüllt der Empfänger seine Aufgabe trotz Mahnung mangelhaft, so kürzt die zuständige Behörde die Finanzhilfe angemessen oder fordert sie teilweise samt einem Zins von jährlich 5 Prozent seit der Auszahlung zurück.

3In Härtefällen kann auf eine Rückforderung ganz oder teilweise verzichtet werden.

4Vorbehalten bleibt die Durchsetzung der Vertragserfüllung bei vertraglichen Finanzhilfen.

Art. 29: Zweckentfremdung und Veräusserung bei Finanzhilfen

1Wird ein Objekt (Grundstück, Baute, Werk, bewegliche Sache) seinem Zweck entfremdet oder veräussert, so fordert die zuständige Behörde die Finanzhilfe zurück. Die Rückforderung bemisst sich nach dem Verhältnis zwischen der bestimmungsgemässen und der tatsächlichen Verwendungsdauer. In Härtefällen kann die Rückforderung ermässigt werden.

2Die zuständige Behörde kann bei Veräusserungen ganz oder teilweise auf die Rückforderung verzichten, wenn der Erwerber die Voraussetzungen für die Finanzhilfe erfüllt und alle Verpflichtungen des Empfängers übernimmt.

3Der Empfänger muss Zweckentfremdungen und Veräusserungen unverzüglich der zuständigen Behörde schriftlich melden.»

Somit ist vorweg zu klären, welche dieser Bestimmungen zur Anwendung gelangt. In einem zweiten Schritt ist sodann zu prüfen, ob das Subventionsgesetz das günstigere Recht darstellt (Art. 42 Abs. 1 SuG).

Es geht also darum, festzustellen, welcher der beiden in Frage kommenden Tatbestände durch die Betriebsschliessung erfüllt wurde. Das hängt davon ab, ob die Betriebseinstellung als Nichterfüllung beziehungsweise mangelhafte Erfüllung einer subventionierten Aufgabe zu werten ist oder als Zweckentfremdung eines subventionierten Objektes. Dies ist im vorliegenden Verfahren streitig.

3.1. In seiner Verfügung vom 12. September 1994 hat das Bundesamt den Rückforderungsanspruch gestützt auf Art. 29 SuG begründet. In der Vernehmlassung vom 1. Dezember 1994 führt es dazu aus, dass Art. 29 SuG das Objekt, für welches Subventionen ausgerichtet wurden, zum Gegenstand habe, während Art. 28 SuG jene Fälle erfasse, in welchen der Subventionsempfänger als Person seine Aufgabe nicht oder mangelhaft erfülle.

Die Beschwerdeführerin hält demgegenüber dafür, Art. 28 SuG sei anwendbar, und diese Bestimmung erlaube einen vollständigen Verzicht auf eine Rückforderung. Sie räumt indessen in der Replik vom 26. Januar 1994 selbst ein, es treffe wohl zu, dass Art. 28 SuG primär auf die subventionierte Tätigkeit und Art. 29 SuG auf die subventionierten Mittel zur Ausübung dieser Tätigkeit abstelle. Die Ausübung der Tätigkeit und der Fortbestand der dazu notwendigen Mittel stünden jedoch in engem beziehungsweise kausalem Zusammenhang.

Diese Vorbringen der Beschwerdeführerin ändern nichts an der Tatsache, dass der Gesetzgeber in Art. 28 und 29 SuG zwei verschiedene Tatbestände geschaffen hat, welche eine Rückerstattungspflicht auslösen. Sie sind auseinanderzuhalten.

3.1.1. Das massgebliche Abgrenzungskriterium ist der Anknüpfungspunkt. Bei Art. 28 SuG ist es eine subventionierte Aufgabe

beziehungsweise Tätigkeit und bei Art. 29 SuG ein subventioniertes Objekt (das Gesetz nennt als Beispiele ein Grundstück, eine Baute, ein Werk oder eine bewegliche Sache). Entscheidend ist mithin, wofür (für die Erfüllung einer Aufgabe oder für die Erstellung eines Objekts) ein Bundesbeitrag geleistet wurde. Art. 29 SuG kommt somit dann zur Anwendung, wenn ein Bundesbeitrag für ein Objekt geleistet wurde, welches in der Folge seinem Zweck entfremdet oder veräussert wurde. Demgegenüber erstreckt sich der Anwendungsbereich von Art. 28 SuG auf die Fälle der Nichtausführung beziehungsweise Schlechtausführung einer subventionierten Aufgabe.

Damit im Einklang steht auch die unterschiedliche Regelung der Bemessung der Rückforderungssumme. Während bei der Nichterfüllung beziehungsweise mangelhaften Erfüllung einer Aufgabe die Finanzhilfe samt einem Zins von jährlich 5 % zurückzufordern ist (Art. 28 Abs. 1 und 2 SuG), bemisst sich die Summe bei der Zweckentfremdung eines Objekts nach dem Verhältnis zwischen bestimmungsgemässer und tatsächlicher Verwendungsdauer (Art. 29 Abs. 1 SuG). Die Regelung nach Art. 28 SuG ist sehr allgemein. Demgegenüber ist die Regelung nach Art. 29 SuG speziell auf Objekte abgestimmt, die naturgemäss eine bestimmbare Verwendungsdauer haben. Diese beschränkte Lebensdauer, beispielsweise einer Baute, ist für die Bemessung einer allfälligen Rückforderung ausschlaggebend.

Somit ist davon auszugehen, dass Art. 28 SuG auf jene Fälle Anwendung findet, wo es allgemein um die Subventionierung einer Aufgabe geht, während Art. 29 SuG bei der Subventionierung eines Objektes anwendbar ist.

3.1.2. Demnach ist zu prüfen, was im vorliegenden Verfahren subventioniert wurde.

Nach Art. 40 TSG und Art. 7 der inzwischen aufgehobenen Verordnung vom 27. Dezember 1967 über die Bundesbeiträge an die Kosten der Tierseuchenbekämpfung und der Fleischhygiene (AS 19672036) konnte der Bund Beiträge «an die Kosten der Erstellung von Tierkörperbeseitigungsanlagen» leisten. Dementsprechend wurden nach dem Bundesratsbeschluss vom 7. März 1977 und der Verfügung des EVD vom 23. Dezember 1980 unbestrittenermassen Beiträge an die Kosten der Erstellung beziehungsweise teilweisen Erneuerung des Fleischmehlbetriebs, das heisst eines Objektes zugesichert und in der Folge ausgerichtet. Mit den Bundesbeiträgen wurde nicht die «Aufgabe» der Tierkörperbeseitigung allgemein mit einem einmaligen Beitrag subventioniert, sondern die Erstellung beziehungsweise Erneuerung eines spezifischen Bauobjekts samt technischen Einrichtungen, eben die «Tierkörperbeseitigungsanlage».

Somit ist Art. 29 SuG als massgebliche Bestimmung anwendbar.

3.2. Weiter ist zu prüfen, ob Art. 29 SuG nicht ungünstiger ist als das vor Inkrafttreten des Subventionsgesetzes anwendbare Recht (Art. 42 Abs. 1 SuG).

3.2.1. Vor dem Inkrafttreten des Subventionsgesetzes galt folgendes:

Zu Unrecht bezogene Entschädigungen können zurückgefordert werden (Art. 45 TSG). Zuständig für diese Rückforderung ist das Bundesamt (Art. 60.3 TSV). In Übereinstimmung mit den damals geltenden Bestimmungen wurde die Ausrichtung des Bundesbeitrags (für die Erstellung des Fleischmehlbetriebs) an die Beschwerdeführerin mit einer Rückforderungsklausel versehen. Sollte der Fleischmehlbetrieb vor Ablauf einer Frist von 30 Jahren seit der Ausrichtung des Bundesbeitrags zweckentfremdet werden, wurde der Beschwerdeführerin im Bundesratsbeschluss vom 7. März 1977 die Verpflichtung auferlegt, für jedes noch verbleibende Jahr 3,5 % des Beitrages zurückzuerstatten. Dasselbe gilt für den Bundesbeitrag, der 1985 an den Einbau des Scheibentrockners geleistet wurde.

Die 30jährige Frist für den ursprünglichen Bundesbeitrag begann mit der Schlusszahlung durch das Bundesamt am 8. Januar 1979 zu laufen und würde im Jahre 2009 enden. Von der Schliessung (Ende 1993) bis zum Jahre 2009 verbleiben 15 Jahre. Bei 3,5 % pro Jahr hätte die Beschwerdeführerin 52,5 % des erhaltenen Bundesbeitrags zurückzuerstatten.

Analoges gilt für den Einbau des Scheibentrockners im Jahre 1985. Das Zweckentfremdungsverbot würde im Jahre 2015 ablaufen. Von der Schliessung an gerechnet verbleiben 21 Jahre, womit die Beschwerdeführerin 73,5 % des Bundesbeitrages an den Einbau des Scheibentrockners zurückzuerstatten hätte.

3.2.2. Nach Art. 29 SuG bemisst sich die Rückforderung nach dem Verhältnis zwischen der bestimmungsgemässen und der tatsächlichen Verwendungsdauer. Das Bundesamt geht in der angefochtenen Verfügung von folgenden Überlegungen aus:

Die Betriebsaufnahme (Fleischmehlbetrieb) erfolgte am 13. März 1975. Die Betriebsschliessung erfolgte am 31. Dezember 1993. Das 30jährige Zweckentfremdungsverbot dauerte vom 8. Januar 1979 bis zum 8. Januar 2009. Die bestimmungsgemässe Verwendungsdauer beträgt somit 34 Jahre (1975-2009). Da die Einstellung 15 Jahre früher erfolgte (1993), beträgt der Rückerstattungsanspruch des Bundes noch 15/34 (44,1 %) des ursprünglich empfangenen Bundesbeitrages.

Der Scheibentrockner wurde Anfang 1983 in Betrieb genommen. Mit der Betriebsschliessung am 31. Dezember 1993 fand seine Verwendung ein Ende. Das 30jährige Zweckentfremdungsverbot dauerte vom 14. Januar 1985 bis zum 14. Januar 2015. Die bestimmungsgemässe Verwendungsdauer beträgt somit 32 Jahre (1983-2015). Da die Einstellung 21 Jahre früher erfolgte (1993), beträgt der Rückerstattungsanspruch des Bundes noch 21/32 (65,6 %) des ursprünglich empfangenen Bundesbeitrages.

Diese Berechnungen des Bundesamtes erscheinen überzeugend und sind nicht zu beanstanden. Sie sind seitens der Beschwerdeführerin auch nicht bestritten. Somit kann darauf abgestellt werden.

3.2.3. Der Vergleich der grundsätzlich zurückzuerstattenden Beiträge (vgl. Ziff. 3.2.1 und 3.2.2) ergibt, dass das Subventionsgesetz nicht das ungünstigere Recht ist. Somit spricht nichts gegen die Anwendung von Art. 29 SuG.

(...)

4. Im folgenden sind die Voraussetzungen für die Rückforderung eines Bundesbeitrags nach Art. 29 SuG zu prüfen und sodann die Höhe der Rückforderungssumme zu bestimmen. Voraussetzungen sind die Zweckentfremdung eines subventionierten Objektes, für welches eine Finanzhilfe ausgerichtet wurde.

4.1. Dass es sich im vorliegenden Verfahren um ein Objekt handelt, das subventioniert wurde, wurde bereits dargelegt (vgl. Ziff. 3.1.2). Zu prüfen bleibt, ob es um eine Finanzhilfe geht und ob eine Zweckentfremdung vorliegt.

(4.2: Feststellung, dass es sich bei den der Stadt X zugesprochenen Beiträgen um Finanzhilfen im Sinne des Subventionsgesetzes handelt)

4.3. Das Bundesamt betrachtet die Schliessung der Tierkörperbeseitigungsanlage als Zweckentfremdung im Sinne von Art. 29 SuG. Demgegenüber ist die Beschwerdeführerin der Ansicht, es liege keine Zweckentfremdung vor, da der Fleischmehlbetrieb nicht einem anderen Zweck zugeführt wurde, sondern unter dem Zwang der äusseren Umstände geschlossen werden musste.

Die Zweckentfremdung eines Objektes im Sinne von Art. 29 SuG ist insofern weit zu fassen, als darin jegliche Gründe erfasst werden, die dazu führen, dass das Objekt seinem bestimmungsgemässen Zweck nicht mehr dient, welcher Anlass für die Gewährung der Finanzhilfe gab. Ob und allenfalls welchem anderen Zweck das Objekt zugeführt wird, spielt keine Rolle. Massgebend ist allein, dass der ursprüngliche Zweck nicht mehr erfüllt wird. Die Gründe, die zur Zweckentfremdung führen, können allenfalls bei der Bestimmung des Rückerstattungsbetrags mitberücksichtigt werden, sind jedoch bei der Frage, ob eine Zweckentfremdung vorliegt, grundsätzlich nicht massgebend.

Der Fleischmehlbetrieb wurde zum Zweck erstellt, Tierkörper nach dem inzwischen aufgehobenen Art. 21 TSV (AS 1993 930) zu beseitigen. Die Bundesbeiträge wurden gewährt, weil der Fleischmehlbetrieb regionalen tierseuchenpolizeilichen Zwecken diente (vgl. Art. 40 TSG in der ursprünglichen Fassung). Diesen Zwecken dient der Fleischmehlbetrieb beziehungsweise die Infrastruktur des Betriebes seit der Schliessung nicht mehr. Diese Aufgabe nimmt nun ein Betrieb in der Ostschweiz war. Es ist somit ohne weiteres davon auszugehen, dass die Schliessung des Fleischmehlbetriebs eine Zweckentfremdung darstellt.

4.4. Mit der Zweckentfremdung des Objektes, für welches eine Finanzhilfe geleistet wurde, ist der Tatbestand des Art. 29 SuG erfüllt. Als Rechtsfolge ist vorgesehen, dass die zuständige Behörde die Finanzhilfe zurückfordert. Die Rückforderung bemisst sich nach dem Verhältnis zwischen der bestimmungsgemässen und der tatsächlichen Verwendungsdauer. Es wurde bereits dargelegt, welcher Anteil der erhaltenen Finanzhilfe zurückzuerstatten ist (vgl. Ziff. 3.2.2 und 3.2.3). Darnach ergeben sich folgende Beträge:

a. Fleischmehlbetrieb, ursprünglicher Beitrag ...

davon zurückzuerstattender Anteil 44,1 % ...

b. Scheibentrockner, ursprünglicher Beitrag ...

davon zurückzuerstattender Anteil 65,6 % ...

Total des grundsätzlich zurückzuerstattenden Beitrags ...

(...)

(4.5: Die von der Vorinstanz angeführten Gründe belegen eine Entwicklung, die auch für die Bundesbehörden im Zeitpunkt der Beitragsgewährung nicht in dieser Weise absehbar war. Da diese Entwicklung weder durch die Beschwerdeführerin noch durch die Bundesbehörden in wesentlichem Umfang zu beeinflussen war, ist ein begründeter Ausnahmefall anzuerkennen, der zur Annahme eines Härtefalles berechtigt. Die Vorinstanz ist zu Recht davon ausgegangen, dass im vorliegenden Verfahren ein Härtefall im Sinne von Art. 29 Abs. 1 SuG vorliegt)

4.6. Hauptstreitpunkt im vorliegenden Verfahren ist die Frage, ob das Bundesamt der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Härtefallsituation genügend Rechnung getragen hat. Somit ist noch zu prüfen, ob die vom Bundesamt verfügte Reduktion des grundsätzlich zurückzuerstattenden Beitrags rechtlich haltbar ist.

Aufgrund der Verwaltungsbeschwerde als einem vollkommenen Rechtsmittel überprüft die Rekurskommission EVD sowohl die Verletzung von Bundesrecht als auch die unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhaltes sowie die Ermessensbetätigung der Vorinstanz (Art. 49 VwVG). Als Rechtsverletzung fällt sowohl die Verletzung der Bundesverfassung und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101; BGE 111 Ib 68 E. 4) als auch die Verletzung irgendeines Bundesgesetzes oder einer Rechtsverordnung in Betracht. Auch Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung stellen als Ermessensfehler eine Rechtsverletzung dar. Darüber hinaus ist auch die Rüge der Unangemessenheit (Art. 49 Bst. c VwVG) zu überprüfen (vgl. Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, Rz. 270, 272, 275).

(Allgemeines zur Ermessensprüfung)

4.6.1. Vorerst ist zu untersuchen, welche Tragweite der Härtefallregelung von Art. 29 Abs. 1 SuG zukommt. Der Wortsinn legt es nahe, «ermässigen» in dem Sinne zu verstehen, dass nur ein teilweiser Verzicht möglich sein soll. «Ermässigen» hat in aller Regel nur die Bedeutung einer Vergünstigung im Sinne einer Herabsetzung bis zu einem gewissen Restbetrag, kaum je aber bis auf null. Auch die Gesetzessystematik legt diesen Schluss nahe, erwähnt doch das Gesetz in jenen Fällen, wo sowohl ein teilweiser als auch ein vollständiger Verzicht möglich ist (Art. 28 Abs. 3 SuG), ausdrücklich beide Möglichkeiten. Daraus ergibt sich zumindest, dass bei der Anwendung der Härtefallregelung des Art. 29 SuG ein strengerer Massstab gilt als im Falle der Anwendung von Art. 28 SuG.

Im weiteren lässt sich dem Subventionsgesetz keine präzisere Regel über die Festsetzung der Ermässigung der Rückforderung in einzelnen Härtefällen entnehmen. Es ist also davon auszugehen, dass dem Bundesamt grundsätzlich ein Ermessensspielraum zur Verfügung steht, der von keiner Reduktion bis zu einer Reduktion auf einen geringen Restbetrag reicht. In diesem Rahmen hat es sein Ermessen pflichtgemäss auszuüben.

Insbesondere stellt sich die Frage, ob das Bundesamt bei seinem Ermessensentscheid, nach welchem die Rückerstattungssumme um 60 % reduziert wird, allgemeine Verfassungsgrundsätze wie das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung des öffentlichen Interesses sowie Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung in einer Weise beachtet hat (vgl. Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, Rz. 357), dass ihm weder Ermessensmissbrauch noch Unangemessenheit vorzuwerfen ist.

4.6.2. Nach dem Rechtsgleichheitsgebot hat die rechtsanwendende Behörde bei ihrer Ermessensbetätigung das ihr eingeräumte Ermessen in allen gleich gelagerten Fällen gleich zu gebrauchen. Die Behörde verletzt dann den Gleichheitssatz, wenn sie zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich beurteilt (Häfelin / Müller, a. a. O., Rz. 410 mit Hinweisen u. a. auch auf BGE 111 Ib 213, E. 4).

Da es sich bei der Schliessung des Fleischmehlbetriebs und der daran anknüpfenden Subventionsrückforderung um einen Einzelfall handelt, wirft dessen Beurteilung unter dem Blickwinkel des Gleichheitsgebotes keine Probleme auf. Auch aus den Akten und den Beschwerdevorbringen ergeben sich keine diesbezüglichen Hinweise. Somit kann davon ausgegangen werden, dass dieser Grundsatz nicht verletzt wurde.

4.6.3. Das öffentliche Interesse ist die allgemeine Voraussetzung für jede staatliche Tätigkeit. Im vorliegenden Zusammenhang stehen zwei öffentliche Interessen im Vordergrund. Einerseits geht es um die Entsorgung der Kadaver und Materialien, die Träger des Ansteckungsstoffes einer Seuche sein können (Art. 10 Abs. 1 Ziff. 3 TSG), beziehungsweise um die Infrastruktur für die Entsorgung tierischer Abfälle, welche sicherstellt, dass sie die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie die Umwelt nicht gefährden (vgl. Art. 1 der Verordnung vom 3. Februar 1993 über die Entsorgung tierischer Abfälle [VETA], SR 916.441.22). Anderseits geht es darum, dass der Staat haushälterisch mit seinen finanziellen Mitteln umzugehen hat. So bestimmt das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG, SR 611.0), dass die Bundesversammlung, der Bundesrat und die Verwaltung den Finanzhaushalt des Bundes nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führen (Art. 2 Abs. 1 FHG). In diesem Sinne sollen Finanzhilfen und Abgeltungen im gesamten Bereich des Bundes nur gewährt werden, wenn sie unter anderem hinreichend begründet sind und ihren Zweck auf
wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen (Art. 1 Abs. 1 Bst. a und b SuG).

Sinn und Zweck von Art. 29 SuG besteht einmal darin, dazu beizutragen - indem finanzielle Konsequenzen für den Fall der Zweckentfremdung in Aussicht gestellt werden - dass das mit der Finanzhilfe verfolgte Ziel erreicht wird. Sodann ermöglicht die Bestimmung bei fehlerhafter Erfüllung sowie Zweckentfremdung oder Veräusserung die Finanzhilfe zurückzufordern und auf diese Weise immerhin sicherzustellen, dass die Bundesbeiträge wieder zurückfliessen. Auf diese Weise wird dem öffentlichen Interesse an einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den staatlichen Mitteln Rechnung getragen.

Mit der teilweisen Rückforderung der Finanzhilfe kommt das Bundesamt diesen Grundsätzen nach.

4.6.4. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen ein geeignetes und notwendiges Mittel darstellen, um das zu verwirklichende Ziel zu erreichen. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln beziehungsweise den zu seiner Erreichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen stehen (Häfelin / Müller, a. a. O., Rz. 486; BGE 117 Ia 472, E. 3g).

Die vom Gesetzgeber vorgesehene Pflicht zur Rückforderung von Bundesbeiträgen ist zweifelsohne geeignet, dazu beizutragen, dass der Zweck der Beitragsgewährung - im vorliegenden Fall der Betrieb des Fleischmehlbetriebs als Tierkörperbeseitigungsanlage von regionaler Bedeutung - erreicht wird (vgl. Ziff. 4.6.3). Der Beitragsempfänger steht dadurch unter einem gewissen finanziellen Druck, die im öffentlichen Interesse liegende subventionierte Tätigkeit tatsächlich auszuüben beziehungsweise das subventionierte Objekt zweckentsprechend zu verwenden. Dies sichert gleichzeitig einen zweckgerechten Einsatz der vom Bund zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel. Kommt der Beitragsempfänger seiner Verpflichtung trotzdem nicht wie vorgesehen nach, ist die Rückforderungsklausel geeignet, zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den staatlichen Mitteln beizutragen, indem der Bund dank ihr seine finanziellen Mittel wenigstens teilweise wieder zurückerhält.

Die Verwaltungsmassnahme muss überdies im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Häfelin / Müller, a. a. O., Rz. 496). Eine grössere Reduktion der Rückerstattungssumme oder der gänzliche Verzicht auf eine Rückforderung stellten zwar mildere Massnahmen dar; das angestrebte Ziel des zweckgerechten Einsatzes der Bundesmittel würde dabei jedoch verfehlt. Während das primäre Ziel - Betrieb der Tierkörperbeseitigungsanlage - sich heute ungeachtet der Höhe der Rückforderung infolge des definitiven Entscheides der Beschwerdeführerin nicht mehr erreichen lässt, ist für die Verwirklichung der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung staatlicher Mittel grundsätzlich die ungekürzte Rückerstattung nötig. Somit ist letztlich im Rahmen der nachfolgenden Interessenabwägung zu entscheiden, ob die verfügte Reduktion der Rückerstattungssumme durch das Bundesamt angemessen ist.

Schliesslich muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln stehen. In Betracht zu ziehen sind namentlich folgende Umstände: Einerseits besteht, wie dargelegt, ein öffentliches Interesse daran, die finanziellen Mittel des Bundes zweckgerecht einzusetzen. Ausserdem haben es nicht Bundesbehörden zu vertreten, dass der Fleischmehlbetrieb geschlossen werden musste. Anderseits ist zugunsten der Beschwerdeführerin als Gemeinwesen ebenfalls ein öffentliches Interesse an einer Minimierung der finanziellen Folgen zu Lasten der Öffentlichkeit der Stadt X anzuerkennen, sind doch die Umstände, die zur Schliessung des Fleischmehlbetriebs geführt haben, zu einem wesentlichen Teil nicht von der Beschwerdeführerin zu vertreten (vgl. Ziff. 4.5.2).

Unter Berücksichtigung dieser Interessenlage erscheint eine um 60 % reduzierte Rückerstattungsforderung keineswegs als unvernünftig belastendes Mittel im Verhältnis zum angestrebten Zweck (Ziff. 4.6.3). Für die Ermittlung der Reduktion hat das Bundesamt einen sachbezogenen Anknüpfungspunkt gefunden, indem es ermittelte, in welchem Umfang der Bundesbeitrag seinerzeit einerseits für die Erstellung des Gebäudes und anderseits für die Betriebseinrichtungen gewährt wurde sowie in Betracht zog, welche weitere Nutzung dieser Teile im Zeitpunkt der Zweckentfremdung objektiv möglich gewesen wäre. Angesichts des aus seiner Sicht guten baulichen Zustandes des Gebäudes hielt es dafür, dass zumindest eine eingeschränkte Nutzung nach wie vor denkbar gewesen wäre. Daher erachtete es in bezug auf das seiner Zweckbestimmung entfremdete Gebäude, das heisst für 40 % des zurückzuerstattenden Bundesbeitrags, eine Reduktion der Rückforderung nicht als angebracht. Diese Überlegungen erscheinen weder unhaltbar noch willkürlich.

4.7. Aus dem vorstehenden ist zu folgern, dass das Bundesamt sich bei seinem Entscheid nicht von unmassgeblichen Gesichtspunkten leiten liess. Die in Betracht fallenden allgemeinen Rechtsprinzipien sind berücksichtigt; ein Ermessensmissbrauch bei der Festsetzung der Rückerstattungssumme kann somit ausgeschlossen werden.

Was die Überprüfung der Unangemessenheit betrifft, fällt im vorliegenden Fall in Betracht, dass es um eine technische und finanzielle Fragestellung geht, für welche spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind. Das Bundesamt hat, wie sich aus den Akten

ergibt, für die Vorbereitung der angefochtenen Verfügung die Eidgenössische Finanzverwaltung und das Amt für Bundesbauten konsultiert, welche in ihren Fachgebieten spezielle Kenntnisse besitzen. Das Bundesamt ist mit den tatsächlichen Verhältnissen besser vertraut als die Rekurskommission EVD, welcher überdies die speziellen Fachkenntnisse abgehen. Daher hat sich die Rekurskommission EVD als Rechtsmittelinstanz eine gewissen Zurückhaltung bei der freien Überprüfung der Ermessensbetätigung aufzuerlegen. In Übereinstimmung mit der ständigen Praxis von Bundesrat und BGer weicht sie in solchen Fällen nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab und setzt nicht ihr Ermessen anstelle desjenigen der mit besonderen Sachkenntnissen ausgestatteten Behörde (vgl. Ziff. 4.6).

Auch wenn widrige Umstände, die den Betrieb des Fleischmehlbetriebs für die Beschwerdeführerin verlustbringend gestalteten, zu dessen Einstellung führten, ist nicht ersichtlich, inwiefern der Entscheid des Bundesamtes, unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen, unangemessen sein soll. Obwohl zur Weiterführung des Fleischmehlbetriebs nach Angaben der Beschwerdeführerin eine Gesamtsanierung unter Einschluss des an sich noch brauchbaren Bauteils im Umfang von rund 30 Millionen Franken notwendig gewesen wäre, beruhte der Entscheid zur Stillegung - wie im übrigen auch der seinerzeitige Bauentscheid, als vom Empfänger der Finanzhilfe gewählte Aufgabe - letztlich auf einem freien Entscheid der Stadtbehörden.

Dementsprechend ist die Reduktion des grundsätzlich Fr. ... betragenden Rückforderungsanspruchs um 60 % auf Fr. ... nicht zu beanstanden.

(Die Rekurskommission EVD weist die Beschwerde ab)

Dokumente der REKO/EVD