

BVGer C-270/2009 vom 8. November 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-11-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-270_2009

FR: TAF C-270/2009 du 8 novembre 2010

IT: TAF C-270/2009 del 8 novembre 2010

Regeste

NHG

Erwägungen

E. 1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Zu den anfechtbaren Verfügungen gehören jene des Bundesamtes für Kultur als einer dem Eidgenössischen Departement des Innern unterstellten Dienststelle der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist in casu nicht gegeben (Art. 32 VGG).

E. 2

Anfechtungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der Verwaltungsakt vom 2. Dezember 2008 des Bundesamtes für Kultur (BAK), welcher eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG darstellt. Die Beschwerdeführerin hat frist- und formgerecht (Art. 50 und 52 VwVG) Beschwerde erhoben. Sie hat vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen, ist von der angefochtenen Verfügung ohne Zweifel besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 lit. a, b und c VwVG). Nachdem auch der vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Kostenvorschuss fristgerecht geleistet wurde, ist auf das ergriffene Rechtsmittel einzutreten.

E. 3

Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 VwVG).

E. 4

Im vorliegenden Fall liegt die Höhe des Bundesbeitrages im Bereiche der Denkmalpflege für die Renovation des Y. _____ im Streite, welche die Vorinstanz mit der vorliegend angefochtenen Verfügung gestützt auf Art. 5 Abs. 3 Bst. a der NHV in der ab dem 1. Januar 2008 geltenden Fassung auf 25 Prozent (in absoluten Zahlen: Fr. 454'351.--) der beitragsberechtigten Kosten festgesetzt hat. Demgegenüber beansprucht die Beschwerdeführerin eine Beteiligung des Bundes von 30 Prozent (Fr. 545'220.--) entsprechend der Rechtslage zum Zeitpunkt der Einreichung ihres Beitragsgesuchs am 3. Februar 2006. Allenfalls sei Art. 5 Abs. 4 NHV (in der seit dem 1. Januar 2008 geltenden

Fassung) anzuwenden, der als Ausnahmeklausel eine Erhöhung auf 45 Prozent zulässt, wenn unerlässliche Massnahmen nachweislich nicht finanziert werden können.

E. 5.1

Das besagte Beitragsgesuch der Beschwerdeführerin war bei der Vorinstanz noch hängig, als mit der Verordnung vom 7. November 2007 über Anpassungen des Verordnungsrechts an die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (AS 2007 5823) auch der vorliegend massgebende Art. 5 der NHV per 1. Januar 2008 geändert worden ist. Diese Bestimmung regelt die Beitragsbemessung bei der finanziellen Unterstützung des Bundes für Objekte von nationaler Bedeutung, welchen - was von keiner Seite bestritten wird - der Y. _____ zugeordnet wird. Im Bereich Denkmalpflege sehen insbesondere Art. 5 Abs. 2 und 3 NHV vor, dass die Höhe der globalen Finanzhilfe entweder zwischen dem BAK und dem betroffenen Kanton ausgehandelt (Abs. 2) oder - wie vorliegend - mittels Höchstbeiträgen in Prozenten an die beitragsberechtigten Aufwendungen festgelegt wird (Abs. 3), wobei ab dem 1. Januar 2008 dieser Höchstbetrag auf 25 Prozent für Objekte von nationaler Bedeutung herabgesetzt worden ist (zuvor betrug dieser 20 bis 35 Prozent, je nach Finanzkraft der Kantone). Damit stellt sich die übergangsrechtliche Frage, ob die Vorinstanz zu Recht die neue Bestimmung auf das noch hängige Gesuchsverfahren angewandt hat, oder ob sie das Gesuch nach den bisherigen Vorschriften hätte beurteilen müssen. In dieser im Verwaltungsrecht nicht seltenen Situation stehen sich das Kontinuitätsinteresse des Privaten und dessen Vertrauen in die unveränderte Weitergeltung des bisherigen Rechts einerseits und das Geltungsinteresse des Gemeinwesens und das Vertrauen der Allgemeinheit in die ausnahmslose Anwendung des neuen Rechts andererseits gegenüber (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 24 Rz. 18).

E. 5.2

Zunächst sind die spezialgesetzlichen Übergangsbestimmungen zu prüfen (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 Rz. 19; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 324).

E. 5.2.1

Im vorliegenden Fall bestimmt die einschlägige Verordnung über die Anpassungen des Verordnungsrechts an die NFA lediglich, dass diese am 1. Januar 2008 in Kraft tritt. Weitere intertemporale Anordnungen fehlen.

E. 5.2.2

Auch die anlässlich der Gesuchseinreichung geltenden Bestimmungen des NHG und NHV enthalten keine übergangsrechtlichen Regelungen, welche auf den vorliegenden Fall anzuwenden wären, etwa dahingehend, dass das alte Recht anwendbar sein müsste.

E. 5.2.3

In Ergänzung der genannten Gesetze ist hingegen vorliegend auch noch das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) heranzuziehen, das von den Parteien bislang nicht erwähnt, aber gleichwohl anwendbar ist. So schuf der Gesetzgeber mit dem Subventionsgesetz eine allgemeine Ordnung für Bundesbeiträge, die auch auf den Förderungsbereich des NHG anwendbar ist und in der NHV entsprechend den Bedürfnissen des Natur- und Heimatschutzes sowie der

Denkmalpflege konkretisiert wurde. Die Förderungsmassnahmen in den Bereichen Denkmalpflege wurden dabei in der Botschaft des Bundesrates zum Subventionsgesetz der Kategorie Finanzhilfen zugeschlagen (Hans-Peter Jenni, in: Peter Keller / Jean-Baptiste Zufferey / Karl Ludwig Fahrländer, Kommentar NHG, Zürich 1997, Vorbemerkungen zu den Art. 13-17a, Rz 1 und 4). Gemäss Art. 2 SuG gilt das besagte Gesetz und insbesondere dessen drittes Kapitel für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen, mithin auch für die Finanzhilfen im Bereich Denkmalpflege, soweit das NHG und die NHV nichts Abweichendes vorschreiben. Das 3. Kapitel des SuG (Art. 11 bis 40 SuG) ist direkt anwendbares Recht, das im NHG und in der NHV zum Teil noch weiter ausgeführt wird (Jenni, a.a.O., Rz 9). Nun schreibt Art. 36 SuG - welcher zum genannten 3. Kapitel des SuG gehört - vor, dass Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen nach dem im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht beurteilt werden, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird (Bst. a). Nur wenn die Leistung nachher zugesprochen wird, gilt das zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltende Recht (Bst. b).

E. 5.2.4

Im vorliegenden Fall ist die Leistung des Bundes am 2. Dezember 2008 zugesprochen worden. Der Baubeginn ist aber bereits Ende März 2008 erfolgt (Broschüre 2. Bauetappe Hof zu Wil, S. 3, act. 1/10). Damit muss gemäss Art. 36 SuG auf das zu Beginn der Aufgabenerfüllung, also im März 2008 geltende Recht abgestellt werden. Damals galt aber schon Art. 5 Abs. 3 NHV in seiner neuen Fassung, nämlich mit dem Höchstbetrag von 25 Prozent für Objekte von nationaler Bedeutung wie vorliegend. Für den vorliegenden Fall kann daher vom Grundsatz her der vorläufige Schluss gezogen werden, dass die Vorinstanz in ihrer angefochtenen Verfügung zu Recht die NHV in der ab dem 1. Januar 2008 geltenden Fassung angewendet hat. Daran würde nichts ändern, wenn man auf die von der Rechtsprechung entwickelten Regeln zurückzugreifen würde (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 24 Rz. 20; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 325 ff.). Danach ist das neue Recht anzuwenden, wenn die Rechtsänderung während des erstinstanzlichen Verfahrens eintritt, denn grundsätzlich beurteilt sich die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsakts nach der Rechtslage am Tag des Entscheids (BGE 122 V 85 E. 3).

E. 5.3

Die Anwendung des neuen Rechts findet allerdings im Grundsatz von Treu und Glauben, der in Art. 9 der Bundesverfassung (BV, SR 101) verankert ist, dahingehend eine Grenze, als dass es rechtsmissbräuchlich wäre, wenn die Behörden das Verfahren ungebührlich lange verschleppt hätten und wenn ohne diese Verschleppung das alte Recht angewendet worden wäre (BGE 110 Ib 332 E. 2c). Ebenso aus dem Prinzip von Treu und Glauben lässt sich der Vertrauensschutz ableiten, wonach der Empfänger einer unrichtigen behördlichen Auskunft sich auf diese berufen kann und die Behörde sich so verhalten muss, als ob die Auskunft richtig gewesen wäre, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 22 Rz. 2 und 15). Die Beschwerdeführerin ruft vorliegend beide Ausprägungen dieses verfassungsrechtlichen Grundsatzes von Treu und Glauben an, indem sie einerseits behauptet, dass die Beitragsbewilligung habe auf sich warten lassen, womit das Verfahren ungebührlich verzögert worden sei und andererseits, dass der BAK-Direktor ihr gegenüber bestätigt habe, dass das Geschäft Y._____ nicht als neues, sondern als bestätigtes Geschäft gelte, worauf sie sich stützen dürfe, auch wenn es eine unkorrekte Aussage gewesen sein möge.

E. 5.3.1

Was den zweitgenannten Aspekt anbelangt, so verleiht der Grundsatz von Treu und Glauben einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in unrichtige Zusicherungen, Auskünfte, Mitteilungen oder Empfehlungen einer Behörde, wenn (a) die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat, (b) die Behörde für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war, (c) der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte, (d) er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, und (e) die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (Urteil 2C_434/2009 vom 17. Juni 2010, E. 4.2; BGE 131 II 627 E. 6.1; BGE 131 V 472 E. 5). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (BGE 129 I 161 E. 4.3, Urteil des Eidg. Versicherungsgerichts [heute Bundesgericht] vom 17. Oktober 1995 E. 2A [H168/94]) Im vorliegenden Fall hatte sich die Beschwerdeführerin tatsächlich mit Schreiben vom 20. August 2007 an den Direktor des BAK gewandt und unter anderem konkret die Frage gestellt, nach welchen Sätzen die Bundesbeiträge bemessen würden, zumal es künftig weniger als beantragt sein könnte, und was vorzukehren wäre, um - trotz frühzeitiger Gesuchseingabe - nicht benachteiligt zu werden (Frage 3); des Weiteren fragte die Beschwerdeführerin den Direktor des BAK, ob ihr Geschäft, das leider offenbar erst 2008 bewilligt werden würde, als neues Geschäft gelten würde oder gar unter das Moratorium fallen könne (Frage 4). Mit Schreiben vom 20. September 2007 antwortete der Direktor des BAK nach einer ausführlichen Einleitung zur NFA, in welchem er auf den Ressourcenausgleich hinwies, wonach die wegfallenden Finanzkraftzuschläge des Bundes den Kantonen weiterhin zur Verfügung stünden, unter anderem was folgt: "... 3. Die Beitragssätze in Prozenten der beitragsberechtigten Kosten betragen ab 2008 25% für nationale, 20% für regionale und 15% für lokale Objekte. Relevant ist dabei nicht der Zeitpunkt der Gesuchseingabe, sondern derjenige der Bewilligung, resp. ab 2008 der Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton. 4. Das Geschäft Y._____ gilt nicht als neues, sondern als bestätigtes Geschäft. Es ist davon auszugehen, dass auf Ende 2007 für 30 Millionen Franken bestätigte Geschäfte vorliegen, die noch nicht bewilligt sind. Da für die Vierjahresperiode von 2008 - 2011 [recte: 2011] insgesamt rund 16 Millionen Franken für Vorhaben zur Verfügung stehen werden, ist davon auszugehen, dass die Hälfte der bestätigten Summe erst ab 2012 verbindlich behandelt werden kann. ... Obwohl der Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege auch im Rahmen der NFA als Verbundaufgabe ausgestattet ist, kann aufgrund der Budgetentwicklung die Beteiligung des Bundes im bisherigen Rahmen nicht mehr sichergestellt werden. Das Bundesamt für Kultur bedauert die damit verbunden Konsequenzen und ist sich bewusst, dass die Belastung der Kantone, Städte und Gemeinden zunehmen wird. ..." Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin hat ihr der Direktor des BAK also insbesondere zu den Beitragssätzen in Prozenten (vgl. Punkt 3) weder falsche Hoffnungen geweckt noch eine falsche Auskunft erteilt. Im Gegenteil: er hat die vorgesehene Reduktion des Beitragssatzes auf 25 Prozent und die sofortige Anwendbarkeit per 1. Januar 2008 dieser neuen Sätze angekündigt. Auch schloss er zumindest nicht aus, dass das Vorhaben Y._____ in die Programmvereinbarung 2008 bis 2011 aufgenommen werden könnte. Nur diesbezüglich ist der Satz zu verstehen, wonach das Geschäft Y._____ nicht als neues, sondern als bestätigtes Geschäft gelte. Jedenfalls kann die Beschwerdeführerin aus diesen Aussagen des Direktors des BAK nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 5.3.2

Hinsichtlich der angeblich ungebührlichen Verzögerung oder gar Verschleppung des Verfahrens und damit verknüpft der angeblich rechtsmissbräuchlichen Anwendung neuen Rechts ist in erster Linie darauf hinzuweisen, dass - wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zu Recht ausführt (vgl. Pkt. 2, act. 5) - das Beitragswesen im Bereich Denkmalpflege auf Bundesebene massgeblich durch die Mitbestimmung der Kantone geprägt wird. Diese vertreten die Anliegen der Gesuchsteller und vereinbaren mit der Vorinstanz im Rahmen der jährlich wiederkehrenden Finanzplanungen Prioritäten und Zahlungspläne. Vorliegend hatten der Kanton St. Gallen und die Vorinstanz am 8. März 2007 vereinbart, dass angesichts der Finanzknappheit das Geschäft Y. _____, deren Renovationsarbeiten Ende 2007 in Angriff genommen wurden, noch nicht im Jahre 2007 bewilligt werden könne, aber dieses in der Planung für das Folgejahr beizubehalten sei (act. 5/2). Daraus ist zu schliessen, dass das Geschäft in Gesprächen mit dem zuständigen Kanton genau weiterverfolgt und in der Planung ausdrücklich berücksichtigt wurde. Jedenfalls kann darin keine ungebührliche, rechtsmissbräuchliche Verschleppung im Sinne der Rechtsprechung erblickt werden (vgl. der einschlägige BGE 110 Ib 332 E. 2c, wo ein Entschädigungsverfahren aufgrund materieller Enteignung 10 Jahre gedauert hatte und deshalb das frühere Recht anzuwenden war). Daraus folgt, dass sich die Beschwerdeführerin im Lichte beider herbeigezogenen Aspekte (unrichtige Auskunft und Verfahrensverschleppung) nicht auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben berufen kann, um die Anwendung des früheren Rechts beanspruchen zu können.

E. 6

Die Beschwerdeführerin wendet noch ein, es sei allenfalls Art. 5 Abs. 4 NHV anzuwenden, wonach der Prozentsatz bis auf höchstens 45 Prozent erhöht werden kann, wenn nachgewiesen wird, dass unerlässliche Massnahmen andernfalls nicht finanziert werden können. Dabei bringt sie vor, dass sie nicht in der Lage sei, die Ausfälle zu kompensieren, nachdem auch der Spendeneingang deutlich unter dem Budget liege. Für die Beschwerdeführerin sei es keine vernachlässigbare Summe. Wie jedoch die Vorinstanz zu Recht ausführt, hat die Beschwerdeführerin nicht dargetan, inwiefern das Schutzobjekt bei Ausbleiben der Finanzhilfe unwiederbringlich Schaden nehmen würde und die zusätzliche Hilfe deshalb unerlässlich sei. Auch sind keine Nachweise erbracht worden, ob weitere Anstrengungen unternommen worden sind, um diese zusätzliche Finanzierung zu sichern. Da seitens der Beschwerdeführerin keine Nachweise erbracht worden sind, um eine Ausnahmesituation im Sinne von Art. 5 Abs. 4 NHV zu belegen, muss auch dieser Antrag abgewiesen werden. Damit ergibt sich insgesamt, dass die Beschwerde abzuweisen ist.

E. 7.1

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind gemäss dem Reglement vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu bestimmen. Sie werden auf Fr. 3'000.-- festgelegt.

E. 7.2

Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene Kosten zusprechen. Allerdings steht der obsiegenden Vorinstanz gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE keine Parteientschädigung zu.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.