

CH_VB JAAC 63.90 vom 13. Februar 1998

Bundesverwaltung, 1998-02-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_63.90__

FR: CH_VB JAAC 63.90 du 13 février 1998

IT: CH_VB JAAC 63.90 del 13 febbraio 1998

Erwägungen

E. 2

1995 erliess das Bundesamt eine erste Beitragsverfügung, die indessen am 1. September 1995 durch eine neue Verfügung ersetzt wurde. Darin bezog das Bundesamt Stellung zum Gesuch vom 22. September 1992 und berechnete den Bundesbeitrag auf Fr. 377 280.-. Dagegen erhob der Verein X am 22. September 1995 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD und beantragte, die angefochtene Verfügung aufzuheben und dem Beschwerdeführer einen Fr. 377 280.- übersteigenden Bundesbeitrag zuzusprechen. Dazu machte der Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, er habe sich auf Anraten des Bundesamtes und in Erwartung eines Bundesbeitrags von 30% für ein Neubauprojekt (mit Baukosten von rund 3,3 Millionen Franken) und gegen eine blosser Sanierung entschieden. Zu Unrecht habe das Bundesamt das Gebäudevolumen des abgerissenen Altbaus abgezogen und die Baukosten entsprechend reduziert. Aus den Erwägungen: (...)

E. 3

VwVG (reformatio in peius) - zulässig (VPB 52.33 E. 3b). Zwei Elemente sind somit ausschlaggebend: einmal kann nur Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen; sodann bestimmt sich der Streitgegenstand nach den im Beschwerdeantrag enthaltenen Rechtsfolgebegehren.

E. 3.1

Ausgangspunkt und Anfechtungsobjekt im Verwaltungsbeschwerdeverfahren bildet die Verfügung (Art. 5 und 44 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021). Daraus folgt, dass grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse beurteilt werden können, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig in Form einer Verfügung verbindlich Stellung genommen hat. Der Streitgegenstand darf nicht ausserhalb des Verfügungsgegenstandes liegen (vgl. dazu Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 42 ff. und 127 ff.; BGE 118 V 311 E. 3b; 117 V 294 E. 2a, jeweils mit Hinweisen). Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen, sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen (Alfred

E. 3.2

Gegenstand der Verfügung des Bundesamtes vom 1. September 1995 bildet nach seinem Wortlaut die Genehmigung der Schlussabrechnung für den Neubau sowie die Festsetzung der anrechenbaren Kosten und des Bundesbeitrags. Die Zweckentfremdung des Altbaus wird nicht erwähnt. Entsprechende Erwägungen finden sich weder in der Verfügung noch im Gutachten des Amtes für Bundesbauten vom 24. Oktober 1994. Es wird auch kein Rückerstattungsbetrag festgesetzt. Erst in der Beschwerdeantwort vom 16. April 1996

macht das Bundesamt geltend, auf Grund der Rückerstattungsverpflichtung gemäss Subventionszusicherung vom 29. November 1973 ergebe sich betreffend den auf den alten Schultrakt entfallenden Bundesbeitrag von Fr. 862 665.- eine anteilmässige Rückforderung von Fr. 336 439.-. In der Duplik vom 16. September 1996 korrigierte das Bundesamt angesichts der Einwände des Beschwerdeführers seine Berechnungsweise erneut und ermittelte für den alten Schultrakt einen Subventionsanteil von Fr. 466 000.- und beantragt, den Rückerstattungsbetrag, statt auf Fr. 336 439.-, neu auf lediglich Fr. 167 760.- festzusetzen. Auf Grund dieser Vorbringen stellt sich die Frage, ob die Rechtsfrage der Zweckentfremdung und der Rückforderung Bestandteil des Gesuchsverfahrens und insofern der angefochtenen Verfügung gebildet habe. Denn als Anfechtungsgegenstand bildet die Verfügung den äusseren Rahmen für den Streitgegenstand (vgl. E. 3.1).

E. 3.3

Mit der Entgegennahme der Subvention an die Errichtung des Schultraktes gemäss den Verfügungen des Bundesamtes vom 29. November 1973 und 10. Dezember 1976 ist zwischen Beschwerdeführer und Bund ein Subventionsrechtsverhältnis entstanden, welches dem Subventionsgesetz untersteht (Art. 42 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen

E. 3.3.1

Dieses an sich selbstständige Verfahren könnte wohl im Zusammenhang mit der Beitragszusicherung an einen Neubau in einem Entscheid zusammengefasst werden, weil das Bundesamt für beide Verfahren zuständig ist (unveröffentlichter Entscheid der Rekurskommission EVD vom 18. Juli 1997 i. S. B. [96/8D-002 E. 4.2.1]). Aus verfahrensökonomischen Gründen können sich die in diesem Zusammenhang stehenden Rechtsfragen der Beitragsgewährung und der Rückforderung angesichts des Sachzusammenhangs in einer Verfügung geregelt werden (vgl. REKO/EVD 94/JG-001 E. 5.1 f., publiziert in: VPB 61.42). Indessen ist zu beachten, dass trotzdem zwischen dem von Amtes wegen einzuleitenden Rückforderungsverfahren und dem durch Gesuch einzuleitenden Beitragszusicherungsverfahren zu unterscheiden ist. Beide Verfahren stützen sich auf unterschiedliche Sachverhaltsgrundlagen und haben zwei selbstständige Fragestellungen zum Gegenstand, auch wenn sie in einem engen Sachzusammenhang stehen können. Eine Verfügung, welche eine Subventionsgewährung unter Berücksichtigung (d. h. Verrechnung) einer allfälligen Rückforderung regelt, muss diese Bereiche inhaltlich klar auseinander halten. Denn es muss sichergestellt sein, dass die beiden Fragestellungen gegebenenfalls je selbstständig im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens überprüft werden können (vgl. zur Rechtsnatur der Verrechnungserklärung: BGE 107 III 139 E. 1, mit weiteren Hinweisen). Würde in den Motiven einer Verfügung, welche

E. 3.3.2

Eine Verfügung muss neben der Anordnung im Dispositiv (vgl. auch Art. 35 VwVG), welche die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten regelt (Art. 5 Abs. 1 Bst. a VwVG), eine entsprechende und je nach Sachbereich genügend einlässliche Begründung beinhalten (Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, Rz. 1294 ff.). In Bezug auf die Zweckentfremdung und die Rückforderung ist der Verfügung vom 1. September 1995 weder eine Begründung noch eine entsprechende Verrechnungserklärung zu entnehmen. Es wird einzig auf Grund der für

anrechenbar erklärten Kosten von Fr. 1 257 600.- ein ungekürzter Bundesbeitrag von Fr. 377 280.- festgehalten, weshalb abzüglich der Teilzahlung von Fr. 375 000.- noch insgesamt Fr. 2 280.- auszuführen seien. Aus Grund der in der angefochtenen Verfügung angewandten Berechnungsmethode («Variante 1») und der erst mit der Beschwerdeantwort vom 16. April 1996 erstmals vorgetragenen und in der Duplik von 16. September 1996 wiederum geänderten Berechnungsweise der Rückforderung wird ersichtlich, dass neben dem Beitragszusicherungsverfahren ein Rückforderungsverfahren wegen der angeblichen Zweckentfremdung (Art. 29 Abs. 1 SuG) nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet. Dass mittels der Berechnungsvariante 1 im Ergebnis eine umfangmässig nicht klar bestimmte «Rückforderung» in die Verfügung hineininterpretiert werden könnte und darin ferner von «Abbruch (...) des Schultraktes» die Rede ist, vermag an diesem Befund nichts zu ändern. Denn eine rechtsgenügeliche Begründung der angefochtenen Verfügung hätte

E. 3.3.3

Zwar dürfen im Verwaltungsbeschwerdeverfahren bisher noch nicht gewürdigte, bekannte wie auch bis anhin unbekannt, neue Sachverhaltsumstände, die sich zeitlich vor oder erst im Laufe des Rechtsmittelverfahrens zugetragen haben, vorgebracht werden. Gleiches gilt für neue Beweismittel. Auch eine neue rechtliche Begründung darf ohne Einschränkung vorgetragen werden, um das Augenmerk des Richters auf rechtliche Grundlagen und Einwendungen zu lenken, die nicht in die Augen springen. Auch die Vorinstanz darf im Vernehmlassungsverfahren (Art. 57 Abs. 1 VwVG) im Rahmen des Streitgegenstandes neue Tatsachen und Beweismittel vorbringen, die kraft Art. 32 Abs. 2 VwVG berücksichtigt werden müssen, wenn sie erheblich sind (Kölz/Häner, a. a. O., Rz. 290). Solche Vorbringen sind zu berücksichtigen, wenn sie ausschlaggebend erscheinen (Art. 32 Abs. 2 VwVG), selbst wenn sie verspätet, also auch nach Ablauf der Rechtsmittelfrist, eingehen. Die von den Parteien vorgebrachte Begründung der Begehren bindet die Beschwerdeinstanz in keinem Fall (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Daher steht auch nichts entgegen, dass die Parteien im Laufe des Verfahrens ihren Rechtsstandpunkt ändern (Gygi, a. a. O., S. 212). Dies ergibt sich aus der umfassenden Kognition der Beschwerdeinstanz in Verbindung mit dem Untersuchungsgrundsatz (Art. 12 VwVG) sowie dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Neue Rechtsbegehren sind indessen grundsätzlich nicht zulässig (vgl. Gygi, a. a. O., S. 256). Ebenso wenig darf für ein im Ergebnis unverändertes Rechtsbegehren ein völlig neuer Rechtsgrund (Sachverhalt) geltend gemacht werden. Beides würde auf eine unzulässige Klageänderung hinauslaufen und eine Änderung des Streitgegenstandes bewirken (vgl. REKO/EVD 95/4K-037 E. 3.2, publiziert in: VPB 61.31). Die Vorbringen des Bundesamtes beinhalten nicht lediglich eine Änderung der rechtlichen Begründung der angefochtenen Verfügung. Vielmehr wird in der Beschwerdeantwort vom 16. April 1996 erstmals substantiiert ein anderer Rechtsgrund (Zweckentfremdung infolge Abbruch eines Gebäudeteils) sowie in der Duplik vom 16. September 1996 ein neues Rechtsbegehren (Festsetzung der Rückforderungssumme), welches direkt ins Dispositiv des Entscheides einfließen müsste, ins Verfahren eingebracht. Deren Einbezug würde daher eine qualitative Veränderung und unzulässige Erweiterung des Streitgegenstandes bewirken, da einzig die Subventionierung des Neubaus des betroffenen Schultraktes als Gegenstand der angefochtenen Verfügung anzusehen ist. Folglich steht der Grundsatz, dass der Streitgegenstand im Verlaufe eines Verfahrens wohl eingeschränkt, nicht aber - über den Anfechtungsgegenstand hinaus - erweitert werden darf, einer Überprüfung der Frage der Zweckentfremdung und Rückforderung entgegen. So wie es einem Beschwerdeführer untersagt ist, einem gleich bleibendem Begehren einen anderen

oder weiteren Rechtsgrund unterzuschieben (vgl. Gygi, a. a. O., S. 256, mit weiteren Hinweisen), ist es nicht zulässig, dass eine verfügende Vorinstanz anlässlich eines Beschwerdeverfahrens

E. 3.3.4

Selbst wenn darauf eingegangen werden müsste, wäre im Übrigen fraglich, ob ein allfälliger Rückforderungsanspruch nicht spätestens Mitte 1994 verjährt war. Soweit feststellbar, ist innerhalb eines Jahres seit Kenntnisnahme vom Beginn der Abbrucharbeiten (im April 1993) keine schriftliche Zahlungsaufforderung (bzw. Verrechnungserklärung in einer entsprechenden Beitragsverfügung) ergangen (vgl. Art. 32 Abs. 2 und Art. 33 SuG in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 SuG; vgl. E. 3.3.1). (Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde teilweise gut und hebt die angefochtene Verfügung auf unter Anerkennung weiterer beitragsberechtigter Aufwendungen sowie unter Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz zwecks Neufestsetzung der Bundeshilfe)

E. 4

und Abgeltungen, Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1). Danach gilt die Verpflichtung, die mit Hilfe von Bundesmitteln erstellten Räume während 30 Jahren ihrem Zweck entsprechend zu nutzen. Wird 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 (Art. 29 Abs. 1 SuG). Der Empfänger muss Zweckentfremdungen und Veräusserungen unverzüglich der zuständigen Behörde schriftlich melden (Art. 29 Abs. 3 SuG). Streitigkeiten über verfügte Finanzhilfen und Abgeltungen werden mit Verfügung entschieden (Art. 34 Abs. 1 SuG). Aus diesen Bestimmungen folgt, dass die Zweckentfremdung einer Baute, die mit einer Finanzhilfe des Bundes erstellt wurde, als eigenständige Rechtsfrage ein selbstständiges Verfahren zur Rückforderung der Finanzhilfe auslöst. Selbstständig ist das Verfahren insoweit, als der rechtsbegründende Sachverhalt eine Würdigung desjenigen Subventionsverhältnisses voraussetzt, das von einer Zweckentfremdung des ursprünglich subventionierten Objektes betroffen ist und daher auch einen selbstständigen Streitgegenstand bilden kann. Dieses Verfahren ist von der zuständigen Behörde von Amtes wegen einzuleiten, wobei die Verjährungsfristen betreffend den Anspruch auf Rückerstattung zu beachten sind (Art. 32 Abs. 2 SuG). Im Rahmen des Rückforderungsverfahrens sind insbesondere zu prüfen, ob eine Zweckentfremdung vorliegt, in welchem Umfang diesfalls die Finanzhilfe grundsätzlich zurückzuerstatten ist und ob eine Härtefallsituation vorliegt, welche durch eine angemessene Reduktion der Rückforderung berücksichtigt werden kann (vgl. REKO/EVD 94/9B-001, E. 4.3 - 4.6, publiziert in: VPB 60.66).

E. 5

zugleich aus dem Rückforderungs- und dem Beitragszusicherungsverfahren hervorgegangen ist, eine Verrechnung von Subventionsansprüchen mit Rückforderungsansprüchen vorgenommen, und träte in der Urteilsformel nur der Saldo in Erscheinung, wäre insoweit ausnahmsweise die Begründung in die Rechtskraftwirkung einzubeziehen (Gygi, a. a. O., S. 323). Das wiederum setzt voraus, dass in der Begründung der Verfügung die beiden Sachverhalte klar auseinander gehalten und für sich je einzeln dargestellt werden müssen. Damit zudem verhindert werden kann, dass die gesetzliche

Verjährungsregelung unterlaufen wird (Art. 32 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 33 SuG), käme eine Verrechnung von Subventionsansprüchen mit Rückforderungsansprüchen nur in Frage, wenn fällige Forderungen sich gegenüberstehen (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, N. 738, p. 162 s.; René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1990, Nr. 33, S. 94 f.). Die Fälligkeit allfälliger Rückforderungsansprüche würde mit der vom Bundesamt ausgehenden schriftlichen Zahlungsaufforderung betreffend die Rückforderung herbeigeführt (Art. 33 SuG; vgl. BGE 108 Ib 150 E. 4c). Eine rechtskräftige Rückforderungsverfügung wäre hierfür nicht nötig. Eine mittels Verrechnungserklärung mitgeteilte, umfangmässig genau bestimmte Rückforderung, die innerhalb der einjährigen Verjährungsfrist (Art. 32 Abs. 2 SuG) gleichzeitig mit der zu gewährenden Subventionszusicherung vom Bundesamt geltend gemacht würde, wäre einer Zahlungsaufforderung im Sinne von Art. 33 SuG gleichzustellen. Demnach ist zu untersuchen, ob die angefochtene Verfügung den vorhin erwähnten Voraussetzungen entspricht.

E. 6

vorausgesetzt, dass die beiden Sachfragen (Subvention des neuen Gebäudes sowie allfällige Rückforderung infolge Abbruch alter Gebäudeteile) je für sich sorgfältig geprüft und inhaltlich klar auseinander gehalten werden (vgl. E. 3.3.1). Dies ist indessen nicht geschehen.

E. 7

einen von ihr nicht geprüften Sachverhalt zur Begründung ihrer nunmehr angefochtenen Verfügung unterschiebt und damit einen neuen selbstständigen Streitgegenstand (Rückforderung) ins Verfahren einbringt (vgl. Gygi, a. a. O., S. 257). Anzumerken ist hier, dass das Bundesamt überdies die inhaltliche Richtigkeit seiner angefochtenen Verfügung selbst in Zweifel zieht, indem es die Rückforderungssumme im Laufe des Beschwerdeverfahrens nach unterschiedlich sorgfältiger Prüfung je verschieden beziffert. Somit ist festzuhalten, dass lediglich das Gesuchsverfahren um Gewährung einer Finanzhilfe an den Neubau des Schultraktes Streitgegenstand im Verfahren vor der Rekurskommission EVD bildet. Auf die darüber hinausgehenden Vorbringen des Bundesamtes betreffend Rückforderung ist daher nicht weiter einzugehen.

E. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 63.90 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 13. Februar 1998 in Sachen Verein X gegen Bundesamt Berufsbildung und Technologie; 95/HC-001 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1999 Année Anno Band 63 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 004 424 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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