



Urteil vom 11. Juli 2017

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richter Christoph Rohrer, Richter David Weiss,
Richterin Michela Bürki Moreni, Richter Vito Valenti,
Gerichtsschreiberin Susanne Flückiger.

Parteien

Stiftung A._____,
vertreten durch Dr. Sarah Cruz-Wenger, Advokatin,
Waldmann Petitpierre,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV,
Vorinstanz.

Gegenstand

Rückforderung Baubeiträge aus IV; Verfügung des BSV vom
10. Juni 2014.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die Stiftung A._____ (*nachfolgend*: Stiftung) ist eine gemeinnützige Stiftung gemäss Art. 80 ff. ZGB mit Sitz in Z._____. Sie entstand im Sommer 1998 durch den Zusammenschluss der Arbeitsgemeinschaft B._____ und dem Verein C._____. 2001 stiess der Verein D._____ dazu, im Herbst 2007 die Stiftung E._____. Im Jahr 2008 wurde die A._____ in eine Stiftung umgewandelt und integrierte die vormalige Stiftung E._____ (vgl. Beschwerdeakten [B-act.] 1 Rz. 6 und http://www.A._____.ch/zahlen-fakten.html; besucht am 14. Juni 2017). Die Stiftung bezweckt eine umfassende (...)hilfe in der Region Z._____ (vgl. Bst. b. der Statuten; [http://www.A._____.ch/tl_files/\(...\)_stiftungsstatuten.pdf](http://www.A._____.ch/tl_files/(...)_stiftungsstatuten.pdf), besucht am 14. Juni 2017).

A.b Die verschiedenen Institutionen, welche bis 2008 in der Stiftung aufgegangen sind, erhielten gestützt auf Art. 73 IVG (SR 831.20) unter anderem folgende Baubeiträge der Invalidenversicherung, jeweils gestützt auf Verfügungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV (*nachfolgend*: Vorinstanz):

- Verein C._____, Liegenschaft F._____, Y._____, Fr. 500'000.– (Verfügung vom 8. April 1987; Vorakten [BSV] 36);
- Therapeutische Gemeinschaft E._____, Liegenschaft G._____, X._____, Fr. 322'500.– (Verfügung vom 20. November 1991, BSV 32);
- Therapeutische Gemeinschaft E._____ Liegenschaft G._____, X._____, Fr. 31'167.– (Verfügung vom 28. Oktober 1994; BSV 35);
- Therapeutische Gemeinschaft E._____, Liegenschaft H._____, X._____, Fr. 746'018.– (Verfügung vom 28. Oktober 1994; BSV 31);
- Verein C._____, Liegenschaft I._____, Z._____, Fr. 261'155.– (Verfügung vom 6. Juni 1995; BSV 30.2);
- Verein für C._____, Liegenschaft F._____, Y._____, Fr. 180'000.– (Verfügung vom 22. August 1996; BSV 30.1);
- Verein C._____, Liegenschaft J._____, Z._____, Fr. 206'335.– (Verfügung vom 7. Juli 1997; BSV 29);

- Therapeutische Gemeinschaft E._____, Liegenschaft H._____, X._____, Fr. 1'121'250.– (Verfügung vom 13. April 2000; BSV 26-28).

Die meisten Verfügungen enthalten, teilweise in den Verfügungen selbst (BSV 26, 29, 30), teilweise als „allgemeine Bedingungen und Auflagen für die Gewährung von Baubeiträgen der AHV und IV“ als integraler Bestandteil der Verfügungen im Anhang (vgl. BSV 30 S. 2, 36) die Bedingung, dass bei einer Änderung der Zweckbestimmung oder bei einer Übertragung der Güter auf einen anderen Rechtsträger (...) das BSV zu benachrichtigen sei. Es wurde dabei ausgeführt, dass je nach Änderung der Verhältnisse die vollständige oder die teilweise Rückerstattung der Beiträge verfügt werde.

A.c Mit Schreiben vom 3. Oktober 2002 teilte die Therapeutische Gemeinschaft E._____ dem BSV mit, sie werde in die Stiftung E._____ (inkl. Liegenschaften) überführt und bat zur Klärung der finanziellen Fragen im Rahmen der Stiftungsgründung um eine Aufstellung der per 31. Dezember 2002 gemäss bestimmungsgemässer Verwendung der Gebäude nicht mehr rückzahlungspflichtigen Baubeiträge (BSV 25).

Mit Schreiben vom 28. November 2002 teilte das BSV der Therapeutischen Gemeinschaft E._____ mit, für die Liegenschaften G._____ und H._____ sei bei einer Zweckentfremdung per 31. Dezember 2002 ein Rückforderungsbetrag von total Fr. 1'703'572.– (G._____: Fr. 179'181.– + Fr. 20'969.–; H._____: Fr. 501'921.– + Fr. 1'001'501.–) fällig (BSV 23).

A.d Am 27. Juni 2007 teilte die Stiftung A._____ dem BSV mit, dass geplant sei, die therapeutische Gemeinschaft E._____ in X._____ durch die A._____ zu übernehmen, um die Einrichtung E._____ zu erhalten beziehungsweise mit eigenen Angebotsteilen zu ergänzen und weiterzuführen. Ab Oktober/November 2007 werde das Behandlungsangebot (...) ergänzt. Sie stellte in Aussicht, das BSV über die weiteren Entwicklungen zu orientieren (BSV 22).

B.

B.a Mit je einem Schreiben vom 17. Mai 2013 gelangte das BSV an die Stiftung E._____, die Stiftung A._____ und den Verein C._____, verwies auf die im Laufe der vergangenen 25 Jahre gewährten Baubeiträge

der IV, die dafür notwendige Zweckbestimmung und die Pflicht, Änderungen der Zweckbestimmung zu melden. Den Schreibern waren Erhebungsbogen zu den jeweiligen Liegenschaften, für welche in den letzten 25 Jahren IV-Baubeitragsverfügungen eröffnet worden waren, beigelegt, welche ausgefüllt und unterzeichnet bis am 14. Juni 2013 zurückzusenden seien (BSV 19-21).

B.b Mit Schreiben vom 13. Juni 2013 (beim BSV eingegangen am 17. Juni 2013) reichte die Stiftung A. _____ – vertreten durch ihren Geschäftsführer K. _____ – die ausgefüllten sechs Erhebungsbogen für die Stiftung E. _____, Liegenschaften G. _____ und H. _____, X. _____, sowie 2 Bogen für die Liegenschaft F. _____, Y. _____, ein und teilte mit, dass die Stiftung E. _____ im Rahmen einer Absorptionsfusion von der Stiftung A. _____ übernommen worden sei. Aus den Fragebogen ging hervor, dass die Liegenschaft H. _____, X. _____, weiterhin gemäss IV-Zweckbestimmung genutzt werde, hingegen die Liegenschaft G. _____ im November 2011 verkauft worden sei, um den restlichen Betrieb zu retten. Weiter wurde mitgeteilt, dass die Liegenschaft F. _____ im April 2008 verkauft worden sei, um die Stiftung E. _____ zu übernehmen (BSV 18).

B.c Am 20. Februar 2014 schrieb das BSV den Verein C. _____ nochmals an betreffend die Liegenschaften I. _____ und J. _____, Z. _____ (BSV 17). Die Stiftung A. _____ reichte am 4. April 2014 das ausgefüllte Formular betreffend die Liegenschaft J. _____, Z. _____, ein (beim BSV eingegangen am 11. April 2014), teilte darin mit, dass das Objekt im Jahr 2005 wegen drohender Verschuldung habe verkauft werden müssen und die Trägerschaft gewechselt habe (neu: Stiftung A. _____; BSV 16). Auf Nachfrage des BSV präzisierte die Stiftung am 16. Mai 2014 die Verkaufsdaten der Liegenschaften J. _____, Z. _____ (15. Juli 2005), I. _____, Z. _____ (10. Juni 2005), F. _____, Y. _____ (30. April 2008), und G. _____, X. _____ (1. November 2011; BSV 15).

B.d

B.d.a Mit Verfügungsentwurf und Begleitbrief vom 22. Mai 2014 stellte die Vorinstanz der Stiftung eine Rückforderung wegen Zweckentfremdung bezogener Baubeiträge von Fr. 553'414.–, zahlbar innert 30 Tagen, in Aussicht und räumte ihr dazu das rechtliche Gehör bis am 2. Juni 2014 ein (BSV 14).

Am 3. Juni 2014 hiess die Vorinstanz die bis am 30. Juni 2014 beantragte Fristerstreckung (BSV 13) teilweise gut und erstreckte die Frist einmalig um eine Woche (vgl. BSV 12).

B.d.b Mit Schreiben vom 5. Juni 2014 teilte die Stiftung dem BSV auf Anfrage mit, dass ihre stationären Einrichtungen nicht durch das Gesundheitsdepartement des Kantons W. _____ finanziert würden. Sämtliche, die Liegenschaften betreffenden Angelegenheiten seien ausschliesslich Sache der Stiftung und es seien hierzu durch den Kanton keine Beiträge geleistet worden (BSV 11).

B.d.c Mit Eingabe vom 6. Juni 2014 informierte Advokatin Dr. Sarah Wenger das BSV über ihre Mandatierung in der vorliegenden Angelegenheit und beantragte eine angemessene Erstreckung der Frist zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs und Einsicht in die Verfahrensakten (BSV 10).

B.e Mit Verfügung vom 10. Juni 2014 forderte die Vorinstanz von der Stiftung einen Betrag von Fr. 553'414.– gemäss beiliegender Berechnung (Verkauf von vier Liegenschaften in den Jahren 2005, 2008 und 2011; Abrechnungen aufgrund von sechs Subventionsverfügungen der Jahre 1987 – 1997) zurück (Ziffer III Bst. c der Verfügung) und forderte die Stiftung auf, den Betrag bis am 14. Juli 2014 zu Gunsten der Zentralen Ausgleichskasse (ZAS), Genf, Konto "Baubeiträge" zu überweisen (Ziffer III Bst. d der Verfügung, BSV 9).

Die Rückforderungssumme setzt sich wie folgt zusammen:

- Liegenschaft G. _____, X. _____, Verkauf vom 1. November 2011: Verfügung vom 20. November 1991, Rückforderung: Fr. 64'500.– und Verfügung vom 26. Oktober 1994, Rückforderung: Fr. 19'739.–
- Liegenschaft F. _____, Y. _____, Verkauf vom 30. April 2008: Verfügung vom 8. April 1987, Rückforderung: Fr. 78'333.–, und Verfügung vom 22. August 1996, Rückforderung: Fr. 95'400.–
- Liegenschaft J. _____, Z. _____, Verkauf vom 15. Juli 2005: Verfügung vom 7. Juli 1997, Rückforderung: Fr. 139'620.–
- Liegenschaft I. _____, Z. _____, Verkauf vom 10. Juni 2005: Verfügung vom 6. Juni 1995, Rückforderung: Fr. 155'822.–

Zum Verfahren führte sie unter Ziffer II aus, die Frist sei einmalig verlängert worden. Eine weitere Fristersterstreckung werde nicht gewährt, da im Erstreckungsgesuch keine materiellen Einwände geltend gemacht worden seien. Ein weiteres Zuwarten sei aufgrund der Sachlage nicht angebracht (BSV 9).

B.f Mit Eingabe vom 10. Juli 2014 stellte die Stiftung bei der Vorinstanz ein ausführlich begründetes Wiederwägungsgesuch, verwies darauf, dass sie mangels gewährter Fristerstreckung das rechtliche Gehör nicht wahrnehmen können und stellte die Anträge, es sei die Ziffer 1 der Verfügung vom 10. Juni 2014 (*recte wohl*: Bst. c der Ziffer III) dahingehend zu ändern, als festzustellen sei, dass der Rückforderungsbetrag Fr. 74'369.– betrage; und es sei die Ziffer 2 der Verfügung vom 10. Juni 2014 (*recte wohl*: Bst. d der Ziffer III) aufzuheben und die Rückzahlungsmodalitäten mit der Gesuchstellerin einvernehmlich auszuhandeln (BSV 6).

B.g Mit Verfügung vom 7. August 2014 trat das BSV auf das Wiedererwägungsgesuch der Stiftung nicht ein und verwies die Gesuchstellerin auf den ordentlichen Rechtsweg (Beschwerdeakten [B-act.] 4).

C.

C.a Mit Beschwerde vom 10. Juli 2014 ans Bundesverwaltungsgericht beantragte die Stiftung (*nachfolgend*: Beschwerdeführerin) – vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Sarah Wenger –, es sei die Ziffer 1 (*recte*: Bst. c der Ziffer III) der Verfügung vom 10. Juni 2014 dahingehend zu ändern, als festzustellen sei, dass der Rückforderungsbetrag Fr. 74'369.– betrage, und es sei die Ziffer 2 (*recte*: Bst. d der Ziffer III) der angefochtenen Verfügung aufzuheben und der Beschwerdeführerin eine angemessene Frist seit Rechtskraft des Beschwerdeentscheides zur Zahlung des Rückforderungsbetrages von Fr. 74'369.– einzuräumen, alles unter o/e Kostenfolge. Sie begründete ihren Antrag im Wesentlichen damit, dass die darüber hinausgehenden Rückforderungsbeiträge – soweit sie überhaupt je bestanden hätten – verjährt seien.

Sie verwies mit der Beschwerdeeingabe auf ihr mit gleichem Datum an die Vorinstanz eingereichtes Wiedererwägungsgesuch und stellte in Aussicht, bei Eintreten der Vorinstanz auf das Wiedererwägungsgesuch einen Sistierungsantrag für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu stellen (B-act. 1).

C.b Am 2. September 2014 ging bei der Gerichtskasse der eingeforderte Kostenvorschuss von Fr. 6'000.– ein (B-act. 5).

C.c Mit Vernehmlassung vom 23. Oktober 2014 beantragte die Vorinstanz, die angefochtene Beschwerde sei in dem Sinne teilweise gutzuheissen, als die Rückforderung auf Fr. 543'545.– (statt Fr. 553'414.–) reduziert werde. Die Rückforderung für die Liegenschaft G._____, X._____, belaufe sich auf Fr. 74'370.– (Fr. 64'500.– + Fr. 9'870.–). Im Weiteren sei die Beschwerde abzuweisen (B-act. 9).

C.d Mit Replik vom 10. Februar 2015 hielt die Beschwerdeführerin an ihrem Rechtsbegehren vollumfänglich fest. Sie führte im Wesentlichen aus, die in der Schlussbestimmung IVG (SR 831.20) geregelte fünfjährige Verjährungsfrist sei anwendbar, weshalb die Rückforderung der Baubeträge für die in den Jahren 2005 und 2008 verkauften Liegenschaften zufolge Zeitablauf verjährt sei (B-act. 15).

C.e Am 1. April 2015 teilten die Parteien dem Bundesverwaltungsgericht mit, sie ständen in Vergleichsverhandlungen, und beantragten die Sistierung des laufenden Verfahrens (B-act. 19).

C.f Mit Verfügung vom 9. April 2015 sistierte der Instruktionsrichter das laufende Beschwerdeverfahren C-3867/2014 bis zum Abschluss der Vergleichsverhandlungen und forderte die Parteien auf, das Gericht über den Ausgang der Vergleichsverhandlungen unverzüglich nach deren Abschluss in Kenntnis zu setzen. Gleichzeitig setzte er die der Vorinstanz angesetzte Frist zur Einreichung einer Duplik bis auf weiteres aus (B-act. 20).

C.g Mit Eingabe vom 30. September 2015 teilte die Beschwerdeführerin mit, dass die Beschwerdegegnerin die Vergleichsverhandlungen abgebrochen habe (B-act. 22).

C.h Mit Verfügung vom 6. Oktober 2015 wurde das Beschwerdeverfahren C-3867/2014 wieder aufgenommen und der Vorinstanz Gelegenheit zur Einreichung einer Duplik eingeräumt (B-act. 23).

C.i Duplikweise hielt die Vorinstanz am 5. November 2015 an ihrem Antrag in der Vernehmlassung vom 23. Oktober 2014 fest (B-act. 24).

C.j Mit Verfügung vom 11. November 2015 übermittelte das Bundesverwaltungsgericht das Doppel der Duplik an die Beschwerdeführerin zur Kenntnisnahme und schloss den Schriftenwechsel ab (B-act. 25).

D.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien sowie auf die eingereichten Unterlagen wird – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 VGG in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG und Art. 5 und Art. 47 Abs. 1 Bst. b VwVG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen betreffend Beiträge der Invalidenversicherung an Institutionen nach den SchIBest. IVG (SR 831.20) zur Änderung vom 6. Oktober 2006 (bzw. Art. 73 aIVG; in Kraft bis 31. Dezember 2007, AS 2007 5779). Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor.

1.2 Nach Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt. Das ATSG (SR 830.1) findet gemäss Art. 1 Abs. 1 IVG (SR 831.20) keine Anwendung für die vorliegend im Streit stehende Frage der Rückforderung von geleisteten Baubeiträgen der Invalidenversicherung gemäss Art. 73 aIVG, da weder Fragen der Amts- und Verwaltungshilfe noch der Schweigepflicht gemäss Art. 32 und 33 betroffen sind (Art. 1 Abs. 2 IVG).

1.3 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sie ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Sie ist daher zur Beschwerde legitimiert. Sie hat – vertreten durch zwei kollektiv zeichnungsberechtigte Stiftungsratsmitglieder (vgl. B-act. 1 Beilage 1) – mit Vollmacht vom 6. Juni 2014 das Anwaltsbüro Waldmann Petitpierre zur Vertretung ihrer Interessen betreffend Rückforderung Baubeiträge wegen Zweckentfremdung erteilt. Die von Rechtsanwältin Dr. Sarah Wenger vom Büro Waldmann Petitpierre unterzeichnete Beschwerde ist demnach rechtsgültig.

1.4 Auf die im Übrigen form- und fristgerecht (Art. 50 und 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist daher, nachdem auch der einverlangte Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet wurde (B-act. 9), einzutreten.

2.

2.1 In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (vgl. BGE 139 V 135 E. 6.2 mit Hinweisen, 130 V 329 E. 2.2 f. und 112 V 168 E. 3c mit Hinweisen sowie HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016 Rz. 293). Demnach ist grundsätzlich bei der Beurteilung des vorliegenden Falls auf den Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Verwaltungsaktes, hier der Verfügung vom 10. Juni 2014, abzustellen. Deshalb werden im Folgenden die zu diesem Zeitpunkt anwendbaren Bestimmungen zitiert, soweit nichts anderes vermerkt ist.

2.2 Die Beschwerdeführenden können im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Missbrauchs oder der Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit des Entscheids rügen (Art. 49 VwVG).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt, ihr rechtliches Gehör sei verletzt worden, indem ihr nach Zustellung des Verfügungsentwurfs vom 22. Mai 2014 die Frist zur Stellungnahme zur Rückforderung von Fr. 553'414.– auch nicht nach Anzeige des Vertretungsverhältnisses angemessen erstreckt worden und die Verfügung bereits am 10. Juni 2004 ergangen sei (B-act. 1 Rz. 20).

3.1

3.1.1 Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs besagt, dass niemand in seiner Rechtstellung beeinträchtigt werden darf, ohne vorher angehört worden zu sein. Er „umfasst alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann“ (vgl. BGE 135 II 286 E. 5.1 m.H.). Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht dar (vgl. z.B. BGE 136 V 351 E. 4.4). Die Bundesverfassung garantiert den Anspruch auf rechtliches Gehör in Art. 29 Abs. 2, er stellt einen Teilgehalt des allgemeinen Grundsatzes des fairen Verfahrens nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29 Abs. 1 BV dar (BGE 134 I 140 E. 5.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Nr. 214). Im Verwaltungsverfahren des Bundes ist das rechtliche Gehör in den Art. 26 ff. VwVG geregelt. Der Grundsatz ist in Art. 29 festgehalten und wird für das nichtstreitige

Verfahren in folgenden Bestimmungen konkretisiert: Art. 30, 30a und 31 über die Anhörung der Parteien, Art. 32 über die Prüfung der Parteivorbringen, Art. 33 über die Beweisabnahme, Art. 11 über das Recht auf Vertretung und Verbeiständung, (...), sowie Art. 26 – 28 über das Akteneinsichtsrecht. Sodann regelt Art. 34 die Eröffnung der Verfügung und Art. 35 hält die Pflicht zur Begründung der Verfügung und zur Rechtsmittelbelehrung fest (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Nr. 488 ff.). Im vorliegenden Fall interessierend soll das Akteneinsichtsrecht gemäss Art. 26 – 28 VwVG den Parteien dazu verhelfen, sich über alle für das Verfahren wesentlichen Unterlagen zu orientieren. Es ist gleichsam Vorbedingung einer wirksamen und sachbezogenen Ausübung des Äusserungsrechts gemäss Art. 30 VwVG. Die Parteien müssen sich über die Eingaben und Vernehmlassungen, über alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke und Niederschriften eröffneter Verfügungen in Kenntnis setzen können, damit sie die Grundlagen zur Wahrnehmung erarbeiten können (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Nr. 493).

Zum Äusserungsrecht im Rahmen des rechtlichen Gehörs im Verwaltungsverfahren gehört, dass sich die Parteien vor den zuständigen Behörden äussern können und diese von der Äusserung Kenntnis nehmen müssen. Die Behörden sind nach Art. 30 VwVG wenigstens grundsätzlich gehalten, die Parteien anzuhören, bevor sie verfügen. Die Behörde muss die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hören, ernsthaft prüfen und angemessen in der Entscheidungsfindung berücksichtigen (BGE 136 I 184 E. 2.2.1). Es wird sodann aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör das Recht auf Vertretung und Verbeiständung abgeleitet (Art. 11 VwVG; vgl. BGE 132 V 443 E. 3.3; zum Ganzen vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Nr.524).

3.1.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Deshalb führt dessen Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung (BGE 127 V 431 E. 3d/aa, 126 I 19 E. 2d/bb). Nach der Rechtsprechung kann jedoch eine Verletzung des Gehörsanspruchs dann geheilt werden, wenn die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in dem die Beschwerdeinstanz mit der gleichen Prüfungsbefugnis entscheidet wie die untere Instanz (BGE 137 I 195 E. 2.2 mit Verweis auf 135 I 279 E. 2.6.1)

3.2

3.2.1 Zum Zeitablauf im verwaltungsinternen Verfahren ist Folgendes festzustellen: Die Beschwerdeführerin gab der Vorinstanz am Freitag, 16. Mai

2014, die genauen Verkaufsdaten der vier Liegenschaften bekannt (BSV 15). Der Verfügungsentwurf mit Begleitbrief ist auf den 22. Mai 2014 datiert und fordert die Beschwerdeführerin auf, den Verfügungsentwurf „sorgfältig zu prüfen und uns Ihr Einverständnis oder allfällige Widersprüche bis spätestens 2. Juni 2014 schriftlich mitzuteilen“ (BSV 14). Auf das Fristerstreckungsgesuch der Beschwerdeführerin, das fristgerecht am 3. Juni 2014 eintraf und darauf verwies, dass die Angelegenheit dem Stiftungsrat vorgelegt werden müsse, erstreckte die Vorinstanz die Anhörungsfrist gemäss Art. 30 Abs. 1 VwVG (in Berücksichtigung des Pfingstmontags) einmalig um eine Woche auf den 10. Juni 2014, wobei sie – entgegen der gesetzlichen Regelung nach Art. 21 Abs. 1 VwVG – festlegte, dass die Stellungnahme am 10. Juni 2014 (d.h. am Dienstag nach Pfingsten) bei ihr einzutreffen habe (BSV 12 f.). Mit Schreiben vom Freitag, 6. Juni 2014, gab die mittlerweile mandatierte Rechtsvertreterin der Vorinstanz ihr Vertretungsverhältnis bekannt und beantragte eine Fristerstreckung bis 30. Juni 2014 sowie Akteneinsicht (BSV 10). Am 10. Juni 2014 eröffnete die Vorinstanz der Beschwerdeführerin ihre Verfügung vom 10. Juni 2014 und teilte mit, sie erhalte die gewünschten Akten in den nächsten Tagen zur Einsicht (BSV 8 f.). Sie begründete in der Verfügung die Nichtgewährung einer weiteren Fristerstreckung damit, dass die Beschwerdeführerin keine materiellen Einwände gemacht habe und ohnehin ein weiteres Zuwarten aufgrund der Sachlage nicht angebracht sei (BSV 9 Rz. II 1. Absatz). Mit Schreiben vom 12. Juni 2014 übermittelte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Verfahrensakten in Kopie (BSV 7).

3.2.2 Vorliegend steht fest, dass die Vorinstanz nach Ermittlung der Sachlage gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin umgehend – das heisst innert Wochenfrist – der Beschwerdeführerin den Verfügungsentwurf vom 22. Mai 2014 eröffnete und eine Frist zur Stellungnahme und „sorgfältiger Prüfung“ (einmalig erstreckt) von rund zwei Wochen gewährte, wobei in die eingeräumte Frist noch die Feiertage von Auffahrt und Pfingsten fielen und keine nachvollziehbaren Gründe geltend gemacht werden, weshalb sich die umgehende Verfügung über die Rückforderung aufdränge und im Übrigen gemäss den Akten bis im Mai 2013 respektive bis im Februar 2014 (oben Bst. B.a und B.c) keine Aufsichtsmaßnahmen der Vorinstanz ersichtlich sind (vgl. hierzu BSV 19-21). Zudem betrifft die Rückforderung offensichtlich eine für die Beschwerdeführerin nicht unbedeutende Summe, die, wie von der Vorinstanz vernehmlassungsweise beantragt, in der Verfügung ohnehin zu hoch angesetzt worden war (vgl. oben Bst. C.c). Es erweist sich als naheliegend, dass die Beschwerdeführerin beziehungs-

weise ihr Stiftungsrat einen angemessenen Zeitraum benötigte, um die Angelegenheit sorgfältig prüfen zu können und sich allenfalls rechtlich beraten beziehungsweise verteidigen zu lassen, wobei es sich ebenfalls als notorisch erweist, dass eine mandatierte Rechtsvertretung sich in ein (nicht alltägliches) Dossier einarbeiten muss (vgl. hierzu zum erstinstanzlichen Beschwerdeverfahren BGE 131 V 533 = Urteil des BGer 2A.160/2004 vom 9. Juni 2005, nicht publizierte E. 3.1 mit Hinweisen). Zu ergänzen bleibt in Berücksichtigung der hiervor dargelegten Grundlagen und Ausführungen zum Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör beziehungsweise zum Teilaspekt der Anhörung der Parteien gemäss Art. 30 Abs. 1 VwVG, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin erst *nach* Verfügungserlass Akteneinsicht gewährte.

3.2.3 In Anbetracht dessen aber, dass vorliegend im Beschwerdeverfahren vor dem mit voller Kognition ausgestatteten Bundesverwaltungsgericht ein mehrfacher Schriftenwechsel zwischen den Parteien durchgeführt wurde, die Beschwerdeführerin um ihre grundsätzliche Rückerstattungspflicht wusste (oben Bst. A.b-A.d), und den Parteien zusätzlich die Gelegenheit eingeräumt wurde, Vergleichsverhandlungen zu führen, kann die an sich erfolgte Gehörsverletzung als geheilt gelten.

4.

Die vorliegende Verfügung stützt sich auf die Schlussbestimmungen IVG (Änderung vom 6. Oktober 2006 [NFA], in Kraft seit 1. Januar 2008 [bisheriger Artikel 73 IVG], Abs. 1 – 3) und verweist auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1; vgl. BSV 9: Betreff und Ziffer II).

Vorab sind die in Frage stehenden Gesetzesbestimmungen des IVG sowie die Grundlagen des Subventionsrechts darzulegen.

4.1

4.1.1 Gemäss Art. 73 Abs. 1 aIVG (in der Fassung vom 19. Juni 1959, in Kraft ab 1. Januar 1960 bis 31. Dezember 2007) gewährte die Versicherung Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von öffentlichen und gemeinnützigen privaten Anstalten und Werkstätten, die im wesentlichen Umfang Eingliederungsmassnahmen durchführen. Ausgeschlossen waren Anstalten und Werkstätten, die der stationären Durchführung von medizinischen Massnahmen dienten (Satz 2 wurde ergänzt in der Fassung vom 9. Oktober 1986, in Kraft vom 1. Juli 1987 bis 31. Dezember 2007).

Art. 73 Abs. 2 aIVG regelte Folgendes: „Die Versicherung kann Beiträge gewähren: a) an den Betrieb von Einrichtungen gemäss Abs. 1; b) an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von öffentlichen und gemeinnützigen privaten Werkstätten für Dauerbeschäftigung von Invaliden und an die durch die Beschäftigung von Invaliden entstehenden zusätzlichen Betriebskosten. Als Dauerbeschäftigung gilt auch eine Tätigkeit, die keinen wirtschaftlichen Nutzen bringt; c) an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung von Invaliden und an die dadurch entstehenden zusätzlichen Betriebskosten (Bst. b in der Fassung vom 30. Juni 1972, in Kraft ab 1. Januar 1973 [AS 1972 2483], Bst. c der Fassung vom 30. Juni 1972, in Kraft ab 1. Januar 1973 bis 31. Dezember 2003 [AS 2003 3835]).

4.1.2 In Art. 104^{bis} IVV (SR 831.201, in der Fassung 18. Oktober 1974, in Kraft von 1. Januar 1975 bis 31. Dezember 2007) war die Rückerstattung der Baubeiträge wie folgt geregelt:

„¹ Werden Bauten vor Ablauf von 25 Jahren seit der Schlusszahlung zweckentfremdet oder auf eine nicht gemeinnützige Rechtsträgerschaft übertragen, so sind die Beiträge zurückzuerstatten. Der zurückzuerstattende Betrag vermindert sich pro Jahr bestimmungsgemässer Verwendung um 4 Prozent.

² Die Rückforderung ist vom Bundesamt binnen einer Frist von 5 Jahren seit der Entfremdung geltend zu machen.“

4.2 Die Schlussbestimmungen der Änderung vom 6. Oktober 2006 des IVG (in Kraft seit 1. Januar 2008) regeln in den Absätzen 1 – 3 Folgendes:

„¹ Werden Bauten vor Ablauf von 25 Jahren seit der letzten Zahlung von Beiträgen nach dem bisherigen Artikel 73 zweckentfremdet oder auf eine nicht gemeinnützige Rechtsträgerschaft übertragen, so sind die Beiträge dem Ausgleichsfonds gemäss Artikel 107 AHVG (SR 831.10) zu Gunsten der Rechnung der Invalidenversicherung zurückzuerstatten.

² Der zurückzuerstattende Betrag vermindert sich pro Jahr bestimmungsgemässer Verwendung um vier Prozent.

³ Die Rückforderung ist vom Bundesamt binnen einer Frist von fünf Jahren seit der Zweckentfremdung geltend zu machen.“

4.3 Das Subventionengesetz (SuG) ist per 1. April 1991 in Kraft getreten und gilt für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen. Das dritte Kapitel (mit den allgemeinen Bestimmungen zu Finanzhilfen und Abgeltungen, vgl. Art. 11 – 40 SuG) ist anwendbar, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 SuG sowie FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, 2006, S. 121).

4.3.1 Die Zweckentfremdung und Veräusserung bei Finanzhilfen wird in Art. 29 SuG geregelt. 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). Gemäss Absatz 2 kann die zuständige Behörde bei Veräusserungen ganz oder teilweise auf die Rückforderung verzichten, wenn der Erwerber die Voraussetzungen für die Finanzhilfe erfüllt und alle Verpflichtungen des Empfängers übernimmt. Der Empfänger muss Zweckentfremdungen und Veräusserungen unverzüglich der zuständigen Behörde schriftlich melden (Abs. 3).

4.3.2 Gemäss Art. 32 Abs. 1 SuG verjähren Forderungen aus Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnissen nach fünf Jahren. Der Anspruch auf Rückerstattung von Finanzhilfen und Abgeltungen verjährt ein Jahr, nachdem die verfügende oder den Vertrag abschliessende Behörde vom Rechtsgrund des Anspruchs Kenntnis erhalten hat, in jedem Falle aber zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs (Art. 32 Abs. 2 SuG). Hat der Empfänger die in Artikel 29 Absatz 3 vorgeschriebene Meldung unterlassen und ist für ein Objekt eine zehn Jahre übersteigende Verwendungsdauer festgelegt, so endet die absolute Verjährungsfrist mit Ablauf der Verwendungsdauer, frühestens jedoch zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs (Art. 32 Abs. 3 SuG). Wird der Anspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für die das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so gilt diese (Art. 32 Abs. 4 SuG).

5.

5.1 Die Vorinstanz stützt ihre Rückforderung von Fr. 553'414.– (recte: Fr. 543'545.–; siehe B-act. 9) auf die Schlussbestimmungen zur Änderung des IVG vom 6. Oktober 2006 (NFA; Art. 73 aIVG) sowie ihre Verfügungen vom 20. November 1991 und vom 28. Oktober 1994 (betreffend die Liegenschaft G._____, X._____ [BSV 32, 35]), vom 8. April 1987 und

22. August 1996 (betreffend die Liegenschaft F._____, Y._____ [BSV 36, 30.1]), vom 7. Juli 1997 (Liegenschaft J._____, Z._____ [BSV 29]) und vom 6. Juni 1995 (betreffend die Liegenschaft I._____, Z._____ [BSV 30.2]). Sie verweist ausserdem auf die Bestimmungen des SuG (vgl. BSV 9).

5.2 Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde im Wesentlichen geltend, die Rückforderungen für die in den Jahren 2005 und 2008 veräusserten Liegenschaften J._____, Z._____, I._____, Z._____, und F._____, Y._____, seien gemäss Abs. 3 der Schlussbestimmungen IVG vom 6. Oktober 2006 (NFA) verjährt und somit nicht mehr geschuldet. Zu den erhaltenen Beiträgen bringt sie präzisierend vor, dass die Stiftung E._____ für die Liegenschaft G._____, X._____, mit Verfügung vom 28. Oktober 1994 Fr. 31'167.–, und nicht wie in der angefochtenen Verfügung aufgeführt Fr. 62'335.–, erhalten habe (Rz. 8, 29).

5.3 Die Vorinstanz begründet in ihrer Vernehmlassung das Festhalten an der Forderung von (betreffend die Liegenschaft G._____ korrigierten) Fr. 543'545.– im Wesentlichen gestützt auf Art. 32 Abs. 3 SuG, da die Beschwerdeführerin ihre in den Subventionsverfügungen festgehaltene Meldepflicht für Zweckentfremdungen verletzt habe. Sie äussert sich ausführlich zu den Gesetzesänderungen anlässlich der Einführung des SuG im Jahr 1991 und im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) per 1. Januar 2008. Im SuG seien die Verjährungsfristen für den Fall der korrekten Meldung einer Zweckentfremdung und einer unterlassenen Meldung (vgl. Art. 29 SuG) unterschiedlich geregelt worden. Bei einer Pflichtverletzung laufe die Verjährungsfrist entsprechend länger (Art. 32 Abs. 2 und 3 SuG). Im Nachgang zum Inkrafttreten des SuG sei es unterlassen worden, die Verjährungsregel für die Rückforderung von zweckentfremdeten Baubeiträgen (Art. 104^{bis} Abs. 2 IVV) anzupassen. In der Praxis seien jedoch die subventionsrechtlichen Verjährungsbestimmungen angewandt worden. Mit der NFA seien schliesslich die in Frage stehenden Baubeiträge als Bundesaufgabe (Art. 73 IVG) per 1. Januar 2008 weggefallen. Die Übernahme der Verjährungsbestimmung von Art. 104^{bis} Abs. 2 aIVV ins IVG (neu Abs. 3 der SchlBest. zur Änderung vom 6. Oktober 2006 [NFA]) sei in Berücksichtigung der Bestimmungen des SuG zu betrachten, zumal mit Abs. 3 SchlBest. IVG (oben E. 4.1) keine lex specialis gemäss Art. 2 SuG vorliege. Unter diesen Umständen habe der Rückforderungsanspruch nicht aufgrund des pflichtwidrigen, stillschweigenden Zuwartens binnen dieser Frist seit der Zweckentfremdung verjähren können (B-act. 9 Ziff. 1).

5.4 Replikweise verweist die Beschwerdeführerin auf die Gesetzmässigkeit der vorliegend anwendbaren Schlussbestimmungen IVG auf formeller Gesetzesstufe, welche die Verjährungsfristen betreffend Rückforderung von Baubeiträgen auf Gesetzesesebene klar regelten und für die Vorinstanz verbindlich seien. Der Beschwerdeführerin könne nicht angelastet werden, dass die IVV nicht angepasst und im Rahmen der NFA Art. 104^{bis} Abs. 2 aIVV explizit ins IVG übernommen worden sei. Sie berufe sich auf zwingend anwendbare Verjährungsbestimmungen, weshalb ihr nicht sinngemäss ein rechtsmissbräuchliches Verhalten vorgeworfen werden könne, auch wenn sie ihrer Pflicht zur Meldung der Zweckentfremdungen oder Veräusserungen nicht nachgekommen sei. Die Berufung auf Verjährungsfristen sei unabhängig ihrer Länge ein grundsätzliches Recht, dessen Geltendmachung nicht rechtsmissbräuchlich sein könne (B-act. 15).

5.5 In ihrer Duplik verweist die Vorinstanz auf ihre Ausführungen in der Vernehmlassung zur Entstehung der aktuellen Rechtslage und führt aus, es liege eine planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes vor. Diese habe sie als rechtsanwendende Behörde unter Berücksichtigung der Zielsetzung des IVG durch pflichtgemässe Auslegung (mit Einbezug des teleologischen und historischen Aspekts) behoben. Weiter hält sie daran fest, dass die Beschwerdeführerin ihre Meldepflicht verletzt und die Zweckentfremdungen beziehungsweise Verkäufe der Liegenschaften erst im Rahmen der Erhebungen im Jahr 2013 mitgeteilt habe. Eine Verletzung der Meldepflicht könne demnach durchaus rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen, das SuG sehe entsprechende verwaltungsrechtliche Sanktionen vor, wie vorliegend eine Verlängerung der Verjährungsfrist (B-act. 24).

6.

6.1 Vorliegend unbestritten erweisen sich die Verkäufe von vier Liegenschaften, für welche die Beschwerdeführerin (bzw. ihre Vorgängerinstitutionen) zwischen April 1987 und Juli 1997 Baubeiträge erhalten hatte, und dass die Zweckentfremdungen vor Ablauf der Laufzeit der Subventionen von jeweils 25 Jahren erfolgten. Ebenfalls nicht mehr bestritten ist die Berechnung der Rückforderungssumme, nachdem die Vorinstanz die Rückforderung für die Liegenschaft G._____, X._____ (Verkaufsdatum: 1. November 2011) in der Vernehmlassung auf Fr. 74'370.– (Fr. 74'369.50, gerundet) korrigiert hat (B-act. 9 S. 6). Auf die diesbezüglich aufgeworfenen Fragen der Parteien ist demnach nicht weiter einzugehen.

6.2

6.2.1 In der Hauptsache umstritten und durch das Bundesverwaltungsgericht zu prüfen bleibt die Höhe der effektiv zurückzuerstattenden Baubeiträge, da die Beschwerdeführerin geltend macht, diese seien – jedenfalls was die bis ins Jahr 2008 zweckentfremdeten Liegenschaften J. _____, Z. _____ (Verkauf: 15. Juli 2005), I. _____, Z. _____ (Verkauf: 10. Juni 2005) und F. _____, Y. _____ (Verkauf: 30. April 2008; vgl. BSV 15) betreffe – gemäss der SchIBest. Abs. 3 IVG vom 6. Oktober 2008 (NFA) verjährt beziehungsweise verwirkt (Rückforderung am 10. Juni 2014). Die Vorinstanz argumentiert dagegen, es seien bezüglich der Verjährung die allgemeinen Bestimmungen des Subventionsgesetzes anwendbar, wonach – zufolge nicht erfolgter Meldungen der Zweckentfremdungen – die Verjährungsfrist nicht habe zu laufen beginnen können. Als vorliegend für die Rückforderbarkeit entscheidend erweist sich demnach die Frage des anwendbaren Rechts, worauf nachfolgend einzugehen ist.

6.2.2 Die Vorinstanz legt in ihrer Vernehmlassung die Entstehungsgeschichte der allgemeinen Verjährungsregelung für Bundesbeiträge in Art. 32 SuG mit Hinweis auf die Botschaft zum Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (BBl 1987 I 369 ff., S. 415 f.) dar. Darunter seien auch die Baubeiträge an Institutionen für Invalide gefallen. Übergangsrechtlich hätten die Verordnungsregelungen, die nicht dem dritten Kapitel des SuG entsprochen hätten, innert zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes, das heisst bis am 1. April 1993, angepasst werden müssen, soweit sie nicht auf abweichenden Gesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen beruhten (Art. 42 Abs. 2 SuG). Dies sei bei den Baubeiträgen nach IVG unterlassen worden und die Verjährungsbestimmung in Art. 104^{bis} Abs. 2 IVV habe in der Folge dem Subventionsrecht widersprochen. In der Praxis seien jedoch die subventionsrechtlichen Verjährungsbestimmungen übernommen und angewandt worden. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) seien Art. 73 IVG und die dazugehörigen Verordnungsbestimmungen (Art. 99 ff. IVV) ersatzlos aufgehoben worden. Einzig die bestehende Ordnung der Rückforderung von Baubeiträgen habe auch weiterhin im gleichen Umfang weitergeführt werden sollen. Deshalb sei vorgesehen gewesen, die Regelung des geltenden Art. 104^{bis} IVV zu einer nahtlosen Weiterführung der Praxis zu übernehmen. Die nach Art. 42 Abs. 2 SuG nicht mehr gültige und gesetzeswidrige Bestimmung in Art. 104^{bis} Abs. 2 IVV sei dabei unter Abs. 3 der Schlussbestimmungen des IVG wörtlich übernommen worden. Es sei nicht die Absicht gewesen, den gesetzeswidrigen Tatbestand von Art. 104^{bis} Abs. 2 IVV

zu legalisieren. Es handle sich hier um ein klares gesetzgeberisches Versehen. Es sei nie die Absicht des Gesetzgebers gewesen, mit der Schaffung dieser Bestimmung die Invalidenversicherung schlechter zu stellen als vor Einführung des NFA (B-act. 9 S. 2 f.).

6.3

6.3.1 Die allgemeinen Rückerstattungsregeln bei Zweckentfremdungen von Finanzhilfen und deren Verjährung sind im SuG in Art. 29 ff. geregelt. Sie sehen eine relative Verjährungsfrist von einem Jahr ab Kenntnisnahme der Zweckentfremdung und eine absolute Frist bis Ablauf der Verwendungsdauer, jedoch frühestens zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs vor (siehe oben E. 4.3). Das Gesetz ist am 1. April 1991 in Kraft getreten. Die Regelungen für die Rückerstattung von nach Art. 73 aIVG gewährten Baubeiträgen bei deren Zweckentfremdung finden sich in den Schlussbestimmungen des IVG und sind seit 1. Januar 2008 in Kraft. Diese Regelungen wiederum sehen eine Verjährungsfrist von fünf Jahren seit der Zweckentfremdung vor (E. 4.2). Es handelt sich bei beiden Normen um Regelungen auf formeller Gesetzesstufe, welche gemäss Art. 190 BV für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sind.

6.3.2 Für die Rangordnung zwischen Normen der gleichen Erlassstufe sind zwei Regeln massgebend: Der Vorrang der *lex posterior* gegenüber der *lex prior* sowie der Vorrang der *lex specialis* gegenüber der *lex generalis*. Beim Vorrang der *lex specialis* ist jedoch zu beachten, dass die Feststellung, in welchem inhaltlichen Verhältnis zwei Rechtsnormen zueinander stehen, oft nicht nur eine rein logisch feststellbare Beziehung betrifft, sondern bereits Ausdruck einer Wertung ist. Es handelt sich dabei nicht um ein schematisch anwendbares Prinzip; massgeblich ist es nur, wenn aus dem Sinnzusammenhang heraus eine Rechtsnorm im Verhältnis zu einer anderen Rechtsnorm zu verstehen und zu behandeln ist (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 183 mit Hinweisen auf BGE 138 II 111, E. 4.3.4 ff., 124 I 176 E. 5c und BVGE 2014/42 E. 4.3).

6.4

6.4.1 Vorliegend ist mittels Auslegung zu ermitteln, welches Recht vorgeht (IVG oder SuG) und welche Verjährungsregelungen damit zur Anwendung kommen. Die Vorinstanz macht eine gesetzliche Lücke im IVG geltend, die durch sie zu füllen gewesen sei. Die Beschwerdeführerin bestreitet gestützt auf die *lex posterior*- und *lex specialis*-Regelung diese Auslegung.

6.4.2 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente (Wortlaut, Systematik, Historik, Sinn und Zweck). Dabei dienen die Gesetzesmaterialien als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Das Bundesgericht lässt sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten (vgl. BGE 134 II 249 E. 2.3; 133 V 9 E. 3.1 m.H.). Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung und bei Verordnungsnormen zudem dem Gesetz am besten entspricht. Allerdings findet die verfassungs- und gesetzeskonforme Auslegung im klaren Wortlaut und Sinn einer Bestimmung ihre Schranke (vgl. Urteil des BVGer C–6513/2010 vom 5. Dezember 2013 E. 5.4.1 mit Verweisen auf C–6969/2007 vom 16. Februar 2009 E. 5.3.1 sowie BGE 131 II 217 E. 2.3; 131 II 697 E. 4.1, je m.H.; BGE 128 V 5 E. 3a ff.).

6.4.3 Eine Lücke im Gesetz besteht, wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt oder eine Antwort gibt, die aber als sachlich unhaltbar angesehen werden muss. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend – im negativen Sinn – mitentschieden (qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für richterliche Lückenfüllung (BGE 134 V 15 E. 2.3.1 m.w.H.).

6.4.4 Im vorliegenden Fall hat der Gesetzgeber in den Schlussbestimmungen IVG explizit eine Rückforderungsregelung bei Zweckentfremdungen von Baubeiträgen im IVG vor Ablauf der 25 Jahre dauernden „Gebrauchsfrist“ aufgenommen und die Rückforderung der Beiträge an eine Frist von fünf Jahren ab Zweckentfremdung beziehungsweise Veräusserung gebunden. Der Wortlaut von Abs. 3 der Schlussbestimmung erweist sich als unmissverständlich: *„Die Rückforderung ist vom Bundesamt binnen einer Frist von fünf Jahren seit der Zweckentfremdung geltend zu machen.“* Nichts anderes ergibt sich aus den Gesetzestexten in Französisch: *„Le remboursement est exigé par l'office dans un délai de cinq ans à compter du moment où la subvention a été détournée de son but.“* und Italienisch: *„La restituzione deve essere richiesta dall'Ufficio federale entro cinque anni dal cambiamento di destinazione.“* Gemäss dem Wortlaut hat die Vorinstanz demnach jeweils fünf Jahre, nachdem Subventionsträger Baubeiträge zweckentfremdet eingesetzt haben, Zeit, um diese zurückzufordern. Zur Meldepflicht von Zweckentfremdungen, die in den Allgemeinen Bedingungen und Auflagen zu den Subventionsverfügungen vermerkt waren und

von der das SuG verschiedene Verjährungsregeln abhängig macht (Art. 32 Abs. 2 und 3 SuG), äussert der Gesetzgeber sich in den Absätzen 1 – 3 der SchlBest. vom 6. Oktober 2006 nicht, eine Verjährungsregelung mit einer relativen und einer absoluten Verjährungsdauer (analog zum SuG) fehlt.

6.4.5 Die systematische Auslegung widerspiegelt mit der fast wortgleichen Übernahme der Regelung von Art. 104^{bis} IVV in die Schlussbestimmungen zur Änderung vom 6. Oktober 2006 die Absicht des Gesetzgebers, sich aus der Finanzierung von Baubeiträgen im Bereich IV zurückziehen und nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung noch andauernde Finanzhilfen des Bundes bis zu deren Auslaufen rechtlich zu bestätigen. Keine weiteren Rückschlüsse ergeben sich aus der intrasystemischen Einordnung von Abs. 3 in den Schlussbestimmungen selbst.

6.4.6 Aus historischer Sicht ist zur Regelung im IVG Folgendes festzuhalten: Die Gesetzgebung von Art. 104^{bis} IVV stammt aus dem Jahr 1974 und war gemäss dem damals erläuternden BSV analog zur neu eingefügten Regelung in Art. 221 der AHVV (Rückerstattung der Baubeiträge für Heime gemäss Art. 101 aAHVG, Gesetzesbestimmung in Kraft vom 1. Januar 1975 – 31. Dezember 1985 [AS 1974 1589; AS 1985 2002]; vgl. auch ZAK 1974 S. 381 ff. und 518 ff.) in die IVV eingefügt worden. Das BSV führte in seiner Erläuterung aus, die Änderung sei von der eidgenössischen Finanzverwaltung ausgearbeitet worden und stimme mit jener auf anderen Rechtsgebieten überein. Für die IV bedeutete sie insofern eine wesentliche Änderung, dass die Beitragsempfänger zuvor jeweils darüber informiert worden seien, dass sie bei Zweckentfremdung innerhalb von 20 Jahren mit einer anteilmässigen Rückforderung von 5 % für jedes Jahr der Zweckentfremdung rechnen müssten; neu hätten sie während 25 Jahren mit je 4 % für jedes Jahr zu rechnen. Der Verordnungsartikel 104^{bis} IVV in dieser ersten Fassung enthielt ergänzend in Absatz 3 ein gesetzliches Pfandrecht zu Gunsten des Bundes ohne Eintragung im Grundbuch (analog wie in Art. 221 Abs. 3 AHVV). Der Absatz 3 wurde jedoch in der IVV per 1. Januar 1998 aufgehoben und dafür die jährliche Reduktion des zurückzuerstattenden Betrags von jeweils vier Prozent in Absatz 1 eingefügt (AS 1997 3038). Zur hier in Frage stehenden Formulierung von Art. 104^{bis} Abs. 2 IVV finden sich in den Erläuterungen des BSV aus dem Jahr 1974 keine Ausführungen dazu, wie vorzugehen wäre, wenn die Zweckentfremdung nicht gemeldet würde (vgl. ZAK 1974 S. 522). Jedenfalls war zu diesem Zeitpunkt bezüglich der Rückforderung von Baubeiträgen eine abgestufte Verjährungsregel mit einer relativen und einer absoluten Frist, wie sie später in Art. 32

SuG geschaffen wurde (vgl. Botschaft SuG BBl 1987 I 369 ff., Ziff. 236.1, S. 415 f.), nicht vorgesehen und hat der Gesetzgeber damals eine Reaktionsfrist für das Bundesamt von fünf Jahren und eine damit verbundene Aufsichtspflicht des Bundesamtes für angemessen erachtet, auch zumal die Meldepflicht – jedenfalls in den hier in Frage stehenden Baubeitragsverfügungen – Bestandteil der „allgemeinen Bedingungen und Auflagen“ war.

Mit der Überführung von Art. 104^{bis} IVV in die Abs. 1 – 3 der Schlussbestimmungen handelt es sich aufgrund der Materialien, wie oben dargelegt, um eine (blosse) Überführung früheren Rechts, das bereits vor dem Inkrafttreten des SuG und des NFA gegolten hat und die noch andauernden Finanzhilfen des Bundes bis zu deren Auslaufen rechtlich absichern sollte. Mit Inkrafttreten des NFA bekräftigte der Gesetzgeber, indem er den früheren Art. 73 aIVG aufhob, zudem seine bereits in der Botschaft zum SuG geäußerte Absicht, auch die im IVG (noch) enthaltenen Finanzhilfen den allgemeinen Bestimmungen für Finanzhilfen und Abgeltungen des SuG zu unterstellen. Letztere sehen – in Abweichung zur Fristregelung für Rückforderungen in Abs. 2 und 3 der Schlussbestimmungen (fünf Jahre ab Zweckentfremdung) – in Art. 32 Abs. 2 SuG eine relative Verjährungsfrist von einem Jahr ab Kenntnisnahme des Anspruchs auf Rückforderung (daranter fällt auch die Zweckentfremdung) und in dessen Abs. 3 eine absolute Verjährungsfrist mit Ablauf der Verwendungsdauer, frühestens jedoch zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs, vor.

6.5

6.5.1 Art. 2 Abs. 2 SuG ist zu entnehmen, dass die allgemeinen Regeln des dritten Kapitels (des SuG) – worunter die von der Vorinstanz hier angewendeten Art. 29 und 32 SuG fallen – anwendbar sind, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben (siehe oben E. 4.3 sowie FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, 2006, S. 121). Den Fassungen von Art. 2 Abs. 2 SuG in Französisch („Le chap. 3 est applicable sauf dispositions contraires d'autres lois ou arrêtés fédéraux de portée générale.“) und Italienisch („Il capitolo 3 è applicabile salvo disposizioni contrarie di altre leggi federali o di altri decreti federali di obbligatorietà generale.“) ist nichts anderes zu entnehmen.

6.5.2 Der Botschaft zum Subventionsgesetz, insbesondere den Ausführungen zu Art. 2 Abs. 2 SuG, kann entnommen werden, dass der Bundesrat

im Kapitel 3 des SuG allgemeine Bestimmungen für Finanzhilfen und Abgeltungen aufgenommen hat, die im geltenden Recht bereits anzutreffen seien, wenn auch verstreut. Abweichungen in anderen Erlassen auf Gesetzesstufe sollten in Zukunft nur noch vereinzelt vorkommen. Diese Lösung bewirke eine Rechtsvereinheitlichung; zudem würden Lücken in einzelnen Erlassen geschlossen. Abweichungen in den Verordnungsbestimmungen seien innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes anzupassen. Mit letzterem solle eine Entlastung des Finanzhilfe- und Abgeltungsrechts bewirkt werden. Gleichzeitig führte der Bundesrat aus, wo aber besondere Regelungen erforderlich seien, sollten die abweichenden Spezialbewilligungen weiterbestehen und neu erlassen werden können (vgl. BBl 1987 I 369 ff., Ziff. 231 S. 399 f. und Ziff. 239.2 S. 420 zu Art. 43 Abs. 2). Das Bundesgericht führte unter Bezugnahme auf die Botschaft zum SuG in BGE 122 V 189 (worin der Rechtsweg bei der Rückforderung von Baubeiträgen der Alters- und Hinterlassenenversicherung durch das BSV in Frage stand) aus, das Subventionsgesetz enthalte eine "allgemeine Ordnung für Bundesbeiträge". Dessen Zielsetzung bestehe im Wesentlichen darin, das Beitragswesen des Bundes rechtlich zu systematisieren und sicherzustellen, dass es nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet werde. Dieses Streben nach Rechtsvereinheitlichung komme unter anderem in den Regelungen über den Geltungsbereich und in den Übergangsbestimmungen zum Ausdruck (E. 4b m.w.H.). Im Anhang der Botschaft, der die Liste der zu diesem Zeitpunkt bestehenden, in der Bundesverfassung, den Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen geregelten Finanzhilfen und Abgeltungen enthält, die neu unter das Subventionsgesetz fallen, sind die Art. 73 Abs. 1 und 2 Bst. a IVG: „Beiträge an Eingliederungsstätten“ und Art. 73 Abs. 2 Bst. b und c IVG: „Beiträge an Werkstätten und Wohnheime“ explizit als Finanzhilfen aufgeführt (vgl. Botschaft S. 429). Zu den Verordnungsregelungen in Art. 104^{bis} IVV findet sich in der Botschaft – abgesehen von den allgemeinen Ausführungen zu Art. 43 des Entwurfs SuG (späterer Art. 42 SuG, Ziff. 239.2 S. 420) – kein Hinweis. Damit ist in historischer Auslegung die Absicht des Gesetzgebers zu erkennen, die nach Art. 73 aIVG gewährten Finanzhilfen an die im SuG geltenden allgemeinen Bestimmungen anzupassen. Zudem ist darin insoweit auch eine Schliessung von Lücken zu erkennen, als dass unter der Herrschaft von Art. 73 aIVG begründete Subventionsverhältnisse den spezifischen Bestimmungen über die Meldepflicht (Pflicht zur unverzüglichen schriftlichen Meldung von Zweckentfremdungen und Veräusserungen in Art. 29 Abs. 3 SuG) und längeren Verjährungsfristen bei deren Nichteinhaltung unterworfen werden sollten (Art. 32 Abs. 2 f. SuG).

Auch in der Botschaft vom 7. September 2005 zum NFA (BBI 2005 6029 ff.) zu Art. 73 IVG ff. verwies der Bundesrat auf die neue Zuständigkeit für Beiträge durch die Kantone in Art. 112b Abs. 2 BV und auf die verbleibende Zuständigkeit des Bundes für die individuellen beruflichen Eingliederungsmassnahmen gemäss den Artikeln 16 und 17 IVG und führte aus, Art. 73 IVG könne deshalb ersatzlos gestrichen werden. Weiter ist der Botschaft zu entnehmen, dass die Artikel 75 und Art. 75^{bis} IVG gestrichen werden müssten, da sie auf Art. 73 verwiesen. Zur Übergangsbestimmung schrieb der Bundesrat: „Die Regelung des geltenden Artikels 104^{bis} IVV wird übernommen“ (S. 6221).

Gestützt auf den Botschaftstext zum NFA ist festzustellen, dass – wie in der Botschaft vorgesehen – der ganze Art. 104^{bis} IVV aufgenommen worden ist (Abs. 1 Satz 1 IVV in den SchIBest. IVG als Abs. 1, Art. 104^{bis} Abs. 1 Satz 2 IVV in den SchIBest. IVG als Abs. 2 und Art. 104^{bis} Abs. 2 IVV in den SchIBest. IVG als Abs. 3). Zu ergänzen bleibt, dass sich in den Beratungsprotokollen des Stände- und Nationalrats zur hier interessierenden Frage (ausser der Erläuterung im Erstrat, in den Absätzen 1 – 3 der Übergangsbestimmungen gehe es darum, dass die heute in der Verordnung über die Invalidenversicherung enthaltene Bestimmung – mit einigen sprachlichen Modifikationen, inhaltlich aber unverändert – ins Gesetz eingefügt werde), keine weiteren Ausführungen zur Absicht des Gesetzgebers finden lassen (vgl. Amtliches Bulletin 2006 des Ständerats [AB S 2006] S. 157, AB 2006 N S. 1222 f., AB S 2006 S. 737). Die Streichung von Art. 104^{bis} Abs. 2 IVV im Zuge der Übertragung der Norm in die SchIBest. IVG stand im Parlament nicht zur Debatte.

6.5.3 Festzuhalten bleibt, dass die von der Vorinstanz wegen Art. 42 Abs. 2 SuG als nicht mehr rechtsgültig bezeichnete Verordnungsnorm in Art. 104^{bis} Abs. 2 IVV nie aufgehoben wurde, obwohl sie bis zum 1. April 1993 vom Bundesrat hätte angepasst werden müssen, wie die Vorinstanz einräumt.

6.6

6.6.1 Mit der Überführung der Bestimmungen zur Rückforderung in die Schlussbestimmungen IVG bestätigte der Bund eine Regelung, die faktisch Beitragsnehmer, die ihre Meldepflicht – entgegen den Bedingungen in den Subventionsverfügungen – verletzen, wegen der lex-posterior-Regel besser und ihn als Geber von Finanzhilfen im Rückforderungsfall schlechter stellte im Vergleich zu Beitragsverhältnissen, die unter der Geltung des

SuG (seit April 1991) zustande gekommen sind und eine spezifischere Verjährungsregelung für Meldepflichtverletzungen vorsehen. Dieses Ergebnis konnte nicht der Absicht des Gesetzgebers entsprechen haben, was von der Beschwerdeführerin zu Recht nicht behauptet wird und sich auch aus den Materialien – wie oben dargelegt – nicht ergibt.

6.6.2 Es bleibt daher festzuhalten, dass mit Übernahme von Art. 104^{bis} IVV in die Abs. 1 – 3 der Schlussbestimmungen IVG vergessen ging, eine für den Fall der Meldepflichtsverletzung spezifischere Regelung hinsichtlich der Verjährung der vom Bund zurückzufordernden Finanzbeiträge oder einen Verweis auf die einschlägigen Bestimmungen in Art. 32 SuG aufzunehmen. Eine bewusste Nichtregelung der Folgen der Meldepflichtsverletzung oder die Absicht, Subventionsnehmer im Bereich der Invalidenversicherung abweichend zu den übrigen Subventionsverhältnissen regeln zu wollen, geht aus den Materialien nicht hervor.

6.6.3 Es ist daher auf eine Lücke im Gesetz (d.h. den Schlussbestimmungen IVG) zu schliessen: Die am 1. Januar 2008 in die Übergangsbestimmungen des IVG aufgenommene Regelung erweist sich für Subventionsverhältnisse, in welchen eine Meldepflichtsverletzung erfolgt ist, als unvollständig, obwohl der Gesetzgeber mit dem SuG bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine diesbezüglich spezifische und für das ganze Bundesrecht einheitliche Regelung (mit wenigen Ausnahmen) schaffen wollte. Eine Absicht des Gesetzgebers, im Bereich des IVG eine Ausnahmeregelung weitertreten lassen zu wollen, ist nicht erkennbar; aufgrund der obenstehenden Erwägungen ist vielmehr von einem Übersehen auszugehen. Damit ist in richterlicher Lückenfüllung (vgl. E. 6.4.3) Abs. 3 der Schlussbestimmungen zur Änderung des IVG vom 6. Oktober 2006 dergestalt zu ergänzen, als bei Meldepflichtsverletzungen die spezifische Verjährungsregelung in Art. 32 Abs. 2 f. SuG zur Anwendung kommt (vgl. E. 4.3.2).

6.7 Diesen Ausführungen entsprechend ist das Bundesamt vorliegend zu Recht von der Anwendbarkeit von Art. 32 SuG ausgegangen und hat es die Rückforderung der Baubeiträge gemäss Bst. B.e – unter Vorbehalt des in E. 7 Gesagten – innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Fristen geltend gemacht.

7.

Es bleibt zu prüfen, ob für die in Frage stehenden Subventionsverfügungen die Verjährung eingetreten ist, wie die Beschwerdeführerin geltend macht,

und – falls dies nicht zutreffen sollte – ob Art. 42 Abs. 1 SuG einer Rückforderung durch das BSV entgegensteht.

7.1 In seinen Übergangsbestimmungen bestimmt Art. 42 Abs. 1 SuG, dass das dritte Kapitel dieses Gesetzes auch für frühere Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügungen und -verträge gilt, soweit sie über dessen Inkrafttreten hinaus wirksam sind und dieses Gesetz für die Empfänger nicht ungünstiger ist als das bisherige Recht.

7.2 Der Bundesrat hat in der Botschaft zum SuG in intertemporaler Hinsicht zu Art. 43 Abs. 1 des Entwurfs (späterer Art. 42 Abs. 1 SuG) darauf hingewiesen, dass die Vorschriften des 3. Kapitels (des SuG) bereits für bestehende Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnisse gelten sollen, soweit sich der massgebende Sachverhalt (z. B. Zweckentfremdung, Projektänderung) nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht und das bisherige Recht für den Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen nicht günstiger ist (Botschaft Ziff. 239.2 S. 420).

7.3 Soweit damit hier nach dem Inkrafttreten des SuG verfügte Subventionsverhältnisse in Frage stehen, ist festzuhalten, dass diese aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 42 Abs. 1 SuG e contrario nicht erfasst sind und auf diese Rechtsverhältnisse ohne Weiteres Art. 32 SuG anwendbar ist. Dies gilt für die Liegenschaft G._____, X._____, (Verfügungen vom 20. November 1991 und 26. Oktober 1994), Liegenschaft F._____, Y._____, (Verfügung vom 22. August 1996), Liegenschaft J._____, Z._____, (Verfügung vom 7. Juli 1997), und Liegenschaft I._____, Z._____, (Verfügung vom 6. Juni 1995; vgl. Bst. B.e).

7.4 Gemäss Art. 32 SuG verjährt der Anspruch auf Rückerstattung von Finanzhilfen und Abgeltungen ein Jahr, nachdem die verfügende oder den Vertrag abschliessende Behörde vom Rechtsgrund des Anspruchs Kenntnis erhalten hat (Abs. 2). Die absolute Verjährungspflicht endet bei Unterlassung der Meldepflicht mit Ablauf der Verwendungsdauer, frühestens jedoch zehn Jahre nach der Entstehung des Anspruchs (Abs. 3; siehe oben E. 4.3.2). Vorliegend hat das BSV wie erwähnt am 17. Juni 2013 von den Veräusserungen der Liegenschaften G._____, X._____, und F._____, Y._____, sowie am 11. April 2014 von den Veräusserungen der Liegenschaften I._____, J._____, Z._____, Kenntnis genommen (Bst. B.b f.). Die Verwendungsdauer ist mit der angefochtenen Verfügung noch nicht erreicht worden, womit die absolute Verjährung

nicht eingetreten ist. Auch die relative Frist von einem Jahr ab Kenntnissnahme der Zweckentfremdung ist mit der angefochtenen Verfügung vom 10. Juni 2014 eingehalten worden. Alle Finanzhilfen wurden demnach – aus der Optik der Anwendbarkeit des SuG – rechtzeitig vom BSV zurückgefordert. Die genannten Forderungen des BSV waren demnach bei der Rückforderung noch nicht verjährt.

7.5 Zu beantworten bleibt, ob eine Rückforderung der verbleibenden Subvention von Fr. 78'333.– betreffend die Liegenschaft F._____, Y._____, (Verfügung vom 8. April 1987) gestützt auf Art. 42 Abs. 1 SuG ausgeschlossen bleibt.

7.5.1 Die Botschaft zum SuG hält wie gesagt zu dieser Prüfung einzig fest, dass die Vorschriften des 3. Kapitels (des SuG) bereits für bestehende Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnisse gelten sollen, soweit sich der massgebende Sachverhalt (z. B. Zweckentfremdung, Projektänderung) nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht hat und das bisherige Recht für den Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen nicht günstiger ist (oben E. 7.2). Keine spezifischen Ausführungen zu Art. 42 Abs. 1 SuG enthalten die Protokolle der parlamentarischen Beratung des Gesetzes; beide Räte stimmten bezüglich der Bestimmungen in den Art. 31 bis 44 SuG, mit einer hier nicht interessierenden Ausnahme (AB S 1990 S. 18), ohne Änderungen dem Entwurf des Bundesrates zu (AB N 1989 S. 433 ff.; AB S 1990 S. 9 ff.). Der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist dazu folgendes zu entnehmen: Nach Art. 2 Abs. 1 SuG gilt das Gesetz für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen. Das 3. Kapitel (Art. 11-40 SuG) ist anwendbar, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 SuG). Gemäss Art. 42 Abs. 1 SuG gelten die Bestimmungen des 3. Kapitels dieses Gesetzes 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 (BGE 122 V 189 E. 4b; BGE 117 V 136 E. 4c).

In VPB 60.66 (Beschwerdeentscheid vom 13. November 1995) hatte die Rekurskommission EVD die Rückforderung eines gestützt auf das Tierseuchengesetz (TSG) gewährten Bundesbeitrags an einen Fleischmehlbetrieb zu beurteilen. Es prüfte in einem ersten Schritt, ob eine Finanzhilfe nach Art. 28 oder Art. 29 SuG vorliege, bejahte letzteres (E. 3.1), und prüfte dann in einem zweiten Schritt, ob Art. 29 SuG nicht ungünstiger sei als das vor Inkrafttreten des Subventionsgesetzes anwendbare Recht (Art. 42 Abs. 1

SuG; E. 3.2). Dazu zitierte es zunächst die einschlägigen Bestimmungen in Gesetz und Verordnung (TSG/TSV) vor Inkrafttreten des SuG, ermittelte danach die Höhe der Rückforderung einerseits bei Anwendung des TSG (52,5 % des erhaltenen Bundesbeitrags betreffend den Fleischmehlbetrieb und 73,5 % des Bundesbeitrages an den Einbau eines Scheibentrockners) und andererseits bei Abstützen auf das SuG (44,1 % des ursprünglich empfangenen Bundesbeitrages für den Fleischmehlbetrieb und 65,6 % des Bundesbeitrages an den Einbau des Scheibentrockners) und hielt in Gegenüberstellung der daraus resultierenden Rückerstattungssummen fest, dass der Vergleich der grundsätzlich zurückzuerstattenden Beiträge ergebe, dass das Subventionsgesetz nicht das ungünstigere Recht sei. Somit spreche nichts gegen die Anwendung von Art. 29 SuG.

7.5.2 Vorliegend beantragt die Beschwerdeführerin – unter Berücksichtigung der in der Vernehmlassung korrigierten Summe der Rückforderungen (s. Bst. C.c) und in blosser Anwendung von Abs. 3 der Schlussbestimmungen IVG vom 6. Oktober 2006 als *lex specialis et lex posterior* zum SuG – die Leistung einer Rückforderungssumme von Fr. 74'370.–. Wie dargelegt wurde, gelangen jedoch die (eine Meldepflichtsverletzung berücksichtigenden) strengeren Verjährungsbestimmungen des SuG zur Anwendung (E. 6.6 f.). Demnach würde die Rückforderung Fr. 543'545.– lauten, zumal am 10. Juni 2014 (Datum der angefochtenen Verfügung) für alle Forderungen weder die absolute noch die relative Verjährungsfrist von Art. 32 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 SuG verstrichen waren. Damit steht fest, dass die Anwendung des SuG für die Beschwerdeführerin und Empfängerin der Finanzhilfen ungünstiger ist als das bisherige Recht. In Beachtung des unzweideutigen Wortlauts von Art. 42 Abs. 1 SuG und der oben erwähnten Praxis (vgl. E. 7.5.1 e contrario) gelangt somit für die von Art. 42 Abs. 1 SuG erfasste Forderung betreffend die Liegenschaft F._____, Y._____ (Verfügung vom 8. April 1987, Rückforderung: Fr. 78'333.–), das SuG nicht zur Anwendung und ist die Rückforderung von Fr. 543'545.– um Fr. 78'333.– zu reduzieren, was einen Restbetrag von Fr. 465'212.– ergibt.

7.6 Demnach gilt zusammenfassend Folgendes: Soweit die Vorinstanz am 10. Juni 2014 Baubeiträge für die verkauften Liegenschaften G._____, X._____ (Verkauf am 1. November 2011; vgl. BSV 15), F._____, Y._____ (Verkauf am 30. April 2008), J._____, Z._____ (Verkauf am 15. Juli 2005), und I._____, Z._____ (Verkauf am 10. Juni 2005), im Umfang von Fr. 553'414.– zurückgefordert hat, bleibt die Rückforderung über Fr. 78'333.– (vgl. Verfügung vom 8. April 1987 betreffend

die Liegenschaft F._____, Y._____, BSV 36) ausgeschlossen. Ausserdem reduziert sich die Forderung betreffend die Liegenschaft G._____, X._____, um Fr. 9'869.– auf Fr. 74'370.– (siehe oben E. 6.1). Die darüber hinaus zurückgeforderten Baubeiträge sind nicht verjährt und zurückzubezahlen. Die Beschwerdeführerin schuldet dem BSV somit die Summe von Fr. 465'212.–.

8.

8.1 Es verbleibt auf den Antrag der Beschwerdeführerin auf Einräumung einer angemessenen Frist seit Rechtskraft des Beschwerdeentscheids zur Zahlung des Rückforderungsbetrags einzugehen. In Anbetracht dessen, dass die Beschwerdeführerin seit Sommer 2014 um ihre Zahlungspflicht betreffend die offenen Forderungen weiss und spätestens seit Scheitern der Vergleichsverhandlungen damit rechnen musste, dass die Forderungen entgegen ihrer Auffassung nicht verjährt sind und damit rückzahlbar werden, besteht kein Anlass, der Beschwerdeführerin eine weitere Zahlungsfrist einzuräumen, zumal sie seither in der Lage war, entsprechende Rückstellungen zu tätigen. Der diesbezügliche Antrag ist demnach abzuweisen.

8.2 Nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermag die Beschwerdeführerin aus ihren Vorbringen, vorliegend stünden gar keine Zweckentfremdungen in Frage (Ersatz zweier Liegenschaften durch eine geeignetere Liegenschaft [I._____, J._____, Z._____, ersetzt durch Liegenschaft L._____, Z._____, vgl. B-act. 1 Rz. 15 f., 28], Weiterführung des Zwecks durch die Erwerberin einer Liegenschaft [F._____, Y._____, B-act. 1 Rz. 17]), zumal sie in der Beschwerde selber sinngemäss eingeräumt hat, es habe eine Zweckentfremdung stattgefunden, die jeweiligen Subventionen unbestrittenermassen an die Liegenschaften gebunden waren und daher ein Ersatz durch eine geeignetere Liegenschaft unter „Übernahme“ der noch offenen Baubeiträge nicht möglich war, und die Beschwerdeführerin im Fall der Liegenschaft F._____, Y._____, keine entsprechenden Belege für ihre Behauptung einreicht. Inwiefern die Vorinstanz die gesetzliche Pflicht gehabt habe, eine Erschwernis der wirtschaftlichen Lage der Beschwerdeführerin – (auch) aufgrund der ergangenen Gesetzesänderung mit dem NFA – zu berücksichtigen, wurde von dieser nicht weiter dargelegt und ist daher nicht zu prüfen.

8.3 Auf die weiteren Ausführungen der Vorinstanz zur Pflichtverletzung durch die unterbliebenen Meldungen und zur Gleichbehandlung von Empfängern von Baubeiträgen ist unter diesen Umständen nicht mehr einzugehen.

8.4 Zusammenfassend ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als die Rückforderung von insgesamt Fr. 553'414.– für die Liegenschaft F._____, Y._____, um Fr. 78'333.– und für die Liegenschaft G._____, X._____, um Fr. 9'869.– reduziert wird, was eine Rückforderungssumme von Fr. 465'212.– ergibt (oben E. 7.6). Die Verfügung ist in diesem Sinne abzuändern. Darüber hinaus ist die Beschwerde abzuweisen und die Beschwerdeführerin aufzufordern, innert 30 Tagen seit Rechtskraft dieses Urteils die offene Summe gemäss der Anordnung in der angefochtenen Verfügung zurückzuerstatten.

9.

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

9.1 Der überwiegend unterliegenden Beschwerdeführerin sind unter Berücksichtigung ihres Unterliegens Verfahrenskosten von Fr. 5'000.– aufzuerlegen. Diese sind aus dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 6'000.– (B-act. 5) zu entnehmen; die Restanz von Fr. 1'000.– ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Der im Wesentlichen obsiegenden Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

9.2 Die ganz oder teilweise obsiegende Partei hat Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG i.V.m. mit Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 VGKE). Gemäss Art. 9 Abs. 1 VGKE umfassen die Kosten der Vertretung: a) das Anwaltshonorar oder die Entschädigung für eine nichtanwaltliche berufsmässige Vertretung; b) die Auslagen, namentlich die Kosten für das Kopieren von Schriftstücken, die Reise-, Verpflegungs- und Unterkunftskosten, die Porti und die Telefonspesen; c) die Mehrwertsteuer für die Entschädigungen nach den Buchstaben a und b, soweit eine Steuerpflicht besteht und die Mehrwertsteuer nicht bereits berücksichtigt wurde. Nicht unter dem Titel der Vertretung entschädigt werden die nicht berufsmässige Vertretung, welche etwa aus Gefälligkeit erfolgt,

desgleichen, wenn der Vertreter oder die Vertreterin in einem Arbeitsverhältnis zur Partei steht (Art. 9 Abs. 2 VGKE). In diesem Fall besteht nämlich ebenso wenig eine „echte“ Vertretung, wie dann, wenn eine Anwältin oder ein berufsmässiger Vertreter (z.B. Steuerberater) in eigener Sache prozessiert. Entsprechend kann der dergestalt handelnde Anwalt nur ausnahmsweise, bei Vorliegen spezieller Verhältnisse eine Parteientschädigung beanspruchen (Urteile des BGer 2C_350/2011 vom 17. Oktober 2011 E. 3.4 sowie 2C_807/2008 vom 19. Juni 2009 E. 4.3 und Urteil des BVerger A-1436/2006 vom 18. August 2008 E. 4.2, m.w.H.). Normal zu entschädigen ist dagegen grundsätzlich, wenn eine Anwältin zugleich Organ einer juristischen Person ist und für diese handelt; dies zumindest dann, wenn die anwaltliche Tätigkeit der Prozessvertretung im Vordergrund steht und nicht die Funktion als Verwaltungsrätin oder gar als ehrenamtliches Vorstandsmitglied (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz 4.77).

9.3

Die Beschwerdeführerin wurde im Beschwerdeverfahren durch Rechtsanwältin Dr. Sarah Cruz-Wenger des Anwaltsbüros Waldmann Petitpierre vertreten (B-act. 1 Beilage 1). Die Vertreterin war im Anwaltsregister des Kantons W._____ eingetragen (abgerufen am 13. September 2016) und ist seit der Amtsperiode 2016-2021 Präsidentin des Strafgerichts W._____ (vgl. [http://www.strafgericht.\[...\].html](http://www.strafgericht.[...].html), und Regierungsratsbeschluss vom 15. März 2016 [[http://www. \[...\]](http://www.[...])], je abgerufen am 14. Juni 2017). Sie beantragte als Vertreterin der Beschwerdeführerin die Auferlegung der Verfahrenskosten an die Vorinstanz und die Zusprache einer angemessenen Parteientschädigung.

9.3.1 Andreas Waldmann, Partner im Anwaltsbüro Waldmann Petitpierre ist gemäss Handelsregistereintrag Vizepräsident und Kassier des Stiftungsrates der Beschwerdeführerin (B-act. 1 B. 3). Das vorliegende Beschwerdeverfahren wurde durch Rechtsanwältin Dr. Sarah Cruz-Wenger geführt. Sie war gemäss der Website der Kanzlei (abgerufen am 13. September 2016) nicht Partnerin im Anwaltsbüro und stand somit bis zur Übernahme des Amts als Strafgerichtspräsidentin in einem Arbeitsverhältnis mit dem Anwaltsbüro. Zur Beschwerdeführerin hatte sie keinen persönlichen Bezug, namentlich war sie nicht im Stiftungsrat vertreten (vgl. [https://\[...\]](https://[...].), abgerufen am 14. Juni 2017).

9.3.2 Mit Telefaxeingabe vom 6. September 2016 hat das Anwaltsbüro Waldmann Petitpierre dem Bundesverwaltungsgericht bestätigt, dass für

die Bemühungen im vorliegenden Verfahren Rechnung an ihre Klientschaft gestellt wurde beziehungsweise für die Zeit ab 1. Januar 2016 gestellt werde. Die eingereichten Rechnungen vom 23. Oktober 2015 für die Bemühungen in der Zeit vom 5. Juni 2014 – 30. September 2014 und vom 8. April 2016 für die Zeit vom 6. Oktober – 31. Dezember 2015 je in Sachen Rückforderung Baubeiträge betragen Fr. 14'493.05 (Honorar gemäss Zeitaufwand [46.57 Std.] von Fr. 12'628.– und Barauslagen von Fr. 791.50 zuzüglich 8 % MwSt. von Fr. 1'073.55) und Fr. 2'483.05 (Honorar gemäss Zeitaufwand [8.62 Std.] und Barauslagen von Fr. 25.50 zuzüglich 8 % MwSt.) und sind von Dr. Sarah Cruz-Wenger unterschrieben. Sie enthalten ausser dem Aufwand für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht auch den Aufwand für das gestellte Wiedererwägungsgesuch bei der Vorinstanz sowie für die Vergleichsverhandlungen mit der Vorinstanz.

9.3.3 Es bleibt demnach aufgrund der Beziehung zwischen der vertretenden Anwaltskanzlei mit ihrem Partner Andreas Waldmann, der Vizepräsident des Stiftungsrats der Beschwerdeführerin ist, und der Beschwerdeführerin zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin im Rahmen der vorliegenden Konstellation einen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat.

9.3.4 Gemäss der allgemeinen Lebenserfahrung entspricht das Amt des Kassiers einer Stiftung wie der vorliegenden einer ehrenamtlichen Tätigkeit. Die Aufgabe des Kassiers ist in der Hauptsache, die Buchhaltung der Stiftung zu führen und allenfalls die Stiftung, auch in der Funktion als Vizepräsident, in Abwesenheit der Präsidentin gegen innen und aussen zu vertreten (vgl. Statuten Bst. f), nicht aber einen Prozess gegen die Verwaltung betreffend einmal gewährte und nunmehr zurückgeforderte Subventionen zu führen, wenn auch vorliegend die in Frage stehende Rückerstattungssumme sehr wohl einen wesentlichen Einfluss auf das Vermögen der Stiftung haben dürfte.

9.3.5 Es ist ohne Weiteres nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin, deren Geschäftsstelle aus drei Personen besteht (Geschäftsführer, Sekretariat und IT-Verantwortlicher, vgl. http://www.A._____.ch/geschaeftsstelle.html, besucht am 14. Juni 2017) nicht mit den notwendigen personellen Ressourcen ausgestattet sein dürfte, einen Prozess dieser Art (komplexe Rechtsproblematik, Streitwert von rund Fr. 500'000.–) selbst zu führen. Sie war deshalb – um ihre Prozesschancen zu wahren – auf den Beizug einer professionellen Rechtsvertretung angewiesen, welche sie für ihre Bemühungen unbestritten zu entschädigen hat. In der Annahme des Man-

dats durch das Büro Waldmann Petitpierre ist vorliegend weder in gesetzlicher (vgl. insbesondere Art. 8 Abs. 1 Bst. d und Art. 12 Bst. b und c des Anwaltsgesetzes vom 23. Juni 2000, BGFA [SR 935.61] sowie STAEHELIN/OETIKER, in: Fellmann/Zindel [Hrsg.], Kommentar zum Anwaltsgesetz, 2011, Art. 8 Rz. 36, mit Verweis auf WALTER FELLMANN, Kommentar zum Anwaltsgesetz, a.a.O., Art. 12 Rz. 54 ff.) noch in standesrechtlicher Hinsicht (vgl. Standesregeln des Schweizerischen Anwaltsverbandes [SSR, <https://www.sav-fsa.ch/de/anwaltsrecht/rechtsprechung/standesregeln-ssr.html>, abgerufen am 13. September 2016, insb. Ziff. 10 und 11]) ein Hindernis (anwaltliche Unabhängigkeit, Interessenkollision) ersichtlich, weshalb vorliegend der Aufwand nicht entschädigt werden sollte (siehe oben E. 9.2), zumal das Mandat von Dr. Sarah Cruz-Wenger geführt wurde. Daran ändert ihr Anstellungsverhältnis mit dem Anwaltsbüro Waldmann Petitpierre nichts. Somit steht der Beschwerdeführerin im Umfang ihres Obsiegens gestützt auf Art. 9 Abs. 1 VGKE eine Parteientschädigung zu.

9.3.6 Für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht (ohne den Aufwand für das Wiedererwägungsverfahren und für die Vergleichsverhandlungen mit der Vorinstanz, welche nicht dem Beschwerdeverfahren zuzurechnen sind) erweist sich ein Aufwand von 20 Stunden à Fr. 280.– (doppelter Schriftenwechsel, Anzeige der Vergleichsverhandlungen und des Abbruchs derselben) in Berücksichtigung der Schwierigkeit der Materie als angemessen. Als Ersatz der Auslagen werden Fr. 200.– für Porti und Kopien (vgl. Art. 11 Abs. 1 und 4 i.V.m. Abs. 3 VGKE) als angemessen festgesetzt. Damit ergibt sich eine Parteientschädigung von Fr. 6'264.– (inkl. MwSt. von 8 %), die in Anbetracht des überwiegenden Unterliegens der Beschwerdeführerin auf Fr. 1'044.– zu kürzen und von der Vorinstanz zu leisten ist.

9.4 Die im Wesentlichen obsiegende Vorinstanz hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, dass die verfügte Rückforderung von Fr. 553'414.– auf Fr. 465'212.– reduziert wird. Darüber hinaus wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin wird aufgefordert, innert 30 Tagen seit Rechtskraft dieses Urteils die offene Summe von Fr. 465'212.– zurückzuerstatten.

3.

Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 5'000.– auferlegt. Diese werden dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 6'000.– entnommen; die Restanz von Fr. 1'000.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auf ein von ihr zu bezeichnendes Konto zurückerstattet.

4.

Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 1'044.– zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement des Innern (EDI; Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Beat Weber

Susanne Flückiger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: