

## JAAC 51.19

Entscheid des Bundesrates vom 30. April 1986

---

*Aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée. Décision allouant un cautionnement et une contribution de la Confédération au service de l'intérêt pour un crédit bancaire, qui est assortie d'une charge selon laquelle l'entreprise bénéficiaire est tenue, pendant la durée de l'abaissement des intérêts, de ne pas distribuer de bénéfice et de ne verser que des intérêts limités pour d'éventuels prêts des actionnaires. Recevabilité du recours au Conseil fédéral en ce qui touche cette aide financière, à laquelle la législation fédérale ne confère pas un droit. Base légale suffisante pour cette charge, qui assure la subsidiarité de l'aide fédérale et ne viole pas le principe de l'égalité de traitement quant aux facteurs de production (travail et capital).*

---

*Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen. Zusicherung einer Bürgschaft und eines Zinskostenbeitrags des Bundes für ein Bankdarlehen, die mit der Auflage verknüpft ist, wonach das begünstigte Unternehmen während der Laufzeit der Zinsverbilligung keinen Gewinn ausschütten und allfällige Aktionärsdarlehen nur beschränkt verzinsen darf. Zulässigkeit der Beschwerde an den Bundesrat betreffend diese Finanzierungsbeihilfe, auf welche kein Anspruch besteht. Genügende gesetzliche Grundlage der Auflage, welche die Subsidiarität der Bundeshilfe sichert und das Gleichbehandlungsgebot in bezug auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital nicht verletzt.*

---

*Aiuti finanziari completivi in favore delle regioni economicamente minacciate. Assegnazione di una fideiussione e di un contributo della Confederazione agli interessi per un credito bancario, vincolata*

***all'onere secondo il quale la ditta beneficiaria è tenuta, per la durata della riduzione degli interessi, a non distribuire un utile e a versare soltanto interessi limitati per eventuali prestiti degli azionisti. Ammissibilità del ricorso al Consiglio federale concernente tali aiuti finanziari, in merito ai quali la Confederazione non conferisce un diritto. Base legale sufficiente dell'onere in questione che assicura la sussidiarietà degli aiuti federali e non viola il principio della parità di trattamento per quanto concerne i fattori di produzione, lavoro e capitale.***

---

## **I**

**A.** Am 29. August 1985 hat das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) der Firma E (im folgenden Beschwerdeführerin) zugesichert, dass der Bund unter bestimmten Konditionen für ein Darlehen von Fr. 1 250 000.- eine einfache Bürgschaft eingehen werde; ferner werde der Bund während der Dauer von drei Jahren auf dem zu verbürgenden Darlehen einen Zinskostenbeitrag im Ausmass eines Viertels des geschäftsüblichen Zinses gewähren. Die Zusicherungen sollen dazu beitragen, ein Innovations- und Diversifikationsvorhaben der Beschwerdeführerin, die vor allem Schleifmaschinen herstellt, zu finanzieren.

Die Verfügung des EVD stützt sich auf den BB vom 6. Oktober 1978 über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (im folgenden FBB, SR 951.93). Das EVD hat die erwähnten Zusicherungen mit verschiedenen Bedingungen und Auflagen verknüpft. Eine Auflage lautet:

*«Der Gesuchsteller verpflichtet sich, während der Laufzeit der Zinsverbilligung keine offene oder versteckte Gewinnausschüttung vorzunehmen und allfällige Aktionärsdarlehen nicht höher als zum jeweiligen maximal zulässigen Zinssatz gemäss Merkblatt der Eidgenössischen Steuerverwaltung betreffend Zinssätze für die Berechnung geldwerter Leistungen zu verzinsen.»*

**B.** Gegen diese Auflage richtet sich die vorliegende Verwaltungsbeschwerde, welche die Beschwerdeführerin am 25. September 1985 beim Bundesrat eingereicht hat. Die Beschwerdeführerin beantragt, die streitige Auflage aufzuheben, weil sie volkswirtschaftlich und rechtlich unhaltbar sei. Sie habe zur Folge, dass die Aktionäre des Unternehmens während der Dauer der Zinsverbilligung leer ausgingen. Damit werde der Produktionsfaktor Kapital gegenüber dem Produktionsfaktor Arbeit diskriminiert; denn dieser werde während der Dauer der Zinsverbilligung in keiner vergleichbaren Weise beschränkt. Auch die Kapitalgeber seien darauf angewiesen - namentlich die nicht an der Geschäftsführung beteiligten Minderheitsaktionäre -, dass sie einen angemessenen Ertrag vom investierten Kapital erhielten.

**C.** Das EVD hat am 30. Oktober 1985 beantragt, die Beschwerde kostenfällig abzuweisen. Zur Begründung führt es im wesentlichen aus, die streitige Auflage gründe in der «ratio legis» und stütze sich auf die Grundsätze der Komplementarität und der Subsidiarität der Bundeshilfe. An diesen Grundsätzen hätten sich die Förderungsmassnahmen zu orientieren,

die der Beschwerdeführerin zugesichert worden seien. Dies bedeute, dass solche Massnahmen nur für Vorhaben in Frage kämen, die ohne Bundeshilfe nicht verwirklicht werden könnten. Dabei genüge es nicht, allein auf die Budgetzahlen der Gesuchsteller abzustellen; denn solche Zahlen seien mit Unsicherheit behaftet und zudem leicht manipulierbar. Es müssten daher noch weitere Faktoren herangezogen werden. Dazu gehöre nach konstanter Praxis - sozusagen im Sinne eines «Tatbeweises» - die Bereitschaft des Gesuchstellers, während der Laufzeit der Zinsverbilligung auf Gewinnausschüttungen zu verzichten. Wenn nämlich ein Unternehmen in der Lage sei, auch unter wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen Gewinne auszuschütten, so deute dies darauf hin, dass es Bundeshilfe nicht benötige. Im übrigen trage das Verbot der Gewinnausschüttung direkt zur Sicherung des Vorhabens bei, für das Bundeshilfe verlangt werde; denn es stärke die Eigenmittel des Unternehmens und beuge einem allfälligen Substanzentzug vor.

D. Weil das EVD erst in der Vernehmlassung das Verbot der Gewinnausschüttung begründet hat, erhielt die Beschwerdeführerin Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Mit Stellungnahme vom 13. Dezember 1985 hielt sie im wesentlichen an ihren Vorbringen fest.

...

## II

1. Die in einem Nebenpunkt angefochtene Beitragszusicherung des EVD ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG; sie unterliegt der Beschwerde nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 12 Abs. 1 FBB). Daran ändert nichts, dass die Beschwerdeführerin bloss eine mit der Verfügung verknüpfte Auflage anfecht; denn Auflagen sind separat anfechtbar und folgen im übrigen als Nebenbestimmungen dem Rechtsweg, der für den Hauptinhalt der Verfügung vorgeschrieben ist (*Grisel André*, *Traité de droit administratif*, 2. Aufl., Neuenburg 1984, Bd. I, S. 408; *Gygi Fritz*, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2. Aufl., Bern 1983, S. 236 f.).

Nach Art. 99 Bst. h OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig gegen die Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, Krediten, Garantien, Entschädigungen und anderen öffentlich-rechtlichen Zuwendungen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt. Ein auf Bundesrecht gestützter Anspruch auf einen Beitrag ist dann gegeben - und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde demzufolge zulässig -, wenn das Bundesrecht selber die Voraussetzungen für die Beitragsgewährung erschöpfend umschreibt, ohne dass es im Ermessen der Gesetzesanwendenden Behörde liegt, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht ([BGE 110 Ib 152 E. Ib](#), [BGE 100 Ib 342 E. Ib](#), [BGE 99 Ib 422 f.](#); VPB 45.84). Zudem kann nicht schon deshalb auf eine Ermessenssubvention und demnach auf die Unzulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde geschlossen werden, weil ein Erlass - wie im vorliegenden Fall die Artikel 14 und 15 FBB - einen Kreditrahmen vorsieht; denn es ist davon auszugehen, dass für alle Subventionen grundsätzlich ein Kreditrahmen besteht und keine Verwaltungseinheit über unbeschränkte Kredite verfügt (VPB 49.59).

Im vorliegenden Fall ergibt sich das Fehlen eines Anspruchs auf die Bundeshilfe - und daher der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde - aus den folgenden Gründen: Zunächst hat der Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehen, dass der Bund Vorhaben der privaten Wirtschaft zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in wirtschaftlich bedrohten Regionen durch Finanzierungsbeihilfen fördern kann (Art. 1, 5 und 6 FBB). Hinzu kommt, dass die staatliche Hilfe bloss komplementär und subsidiär erfolgen soll (BBl 1978 I 1055). Angesprochen sind die im Hinblick auf die Zielsetzung besonders interessanten und förderungswürdigen Projekte (BBl 1983 III 505). Sind daher die im Bundesbeschluss und der Ausführungsverordnung vom 21. Februar 1979 (im folgenden FBV, SR 951.931) festgelegten Voraussetzungen erfüllt, so steht es im pflichtgemässen Ermessen der zuständigen Behörden, die Hilfe zu gewähren. Mithin gilt hier das gleiche wie für den parallelen Grundpfeiler der schweizerischen Regionalpolitik, nämlich für das Bundesrecht über die Investitionshilfe für Berggebiete (VPB 45.46, VPB 44.67 mit Hinweisen).

Somit ist der Bundesrat nach den Art. 72 und 74 VwVG als Beschwerdeinstanz zuständig.

...

2. Die Beschwerdeführerin wirft dem EVD vor, durch das Verbot der Gewinnausschüttung während der Laufzeit der Zinsverbilligung den Produktionsfaktor Kapital gegenüber dem Produktionsfaktor Arbeit zu benachteiligen, weil für letzteren keine vergleichbaren Einschränkungen vorgesehen seien. Überhaupt sei dieses Verbot volkswirtschaftlich und rechtlich nicht zu begründen. Die Beschwerdeführerin macht damit sinngemäss geltend, die vom EVD verfügte Auflage verletze Bundesrecht. Der Bundesrat überprüft diese Rüge frei (Art. 49 Bst. a VwVG).

a. Nach dem Prinzip gesetzmässiger Verwaltung muss sich eine Auflage auf einen Rechtssatz stützen oder aber aus dem Zweck ergeben, den der in Frage stehende Erlass verfolgt; sie muss zudem den übrigen verfassungsmässigen Prinzipien entsprechen (*Imboden Max/Rhinow René A.*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Basel und Stuttgart 1976, Bd. I, S. 233 f., Ziff. III; *Fleiner-Gerster Thomas*, Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Zürich 1980, S. 184 f., Ziff. 3; Grisel, a.a.O., S. 408 f.; [BGE 93 I 258 E. 2](#), [BGE 95 I 250f.](#), [BGE 99 Ia 489](#)).

Art. 8 FBV ermächtigt das EVD, die Zusicherung der Bundeshilfe mit Bedingungen und Auflagen zu verbinden, um das Vorhaben zu sichern. Die Verordnung zählt allerdings die Bedingungen und Auflagen nicht im einzelnen auf. Es ist daher zu prüfen, ob das verfügte vorübergehende Verbot der Gewinnausschüttung geeignet und notwendig ist, um den Zweck des Bundesbeschlusses zu verwirklichen.

b. Der Bundesbeschluss soll Vorhaben der privaten Wirtschaft zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in wirtschaftlich bedrohten Regionen fördern (Art. 1). Die Bundeshilfe soll aber nur gewährt werden, wenn sie für die Verwirklichung des Vorhabens unabdingbar ist. Dies gilt für alle Förderungsmassnahmen, die der Bundesbeschluss vorsieht, und war in der früheren Fassung von Art. 6, der die Voraussetzungen der Zinskostenbeiträge umschreibt, ausdrücklich verlangt (AS 1979 241). Mit den Neuerungen vom

5. Oktober 1984, in Kraft getreten am 15. April 1985 (AS 1985 400), wollte der Gesetzgeber keinesfalls etwa von den bewährten Grundsätzen der Komplementarität und Subsidiarität abweichen (BBl 1983 III 503 ff.).

Dem EVD, das die Zinsbeiträge zuspricht, obliegt es somit einerseits, anhand zuverlässiger Kriterien jene förderungswürdigen Projekte zu ermitteln, die ohne Bundeshilfe nicht verwirklicht werden könnten. Andererseits geht es darum, durch geeignete Massnahmen die Verwirklichung solcher Vorhaben zu sichern und damit den Zweck des Bundesbeschlusses zu erreichen, nämlich in wirtschaftlich bedrohten Regionen Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten.

Was die Auswahl der Projekte angeht, macht das EVD geltend, es genüge nicht, hierfür allein auf die Budgetzahlen der Unternehmen abzustellen, die Gesuche einreichen; diese Zahlen seien mit Unsicherheit behaftet. Dies ist notorisch und lässt es als nötig erscheinen, weitere Kriterien heranzuziehen. Bei Zinskostenbeiträgen stellt das EVD daher nach ständiger Praxis besonders darauf ab, ob ein Unternehmen in der Lage und willens ist, während der Laufzeit der Zinsverbilligung Unternehmensgewinne auszuschütten. Trifft dies zu, so deutet das nach Ansicht des EVD darauf hin, dass das Unternehmen nicht auf Bundeshilfe angewiesen ist. Benötigt ein Unternehmen hingegen auch alle verfügbaren eigenen Mittel, um neue Investitionen zu finanzieren, und verzichtet es deshalb darauf, Dividenden auszurichten, so erscheint das Bedürfnis für die Bundeshilfe nachgewiesen; in diesem Fall dürften in der Regel die Aktionäre im Interesse der langfristigen Sicherung der Unternehmung auch bereit sein, ein vorübergehendes Verbot der Gewinnausschüttung zu akzeptieren. Aus dieser Sicht erscheint das zeitlich begrenzte Verbot der Gewinnverteilung als taugliches Mittel, um förderungswürdige Vorhaben zuverlässig zu erkennen.

Weiter erweist es sich als nötig, durch geeignete Massnahmen die Verwirklichung jener Vorhaben zu sichern, denen Bundeshilfe zuteil wird. Auch dafür bietet sich das temporäre Verbot der Gewinnausschüttung als geeignetes Mittel an, wie das EVD zu Recht hervorhebt; denn dadurch werden die Eigenmittel des Unternehmens gestärkt und kann einem Substanzentzug vorgebeugt werden.

Aus diesen Gründen erweist sich das Verbot der Gewinnausschüttung während der Laufzeit der Zinskostenbeiträge des Bundes als ein Mittel, das geeignet und nötig ist, um den Zweck des Bundesbeschlusses zu verwirklichen. Der Einwand der Beschwerdeführerin, diese Auflage sei unhaltbar, ist daher unbegründet.

c. Gleich verhält es sich mit dem Einwand der Beschwerdeführerin, das Verbot der Gewinnausschüttung diskriminiere den Produktionsfaktor Kapital gegenüber dem Produktionsfaktor Arbeit; denn dieser werde während der Dauer der Zinsverbilligung in keiner vergleichbaren Weise beschränkt. Die Beschwerdeführerin verkennt, dass mit dem Aktienerwerb besondere Gewinnchancen, aber auch besondere Risiken verbunden sind. Dem langfristigen Gedeihen der Unternehmung kommt Vorrang gegenüber der Gewinnausschüttung zu, was auch Ausdruck in der gesetzlichen Regelung der Aktiengesellschaft findet (vgl. Art. 674 OR). Es liegt daher im Wesen der Dividende, dass sie - im Unterschied zu den Lohnansprüchen der Arbeitnehmer stärker vom aktuellen Geschäftsgang abhängt. Das

rechtfertigt es, die Dividende anders zu behandeln, wie das EVD in seiner Vernehmlassung zur Beschwerde zutreffend ausführt. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes liegt daher nicht vor.

3. Schliesslich weist das EVD zu Recht darauf hin, dass es der Beschwerdeführerin jederzeit frei steht, auf Zinskostenbeiträge des Bundes zu verzichten, falls die Umstrukturierung schneller als erwartet gelingen sollte. Damit würde auch die Auflage bezüglich der Gewinnausschüttung dahinfallen. Nicht betroffen von einem allfälligen Verzicht auf die Zinsverbilligung wäre die Bürgschaft des Bundes.

4. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Einwände der Beschwerdeführerin gegen das Verbot der Gewinnausschüttung unbegründet sind. Indem das EVD diese Auflage in die angefochtene Verfügung aufnahm, hat es nicht Bundesrecht verletzt.

Die Beschwerde ist daher als unbegründet abzuweisen.

---

## **JAAC 51.19 - Entscheid des Bundesrates vom 30. April 1986**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	51
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 377

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.