



**Entscheid des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und  
Verwaltungsrecht**

**vom 29. November 2017 (810 17 22)**

---

**Übriges Verwaltungsrecht**

**Rückforderung von Subventionen**

**Besetzung** Vorsitzender Niklaus Ruckstuhl, Kantonsrichter Markus Clausen,  
Christian Haidlauf, Claude Jeanneret, Kantonsrichterin Helena Hess,  
Gerichtsschreiber i.V. Florian Jenal

**Beteiligte** **Stiftung A.**\_\_\_\_, Beschwerdeführerin, vertreten durch Michael Baader,  
Rechtsanwalt

gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal,  
Beschwerdegegner

**Betreff** Kantonsbeiträge an Sanierungs- und Erweiterungsbau  
(RRB Nr. 25 vom 10. Januar 2017)

A. Die Stiftung A.\_\_\_\_ ist eine Stiftung schweizerischen Rechts, eingetragen im Handelsregister des Kantons Basel-Landschaft, mit Sitz in B.\_\_\_\_. Ihr Zweck ist die Errichtung und der Betrieb eines politisch und konfessionell neutralen Alters- und Pflegeheims für betagte und an-

dere pflegebedürftige Personen. Die Stiftung betreibt seit dem Jahr 1977 das Alters- und Pflegeheim A.\_\_\_\_\_ in B.\_\_\_\_\_.

B. Zwischen den Jahren 1988 und 1991 wurde das Alters- und Pflegeheim A.\_\_\_\_\_ mit Beiträgen sowohl des Kantons als auch des Bundes umgebaut und erweitert. Hierfür wurde vorab mit Verfügung Nr. 961 der damaligen Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion des Kantons Basel-Landschaft vom 2. Dezember 1988 ein vorläufiger Beitrag zugesichert, vorbehältlich der endgültigen Beitragsfestsetzung aufgrund der Bauabrechnung. Mit Verfügung Nr. 843 vom 10. August 1993 genehmigte die Direktion schliesslich die Bauabrechnung und setzte den definitiven Kantonsbeitrag auf Fr. 2'522'094.-- fest.

C. Am 29. Mai 2008 beschlossen die Gemeinden Langenbruck, Waldenburg, Oberdorf, Liedertswil, Niederdorf, Hölstein, Ramlinsburg, Lampenberg und Bennwil das Alterskonzept Waldenburgertal. Hinsichtlich des Alters- und Pflegeheims A.\_\_\_\_\_ bedeutete die Umsetzung die Erhöhung des Bettenbestands von 105 auf 138 Betten. In der Folge schrieb die Stiftung A.\_\_\_\_\_ einen Wettbewerb für die Realisierung dieses Projekts aus, wobei sie sich für das Projekt der C.\_\_\_\_\_ AG entschied. Diese erstellte daraufhin eine Grobkostenschätzung und veranschlagte im Mai 2010 voraussichtliche Umbaukosten in der Höhe von rund Fr. 35 Mio.

D. Gestützt auf diese Kostenschätzung reichte die Stiftung A.\_\_\_\_\_ mit Schreiben vom 9. Juli 2010 bei der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion das Grobkonzept mitsamt einem Gesuch um einen Investitionsbeitrag ein. Diese nahm mit Verfügung Nr. 814 vom 21. Juli 2010 vom angemeldeten Projekt Kenntnis und stellte fest, dass beim Alters- und Pflegeheim A.\_\_\_\_\_ ein Sanierungsbedarf bestehe und dass auf ein zu gegebener Zeit eingereichtes definitives Beitragsgesuch eingetreten werden könne.

E. Die C.\_\_\_\_\_ AG erarbeitete daraufhin ein Vorprojekt, dessen Kosten neu mit Fr. 42.6 Mio. veranschlagt wurden, wobei diverse zusätzliche Kosten unter anderem für die Erstellung eines Provisoriums als Ersatz für das umzubauende Gebäude während der Bauzeit sowie für weitere notwendige Sanierungsarbeiten nicht berücksichtigt worden waren. Gemäss Angaben der Stiftung A.\_\_\_\_\_ hätten die tatsächlich zu erwartenden Kosten daher insgesamt rund Fr. 47 Mio. betragen. Die Bauzeit wurde vom Architekturbüro auf rund 4.25 Jahre geschätzt. Aufgrund der gegenüber der ursprünglichen Kostenschätzung höheren Kosten und der langen Bauzeit entschied sich die Stiftung A.\_\_\_\_\_ daraufhin, nach Alternativlösungen zu suchen.

F. In der Folge wurde die D.\_\_\_\_\_ AG mit der Ausarbeitung eines neuen Projekts beauftragt. Dieses sah anstelle des ursprünglich geplanten Umbaus einen Totalabbruch des Hauses A des Alters- und Pflegeheims A.\_\_\_\_\_ mit einem anschliessenden Neubau vor. Dabei konnte die ursprünglich geplante Erhöhung der Bettenzahl von 138 auf 140 gesteigert werden. Dieses Projekt wurde mit Kosten in der Höhe von rund Fr. 44.25 Mio. veranschlagt, inklusive aller notwendigen Sanierungsarbeiten sowie der Kosten der Ausquartierung der Heimbewohner während der Bauzeit. Die Bauzeit wurde auf rund 2.25 Jahre geschätzt.

G. Am 6. Dezember 2011 reichte die Stiftung A.\_\_\_\_ sodann gestützt auf das neu ausgearbeitete Projekt der D.\_\_\_\_ AG ein Beitragsgesuch mit budgetierten Baukosten in der Höhe von Fr. 44.249 Mio. ein. Mit Verfügung Nr. 13 vom 5. Januar 2012 sprach die per 1. Januar 2012 in Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion (VGD) umbenannte Direktion der Stiftung A.\_\_\_\_ einen vorläufigen Beitrag zu, vorbehältlich der endgültigen Bauabrechnung. Gleichzeitig hielt die VGD fest, dass die Kosten für die Ausquartierung der Heimbewohner während der Umbauzeit nicht beitragsberechtigt seien sowie dass von den 1993 ausgerichteten Beiträgen ein Teil zurückerstattet werden müsse. Dieser Betrag würde gestützt auf die neuen Pläne berechnet werden. Bezüglich der Rückerstattung der vom Bund ausgerichteten Beiträge solle sich die Stiftung A.\_\_\_\_ direkt mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Verbindung setzen.

H. Mit Schreiben vom 29. Juni 2015 reichte die Stiftung A.\_\_\_\_ die definitive Bauabrechnung ein. In der Folge passte sie jeweils nach Aufforderung durch die VGD die Bauabrechnung zweimal an und reichte die angepassten Fassungen mit E-Mail vom 27. Juli 2015 sowie mit E-Mail vom 3. September 2015 ein. Weitere Korrekturen wurden sodann mit E-Mail vom 8. September 2015 nachgereicht.

I. Das BSV teilte der Stiftung A.\_\_\_\_ am 26. November 2015 mit, dass das Bundesamt darauf verzichte, Rückerstattungsforderungen bezüglich der 1993 ausgerichteten Beiträge geltend zu machen.

J. Mit Verfügung Nr. 26 vom 3. Februar 2016 genehmigte die VGD die Bauabrechnung und sprach einen Kantonsbeitrag in der Höhe von Fr. 19'778'892.-- zu. Die Rückerstattungsforderung bezüglich der 1993 ausgerichteten Beiträge setzte sie auf Fr. 296'269.-- fest und brachte diesen Betrag zur Verrechnung. Es resultierte ein Restbeitrag in der Höhe von Fr. 232'623.--.

K. Gegen diese Verfügung erhob die Stiftung A.\_\_\_\_, vertreten durch Michael Baader, Advokat, mit Eingabe vom 11. Februar 2016 beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) Beschwerde. Darin beantragte die Stiftung A.\_\_\_\_, dass der Kantonsbeitrag neu auf Fr. 21'219'502.95 festzusetzen sei sowie dass auf die Rückerstattungsforderung zu verzichten sei. Eventualiter sei nur auf die Rückerstattungsforderung zu verzichten; alles unter o/e-Kostenfolge. Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 25 vom 10. Januar 2017 wurde die Beschwerde abgewiesen.

L. Dagegen erhob die Stiftung A.\_\_\_\_, weiterhin vertreten durch Michael Baader, Advokat, mit Eingabe vom 23. Januar 2017 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). In ihrer Beschwerde beantragt sie die Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses und die Feststellung, dass sie keine Rückvergütung für die vom Kanton ausgerichteten Beitragszahlungen zu leisten habe, womit sich die Restzahlungspflicht des Kantons auf Fr. 528'892.-- belaufe. Eventualiter sei festzustellen, dass eine Rückvergütung in der Höhe von Fr. 49'382.--, subeventualiter Fr. 98'765.--, subsubeventualiter Fr. 184'738.-- geschuldet sei; alles unter o/e-Kostenfolge.

M. Mit Eingabe vom 1. Juni 2017 reichte der Beschwerdegegner seine Vernehmlassung ein mit dem Antrag auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [VPO] vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Auschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Auschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Auch die weiteren formellen Voraussetzungen sind erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Überprüfung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen vorliegend verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3. Die Höhe des auszurichtenden Kantonsbeitrags ist mittlerweile nicht mehr umstritten. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet ausschliesslich die Frage, ob die VGD einen Teil der im Jahr 1993 ausgerichteten Kantonsbeiträge zurückfordern darf.

3.1 Subventionen sind geldwerte, zweckgerichtete Hilfen des Staates, mit denen eine im öffentlichen Interesse liegende, freiwillig erbrachte Tätigkeit Dritter gefördert oder erhalten wird (§ 6 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 1987; vgl. allgemein auch BGE 140 I 153 E. 2.5.5; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2016, 7. Aufl., Rz. 2513). Der kantonalrechtliche Subventionsbegriff umfasst neben Geldleistungen in der Form von Beiträgen allgemein jegliche zweckgerichteten, geldwerten Leistungen (LIVIO BUNDI, System und wirtschaftsverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Subventionen in der Schweiz und von Beihilfen in der EU, Zürich 2016, S. 15). Bei Beiträgen handelt sich nicht um Geldgeschenke des Staates, sondern um eine Form der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, da die ausgerichteten geldwerten Vorteile an den subventionierten Zweck gebunden sind. Die Geldleistung hängt zusammen mit der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse (vgl. BGE 111 Ib 150 E. 1c; BGE 101 Ib 78 E. 3a).

3.2 Subventionszusicherungen begründen nach der Rechtsprechung einen subjektiven Rechtsanspruch des Empfängers und ihre nachträgliche Änderung ist nur unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig (BGE 107 Ib 43 E. 3; BGE 104 Ib 157 E. 4; Urteil des BGer 2C\_717/2015 vom 13. Dezember 2015 E. 6.4.3). Sofern das Gemeinwesen die ausgerichteten Finanzhilfen vom Subventionsempfänger nachträglich wieder zurückfordert, bedarf dies einer expliziten rechtlichen Grundlage, sei dies entweder in einem Gesetz oder aber mindestens im

zu widerrufenden Rechtsakt selbst (BGE 107 Ib 43 E. 3; BGE 101 Ib 78 E. 3.a; Urteil des Bundesgerichts 2P.291/2005 vom 2. Juni 2006 E. 4.1). Auszugehen ist dabei vom Grundsatz, dass ein abgeschlossenes, bestimmtes Verhalten nach dem in diesem Zeitpunkt geltenden Recht beurteilt wird, nicht nach Rechtsnormen, die erst später in Kraft treten und rückwirkend auf dieses Verhalten angewendet werden (vgl. ALFRED KÖLZ, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR 1983 II, S. 158 ff.; BGE 139 II 263 E. 6). Der Subventionsempfänger muss zum Zeitpunkt der Subventionszusprache wissen, was von ihm erwartet wird und unter welchen Voraussetzungen er gegebenenfalls die empfangenen Subventionen zurückzuerstatten hat (vgl. BGE 107 Ib 43 E. 3). Daraus folgt, dass bei einer Rückforderung in zeitlicher Hinsicht auf dasjenige Recht abzustellen ist, welches bei der Gewährung der Subvention gegolten hat (vgl. BGE 93 I 666 E. 2; Urteil des Bundesgerichts 2C\_965/2017 vom 13. November 2017 E. 1).

3.3 Vorliegend geht es um die Rückerstattung von im Jahre 1993 zugesprochenen Kantonsbeiträgen. Der Verfügung Nr. 843 vom 10. August 1993 der damaligen Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion, mit welcher die definitive Summe der auszurichtenden Kantonsbeiträge festgesetzt wurde, ist keine Bestimmung zu entnehmen, welche definiert, unter welchen Voraussetzungen die Beschwerdeführerin rückerstattungspflichtig wird. Mangels einer rechtlichen Grundlage in der zu widerrufenden Verfügung selbst sind daher sowohl der Beschwerdegegner als auch die Beschwerdeführerin zu Recht davon ausgegangen, dass die Rückerstattungspflicht einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Diese erblicken sie beide in § 22 des Gesetzes über die Betreuung und Pflege im Alter (GeBPA) vom 20. Oktober 2005. Aus dem vorstehend Erläuterten erhellt aber, dass diese Bestimmung im vorliegenden Fall keine Rückerstattungspflicht begründen kann, ist sie doch erst lange nach der Gewährung der streitgegenständlichen Kantonsbeiträge in Kraft getreten. Vielmehr muss sich die Rückerstattungspflicht auf das Alters- und Pflegeheimdekret (APHD) vom 19. Februar 1990 (GS 30.250) stützen, welches im Zeitpunkt der Subventionsausrichtung in Kraft stand. Dieses enthält mit § 6 APHD wie das heute geltende Recht eine gesetzliche Grundlage, welche eine Rückerstattungspflicht von Kantonsbeiträgen statuiert.

4. Da sich sowohl der Beschwerdegegner als auch die Beschwerdeführerin auf eine wie aufgezeigt nicht anwendbare Rechtsgrundlage beziehen, ist vorab zu prüfen, ob ihre Argumente auch für die Auslegung der massgeblichen Normen des Alters- und Pflegeheimdekrets einschlägig sind. Gemäss § 6 Abs. 1 APHD sind gestützt auf das Alters- und Pflegeheimdekret ausgerichtete Investitionsbeiträge ganz oder teilweise zurückzuerstatten, wenn ein Grundstück, auf dem sich ein kantonal subventioniertes Heim befindet, seinem Zweck entfremdet oder mit Gewinn veräussert wird. § 22 Abs. 1 GeBPA, welcher im angefochtenen Entscheid fälschlicherweise angewendet wurde, legt die Rückerstattungspflicht hingegen folgendermassen fest: "Werden Bauten vor Ablauf von 25 Jahren (Alters- und Pflegeheime) [...] seit der Schlusszahlung zweckentfremdet oder auf eine nicht gemeinnützige Trägerschaft übertragen, so sind die Investitionsbeiträge zurückzuerstatten." Das alte und das neue Recht operieren mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der Zweckentfremdung. Allerdings spricht § 6 Abs. 1 APHD von der Zweckentfremdung von "Grundstücken", währenddem § 22 Abs. 1 GeBPA die Zweckentfremdung von "Bauten" erfasst. Den Materialien zum APHD kann nicht entnommen werden, was der Gesetzgeber mit dem Begriff "Grundstücke" im Einzelnen erfassen wollte. Auch aus der Entste-

hungsgeschichte zum GeBPA, in welchem neu von Bauten die Rede ist, ist nicht zu entnehmen, ob die Änderung des Wortlauts lediglich eine Klarstellung oder aber eine inhaltliche Änderung begründen sollte. Zu entnehmen ist den Materialien zum GeBPA einzig, dass mit der Formulierung in § 22 Abs. 1 GeBPA die bundesrechtliche Regelung (Art. 29 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen [Subventionsgesetz, SuG] vom 5. Oktober 1990) übernommen werden sollte (vgl. Vorlage an den Landrat vom 29. Juni 2004 betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Betreuung und Pflege im Alter [2004-164], Beilage II, S. 11). Art. 29 Abs. 1 SuG spricht seinerseits von der Zweckentfremdung von Objekten, wobei als Beispiele für ein Objekt "Grundstück, Baute, Werk, bewegliche Sache" aufgezählt werden. Es fällt auf, dass alle drei Gesetze mit verschiedenen Ausdrücken, inhaltlich aber gleichwertig, von physisch Greifbarem sprechen, sei dies ein Grundstück (§ 6 Abs. 1 APHD), eine Baute (§ 22 GeBPA) oder allgemein gesprochen ein Objekt (Art. 29 Abs. 1 SuG). Inhaltlich besteht somit zwischen der alten und der neuen Rechtsgrundlage keine massgebliche Differenz. Die Argumentation der Parteien kann mutatis mutandis für die nachfolgende Beurteilung nach der korrekten Rechtsgrundlage übernommen werden.

5.1 Der Beschwerdegegner macht geltend, dass der Abriss einer Baute deren Zweckentfremdung darstelle, da diese danach nicht mehr existiere und entsprechend auch keinen Zweck mehr erfüllen könne. Ausserdem ergebe sich auch aus Sinn und Zweck der Klausel, dass diese den Abriss von Bauten erfasse. Der Subventionsgeber habe keinerlei Interesse daran, dass subventionierte Objekte vor Ablauf der ordentlichen Nutzungsdauer abgerissen würden. Dies ergebe sich unter anderem daraus, dass ansonsten - sofern keine zeitliche Beschränkung gälte - der Kanton gegebenenfalls in kurzen Abständen Kantonsbeiträge zusprechen müsste, wenn sich ein Subventionsempfänger dazu entschliesse, ein subventioniertes Objekt abzureissen und neu zu bauen. Entsprechend könne es nicht darauf ankommen, ob der mit der ursprünglichen Baute erfüllte Zweck während des Abbruchs mit anschliessendem Neubau aufrechterhalten und schliesslich durch den Neubau weitergeführt werde.

5.2 Die Beschwerdeführerin führt demgegenüber aus, dass es bei der Zweckentfremdung einzig darauf ankomme, ob der Zweck, welchen eine mit Kantonsbeiträgen errichtete Baute erfüllen sollte, auch nach deren Abbruch mit anschliessendem Neubau noch erfüllt werde. Die Baute könne nicht losgelöst vom Zweck betrachtet werden. Dies entspreche auch der mit § 22 GeBPA nachempfundenen bundesrechtlichen Regelung. Weiter weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass sie die Bettenkapazität aufgrund der veränderten Rechtslage habe erweitern müssen und sich ein Neubau dabei als wesentlich günstiger als ein Umbau erwiesen habe. Es dürfe ihr entsprechend nicht entgegengehalten werden, dass sie diese günstigere Lösung gewählt habe.

6.1 Investitionsbeiträge werden nicht zum Selbstzweck ausgerichtet. Mit dem Beitrag soll wie bereits erwähnt eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe unterstützt werden, die vom Subventionsempfänger mit Hilfe der finanzierten Sache zu erfüllen ist. Anknüpfungspunkt ist nicht dessen Tätigkeit an sich, sondern das subventionierte Objekt. Mit anderen Worten ist die Aufgabenerfüllung an das Vorhandensein einer Sache gekoppelt, durch welche der Zweck überhaupt erst erreicht werden kann. Eine Zweckentfremdung dieser Sache liegt dann vor,

wenn das subventionierte Objekt einem anderen Zweck zugeführt wird, als es ursprünglich bei der Ausrichtung der Subvention vorgesehen war. Der Rückerstattungstatbestand ist insofern weit zu fassen, als darin jegliche Gründe erfasst werden, die dazu führen, dass das Objekt nicht mehr demjenigen Zweck dient, welcher Anlass für die Gewährung der Finanzhilfe gab. Ob und allenfalls welchem anderen Zweck das Objekt zugeführt wird, spielt keine Rolle. Massgebend ist allein, dass der ursprüngliche Zweck nicht mehr erfüllt wird. Die Gründe, die zur Zweckentfremdung führen, können allenfalls bei der Bestimmung des Rückerstattungsbetrags mitberücksichtigt werden, sind jedoch bei der Frage, ob eine Zweckentfremdung vorliegt, grundsätzlich nicht massgebend (vgl. Entscheid der Rekurskommission EVD vom 13. November 1995 E. 4.3, in: VPB 1996 Nr. 66). Soweit die mit der Subvention geförderte Aufgabe allerdings korrekt erfüllt worden ist, kann in aller Regel die Finanzhilfe nicht zurückgefordert werden (BGE 137 II 366 E. 3.2; Urteil des BGer 2C\_717/2015 vom 13. Dezember 2015 E. 6.4.3; Urteil des BGer 2C\_266/2007 vom 21. Januar 2008 E. 6). Im vorliegenden Zusammenhang liegt eine Zweckentfremdung im Sinne von § 6 Abs. 1 APHD somit dann vor, wenn ein mit Kantonsbeiträgen mitfinanziertes Alters- und Pflegeheim nicht (mehr) bestimmungsgemäss für die Unterbringung von im AHV-Alter-stehenden Gesunden und Pflege-, jedoch nicht Spitalpflegebedürftigen und auch vorzeitig invalid gewordenen Personen (§ 2 Abs. 1 lit. c APHD) genutzt wird.

6.2 Wird das subventionierte Objekt vom Subventionsempfänger absichtlich zerstört, so dient dieses augenscheinlich nicht mehr der ursprünglichen Aufgabenerfüllung. Der Abbruch einer mit öffentlichen Beiträgen mitfinanzierten Baute stellt insofern unbestreitbar eine Zweckentfremdung dar, wie der Beschwerdegegner grundsätzlich durchaus zutreffend festhält. Diese Sichtweise greift im vorliegenden Fall jedoch in verschiedener Hinsicht zu kurz. Wäre auf der Liegenschaft in B.\_\_\_\_\_ das Alters- und Pflegeheim mit Kantonsbeiträgen errichtet und dieses nach weniger als zwanzig Jahren wieder abgerissen worden, ohne dass anschliessend ein neues errichtet worden wäre, so hätte dies die Erfüllung des Zwecks der gestützt auf das APHD ausgerichteten Beiträge vereitelt. Ein solches Vorgehen wäre damit in der Tat unter die Zweckentfremdungsklausel von § 6 Abs. 1 APHD gefallen. Gleich wäre im Übrigen die Frage zu beantworten gewesen, wenn das Alters- und Pflegeheim ohne Abbruch des Gebäudes geschlossen worden wäre (vgl. das Urteil des VGer ZH VB.2001.00036 vom 24. Oktober 2001: Schliessung eines subventionierten Regionalspitals). Im vorliegenden Fall wurde aber anstelle der abgebrochenen Baute ein (grösseres) neues Altersheimgebäude errichtet. Dieser Umstand verändert die rechtliche Beurteilung entscheidend, was der Beschwerdegegner verkennt.

6.3 Das Alters- und Pflegeheimdekret sieht Beiträge des Kantons an Kosten notwendiger Ersatzbauten für bestehende Alters- und Pflegeheime explizit vor (§ 1 lit. b APHD). Nach der gesetzgeberischen Konzeption stellt der Abbruch eines bestehenden Heimgebäudes mit anschliessendem Neubau somit kein per se verpöntes Vorgehen dar, das automatisch als Zweckentfremdung der ursprünglichen Baute zu qualifizieren wäre. Wird der Abbruch eines bestehenden Heims mit anschliessendem Neubau finanziell unterstützt, erscheint es vielmehr widersprüchlich, dem Kanton anschliessend das Recht zugestehen zu wollen, die ursprünglich ausgerichteten Beiträge zurückzufordern. Die Kantonsbeiträge für Ersatzeinrichtungen sind nicht voraussetzungslos geschuldet: Im Anhang V zur Verordnung über Beiträge an die Investitionen von Alters- und Pflegeheimen (Investitionsverordnung APH) vom 3. Dezember 1991 (GS

30.726) wird hierzu präzisierend ausgeführt, dass Baukosten für Ersatzeinrichtungen unter anderem dann beitragsberechtigt sind, wenn sie durch Umbauarbeiten, zu aufwendige Reparaturkosten, technische Veralterung usw. bedingt sind (Ziff. 1 lit. d). Damit ist dem Argument des Beschwerdegegners der Boden entzogen, dass der Kanton gegebenenfalls in kurzen Abständen neue Kantonsbeiträge zusprechen müsste, wenn sich ein Subventionsempfänger dazu entschliesse, eine subventionierte Immobilie vorzeitig abzureissen und neu zu bauen. Eine Beitragspflicht für Ersatzbauten besteht nur, wenn ein zureichender Grund für den Abriss des alten Objekts nachgewiesen ist. Dies ist nach der Verordnung insbesondere der Fall, wenn die Umbaukosten für die alte Einrichtung im Vergleich zu den Kosten eines Neubaus unverhältnismässig hoch ausfallen würden. Von einer die Rückerstattungspflicht auslösenden Zweckentfremdung kann nach dem Gesagten nur ausgegangen werden, wenn das subventionierte Gebäude abgebrochen wird, ohne dass die neu zu erstellende Baute nach dem APHD als Ersatzeinrichtung beitragsberechtigt ist.

6.4 Diese Auslegung entspricht auch dem Sinn und Zweck des Alters- und Pflegeheimdekrets, mittels staatlicher Förderung die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Betreuung und Pflege hilfsbedürftiger Menschen sicherzustellen. Wie sich den Materialien entnehmen lässt, ging es dem historischen Gesetzgeber darum, die Wohnform Altersheim gegenüber dem längstmöglichen Verbleib in den eigenen vier Wänden zu fördern (Vorlage an den Landrat vom 5. September 1989 betreffend Revision der Alters- und Pflegeheimverordnung, S. 18 f.). Die Subventionen sollten entsprechend dafür ausgerichtet werden, dass der Bevölkerung des Kantons genügend Altersheime zur Verfügung stehen, also um deren (Aus)Bau und Erhalt zu fördern und zu beschleunigen. Die Beiträge wurden dabei explizit als "à-fonds-perdu Beiträge" gesehen (vgl. Vorlage an den Landrat, a.a.O., S. 18). Dieser subventionsrechtliche Begriff bezeichnet Beiträge, meist Investitionsbeiträge oder Sanierungsbeiträge, auf deren Rückzahlung die öffentliche Hand von vornherein verzichtet (vgl. BUNDI, a.a.O., S. 43). Der Subventionsempfänger darf demnach grundsätzlich darauf vertrauen, dass er die erhaltenen Finanzhilfen später nicht - auch nicht teilweise - wird zurückerstatten müssen. Die Rückforderung von à-fonds-perdu-Beiträgen muss auch unter diesem Aspekt restriktiv gehandhabt werden. Sie muss für Fälle vorbehalten bleiben, in denen die Zweckentfremdung eines geförderten Objekts mit der Vereitelung des eigentlichen Beitragszwecks einhergeht. Ansonsten fehlt es auch an einem öffentlichen Interesse an der Rückforderung.

7.1 Wie aus den Akten ersichtlich ist, war bereits im Jahr 2008 klar, dass aufgrund neuer tatsächlicher sowie rechtlicher Rahmenbedingungen die Kapazitäten des Alters- und Pflegeheims A.\_\_\_\_ von 105 auf 138 Betten erhöht werden mussten. Ausserdem bestand unbestrittenmassen Sanierungsbedarf. Die Beschwerdeführerin projektierte deshalb zunächst einen Um- und Erweiterungsbau des bestehenden Alters- und Pflegeheims A.\_\_\_\_. Die zu erwartenden Kosten für alle Arbeiten inklusive der Ausquartierung der Heimbewohner während des Umbaus beliefen sich schliesslich auf rund Fr. 47 Mio. Die Beschwerdeführerin beauftragte in der Folge ein neues Architekturbüro mit der Erarbeitung eines alternativen Projekts. Dieses beinhaltete anstelle des ursprünglich geplanten Umbaus einen Totalabbruch mit anschliessendem Neubau des Hauses A sowie die Steigerung von 138 auf neu 140 Betten. Die geschätzten Kosten für dieses Projekt beliefen sich auf Fr. 2.75 Mio. weniger als der ursprünglich geplante Um-



bau. Die Beschwerdeführerin wählte anstelle der ursprünglich geplanten Sanierung mit Umbau die Variante eines Totalabbruchs mit anschliessendem Neu- bzw. Ersatzbau, weil diese Lösung rund Fr. 2.75 Mio. günstiger und mit einer wesentlich kürzeren Bauzeit verbunden war. Das eigentliche Ziel war aber nicht der Neubau, sondern die Erhöhung der Bettenzahl. Insofern war der Abbruch lediglich in Kauf genommene Nebenfolge der Erhöhung der Bettenzahl. Der teurere Umbau mit der damit verbundenen Sanierung wäre offenkundig beitragsberechtigt gewesen, hatte die VGD den Sanierungsbedarf doch als ausgewiesen erachtet und die Ausrichtung von Beiträgen in Aussicht gestellt (vgl. Verfügung Nr. 814 der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion vom 21. Juli 2010). Der Abbruch erfolgte deshalb nicht wie vom Beschwerdegegner vorgebracht vor Ablauf der ordentlichen Nutzungsdauer.

7.2 Nach dem Gesagten bestand im vorliegenden Fall mit dem ausgewiesenen Umbau sowie Renovationsbedarf ein objektiver Grund für den Abbruch der subventionierten Baute, wobei die Ersatzbaute wiederum beitragsberechtigt gewesen wäre (vgl. oben E. 6.3). Während der Bauphase wurden die Bewohner des Alters- und Pflegeheims A.\_\_\_\_ (auf Kosten der Beschwerdeführerin) in die Höhenklinik E.\_\_\_\_ in F.\_\_\_\_, Kanton Solothurn, umquartiert, womit auch während dieser Zeit die Leistungen des Heims - wenn auch an anderem Ort - aufrechterhalten wurden. Der Beitragszweck wurde damit zu keinem Zeitpunkt vereitelt. Der Neubau des Heims mit dem Ziel einer Erhöhung der Bettenzahl diente vielmehr dazu, die geförderte Tätigkeit inskünftig besser erbringen zu können. Aus § 3 APHD ergibt sich zudem, dass der Kantonsbeitrag bei einem Umbau mit Sanierung mit 45 % der für den Umbau anerkannten Kosten veranschlagt worden wäre, demselben Prozentsatz, der auch für die schliesslich ausgerichtete Subvention für den Neubau angewendet wurde. Durch die von der Beschwerdeführerin gewählte günstigere Variante reduzierte sich vorliegend der neue Investitionsbeitrag und profitierte somit letztlich auch der Kanton vom kostenbewussten Vorgehen der Beschwerdeführerin. Von einer Zweckentfremdung der ursprünglichen Baute im Sinne von § 6 Abs. 1 APHD kann unter diesen Umständen nicht die Rede sein. Eine Rückzahlungspflicht für die im Jahre 1993 ausgerichteten Kantonsbeiträge besteht bei diesem Ergebnis nicht. Die Beschwerde ist somit im Hauptbegehren gutzuheissen. Ohne Abzug der zu Unrecht verfügten Rückerstattungssumme beläuft sich der noch auszahlende Restbeitrag neu auf Fr. 528'892.--.

8. Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu befinden.

8.1 Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das verwaltungsgerichtliche Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren sowie die Beweiskosten und werden gemäss § 20 Abs. 3 VPO in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt, wobei den Vorinstanzen - abgesehen von hier nicht einschlägigen Ausnahmen - keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Demzufolge werden im vorliegenden Verfahren keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin ist der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- zurückzuerstatten.

5.3 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gestützt auf § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. In seiner Honorarnote vom 21. August 2017 macht der

Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin einen Zeitaufwand von insgesamt 27.16 Stunden à Fr. 250.-- geltend, was nicht zu beanstanden ist. Somit wird der obsiegenden Beschwerdeführerin für den Beizug des Anwalts eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 7'476.75 (inklusive Auslagen und 8 % Mehrwertsteuer) zulasten des Beschwerdegegners zugesprochen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Regierungsratsbeschluss Nr. 25 vom 10. Januar 2017 teilweise aufgehoben und der verbleibende durch die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft auszurichtende Kantonsbeitrag auf Fr. 528'892.-- festgesetzt.
  2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.  
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
  3. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Kantonsgericht eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 7'476.75 (inkl. Auslagen und 8 % MWST) auszurichten.

Kantonsrichter

Gerichtsschreiber i.V.