[AZA 7]
I 193/98 Hm

I. Kammer

Bundesrichter Schön, Borella, Rüedi, Meyer und Bundesrichterin Leuzinger; Gerichtsschreiber Krähenbühl

Urteil vom 4. Oktober 2000

in Sachen

Stiftung A._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch W._____ und T._____, und diese vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Larese, Dufourstrasse 56, Zürich,
gegen

Bundesamt für Sozialversicherung, Effingerstrasse 20, Bern,
Beschwerdegegner,
und

Eidgenössisches Departement des Innern, Bern

A.- Die Stiftung A._____ betreibt seit 1989 einen Telefonvermittlungsdienst für Hörgeschädigte mit Schreibtelefon und Hörende ohne Schreibtelefon. Ein gleichartiger Vermittlungsdienst wird seit jener Zeit auch von der Stiftung P._____ angeboten.
Auf Grund eines Gesuchs um Beiträge der Invalidenversicherung an die Personalkosten anerkannte das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) mit unangefochten gebliebener Verfügung vom 3. Mai 1991 die Stiftung A._____ zwar äd interimfür die Zeit von März 1989 bis 31. Dezember 1992 als beitragsberechtigte Organisation der privaten Invalidenhilfe, tat aber die Absicht kund, ab 1993 in der deutschen Schweiz nur noch eine einzige Vermittlungsstelle zu subventionieren. Für die Folgezeit wurde daher die Beitragsgewährung an die Bedingung geknüpft, dass die beiden Stiftungen ihre Vermittlungsstellen bis Ende 1992 in einen einzigen zentralen Dienst mit entsprechender Trägerschaft zusammenlegen (Variante 1) oder die Stiftung P._____ unter Aufgabe der Stiftung A._____ weitergeführt wird (Variante 2) oder aber der Vermittlungsdienst der Stiftung A._____ ohne Beiträge der Invalidenversicherung betrieben wird (Variante 3). Nachdem zwischen den beiden Vermittlungsdiensten innert gesetzter Frist keine Einigung erzielt werden konnte, richtete das BSV der Stiftung A._____ ab 1993 keine Beiträge mehr aus.
Mit Eingabe vom 23. August 1993 ersuchte die Stiftung A._____ das BSV um rückwirkende Anerkennung als beitragsberechtigte Organisation der privaten Invalidenhilfe ab 1. Januar 1993 sowie um Gewährung entsprechender Beiträge an die Personalkosten ihrer Telefonvermittlung. Dies lehnte das BSV mit Verfügung vom 22. Dezember 1993 mit der Begründung ab, ein Bedürfnis für zwei unabhängige, sich konkurrenzierende Telefonvermittlungsdienste sei nicht ausgewiesen.

B.- Die Stiftung A._____ reichte beim Eidgenössischen Versicherungsgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein mit dem Antrag, es seien die Verfügung des BSV vom 22. Dezember 1993 aufzuheben und die Beitragsberechtigung rückwirkend ab 1. Januar 1993 anzuerkennen; eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an das Bundesamt zurückzuweisen.

Mit Urteil vom 21. Februar 1997 trat das Eidgenössische Versicherungsgericht auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht ein und überwies die Akten dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI), weil Rechtsmittel gegen
Verfügungen des BSV über Betriebsbeiträge nach Art. 74 IVG in erster Instanz vom EDI zu behandeln seien.
Mit Entscheid vom 10. März 1998 wies das EDI die Beschwerde ab.

C.- Die Stiftung A._____ lässt Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben mit den Begehren, es seien der

Entscheid des EDI vom 10. März 1998 aufzuheben und die Stiftung rückwirkend ab 1. Januar 1993 als beitragsberechtigte Organisation anzuerkennen; ferner sei das BSV anzuweisen, ihr rückwirkend ab 1. Januar 1993 bis 31. Dezember 1997 angemessene jährliche Beiträge an die Personalkosten ihrer Telefonvermittlung zwischen Hörbehinderten mit Schreibtelefon und Hörenden ohne ein solches zu bezahlen; eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an das EDI oder an das BSV zurückzuweisen.

Das EDI wie auch das BSV schliessen auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- Zunächst stellt sich die Eintretensfrage unter dem Gesichtspunkt von Art. 129 Abs. 1 OG, nach dessen lit. c die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig ist gegen Verfügungen über die Bewilligung oder Verweigerung vermögensrechtlicher Zuwendungen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt, ausser Stundung oder Erlass von Versicherungsbeiträgen.

2.- a) Nach Art. 74 Abs. 1 IVG gewährt die Versicherung den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe und den Ausbildungsstätten für Fachpersonal der beruflichen Eingliederung Beiträge, insbesondere an die Kosten der Durchführung folgender Aufgaben:

a. Beratung und Betreuung Invalider;
b. Beratung der Angehörigen Invalider;
c. Kurse zur Ertüchtigung Invalider;
d. Aus- und Weiterbildung von Lehr- und Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung Invalider.

Nach Art. 75 Abs. 1 IVG setzt der Bundesrat die Höhe der Beiträge fest (Satz 1), wobei er deren Gewährung von weiteren Voraussetzungen abhängig machen oder mit Auflagen verbinden kann (Satz 2). Die entsprechenden Verordnungsbestimmungen finden sich in den Art. 108 bis 114 IVV.

b) In Ergänzung zu Art. 74 Abs. 1 IVG sieht Art. 108 Abs. 1 IVV vor, dass nebst den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe auch die ihnen angeschlossenen gemeinnützigen privaten Organisationen, die sich ganz oder in wesentlichem Umfang der Invalidenhilfe widmen, beitragsberechtigt sind (Satz 1).
Mit der am 30. Oktober 1996 erlassenen und auf den 1. Januar 1997 in Kraft gesetzten Novelle ist Art. 108 Abs. 1 IVV mit zwei weiteren Sätzen ergänzt worden. Danach werden Beiträge nur ausgerichtet, sofern der Bedarf für das Dienstleistungsangebot nach Art. 109 Abs. 1 und 2 sowie nach Art. 109bis IVV nachgewiesen ist (Satz 2); das Bundesamt erlässt hiezu Richtlinien (Satz 3). Laut Übergangsbestimmung muss der Bedarfsnachweis gemäss Art. 108 IVV für neue Dienstleistungsangebote ab Inkrafttreten, also ab 1. Januar 1997 erbracht werden (Abs. 1); ab 1. Januar 2000 ist der Bedarfsnachweis nach Art. 108 IVV für sämtliche Dienstleistungsangebote zu erbringen (Abs. 2).
Gemäss Art. 109 IVV werden u.a. Beiträge gewährt an die nach dem AHVG massgebenden Besoldungen und an die Sozialaufwendungen für Fachpersonal, das sich der Beratung und Betreuung Invalider und der Beratung der Angehörigen Invalider widmet (Abs. 1 lit. e), sowie für das mit der Durchführung von Aufgaben der Invalidenhilfe beschäftigte Sekretariatspersonal (Abs. 2). Nach Art. 109 Abs. 4 IVV werden dabei nur Kosten berücksichtigt, die bei zweckmässiger und sparsamer Durchführung der Aufgaben entstehen (Satz 1), wobei das Bundesamt die Art und Höhe der anrechenbaren Kosten festlegt (Satz 3). Schliesslich bestimmt Art. 110 IVV, dass das Bundesamt die Berechnungsart und die Höhe der Beiträge bestimmt (Abs. 1) und die Beiträge höchstens vier Fünftel der u.a. nach Art. 109 IVV anrechenbaren Kosten betragen (Abs. 2).

3.- Zunächst ist zu prüfen, ob die erwähnten Bestimmungen von IVG und IVV im Sinne von Art. 129 Abs. 1 lit. c OG einen bundesrechtlichen Anspruch auf Beiträge der Invalidenversicherung einräumen.

a) Nach der Rechtsprechung ist ein bundesrechtlicher Anspruch auf einen Beitrag zu bejahen, wenn das Bundesrecht selber die Bedingungen umschreibt, unter welchen Leistungen zu gewähren sind, ohne dass es im

Ermessen der gesetzesanwendenden Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (BGE 118 V 19 Erw. 3a). Dabei spielt es keine Rolle, ob der anspruchsbegründende Erlass ein Gesetz oder eine Verordnung ist oder ob die Berechtigung sich aus mehreren Erlassen ergibt (BGE 117 Ib 227 Erw. 2a). Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat einen bundesrechtlichen Anspruch auf Leistungen wiederholt auch dann bejaht, wenn die betreffende Rechtsnorm als Kann-Vorschrift formuliert ist (BGE 118 V 19 Erw. 3a).
b) In BGE 116 V 318 hat das Eidgenössische Versicherungsgericht im Falle des als Kann-Vorschrift formulierten Art. 101bis AHVG einen Rechtsanspruch auf Beiträge zur Förderung der Altershilfe verneint, wobei es zu diesem Ergebnis im Wesentlichen unter Berücksichtigung der Materialien, namentlich der Entstehungsgeschichte von Art. 101bis Abs. 4 AHVG gelangte, welche zeigte, dass die Gesetz gebenden Organe keine Anspruchsberechtigung einführen wollten (BGE 116 V 320 f. Erw. 2b). In BGE 117 V 140 Erw. 5a und in ZAK 1989 S. 35 hingegen ist es - allerdings ohne nähere Prüfung der Frage - im Falle des ebenfalls als Kann-Vorschrift erscheinenden Art. 155 AHVG von einem bundesrechtlichen Anspruch auf Baubeiträge ausgegangen. Zum gleichen Ergebnis ist das Gericht - auf Grund einer ausdrücklichen Prüfung der Frage - bei den als Kann-Vorschriften formulierten Art. 73 Abs. 2 lit. a (BGE 106 V 96 Erw. 1a; gleichlautend die in ZAK 1983 S. 454 nicht publizierte Erw. 1a des Urteils in Sachen Verein L. vom 16. Juni 1983) und Art. 73 Abs. 2 lit. c IVG (BGE 118 V 19 Erw. 3b) gelangt. Einen Rechtsanspruch bejaht hat das Eidgenössische Versicherungsgericht auch mit Bezug auf die Kann-Vorschrift in Art. 68 Abs. 1 AVIG, dies im Wesentlichen gestützt auf
den Randtitel Änspruchsvoraussetzungenünd nachdem die Materialien im fraglichen Punkt keine klare Antwort gaben (BGE 111 V 281 f. Erw. 2b). Dagegen hat es im Falle der Kann-Vorschrift des Art. 18 Abs. 2 UVV einen Rechtsanspruch verneint, wobei hier nebst dem Umstand, dass Abs. 2 sich auf eine andere Hauspflege leistende Person als Abs. 1 bezieht, auch von Bedeutung war, dass Abs. 1 verbindlich (r̈ichtet ... aus)̈ formuliert ist (BGE 116 V 50 Erw. 7c; ferner RKUV 1993 Nr. U 163 S. 56 Erw. 1b).
Letzterer Gesichtspunkt findet sich wiederholt auch in Urteilen des Schweizerischen Bundesgerichts. So wird in BGE 110 Ib 153 Erw. 1b für die Bejahung eines Rechtsanspruchs u.a. damit argumentiert, dass es in Art. 42 Abs. 1 lit. c FPolG nicht heisst: D̈er Bund kann Beiträge leisten, sondern: D̈er Bund leistet ferner Beiträge. Ebenso verstand das Bundesgericht eine Bestimmung, wonach der Bund Beiträge g̈ewährt, als Muss-Vorschrift, welche einen Rechtsanspruch begründet (BGE 96 I 259; ebenso BGE 117 Ib 228 Erw. 2b, 99 Ib 423 und Erw. 1b des nicht publizierten Urteils Z. vom 4. Dezember 1998 [2A. 393/1997]). Im Übrigen hat das Schweizerische Bundesgericht verschiedentlich auch bei einer Kann-Vorschrift einen Rechtsanspruch bejaht (so in BGE 98 Ib 508 zu Art. 64 Abs. 1 VwVG) oder umgekehrt verneint (Erw. 1 des nicht publizierten Urteils L. vom 12. Mai 1995 [2P. 211/1994]).

c) aa) In dem die Beschwerdeführerin betreffenden Urteil vom 21. Februar 1997 (I 36/94) hat das Eidgenössische Versicherungsgericht festgehalten, dass die Formulierung D̈ie Versicherung gewährt ̈in Art. 74 Abs. 1 IVG auf einen Rechtsanspruch schliessen lässt. Letztlich musste die Frage indessen nicht entschieden werden, weil es für die Massgeblichkeit des Rechtsweges nach Art. 35 Abs. 1 des auf den 1. April 1991 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz [SuG; SR 616. 1]), um den es in jenem Urteil ging, nicht darauf ankommt, ob das Bundesrecht einen Rechtsanspruch auf einen Beitrag einräumt oder nicht.
Zwar war in der Botschaft zum SuG vorgesehen, Art. 74 Abs. 1 IVG im Sinne einer Kann-Vorschrift umzuformulieren, um auch hier eine erhöhte finanzpolitische Flexibilität zu erhalten, welche Absicht im Nationalrat eine längere sozialpolitische Diskussion um die Frage R̈echtsanspruch ja oder nein ̈hervorgerufen hat. Weil letztlich das Festhalten an einem Rechtsanspruch an der Anwendbarkeit des SuG nichts änderte, haben die Räte schliesslich eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 IVG im Zusammenhang mit dem Erlass des SuG abgelehnt (vgl. Erw. 4c des die Beschwerdeführerin betreffenden Urteils vom 21. Februar 1997).
bb) In der Folge wurden die an Organisationen der privaten Invalidenhilfe gewährten Beiträge und damit Art. 74 IVG von der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates einer vertieften Prüfung unterzogen, die Gegenstand eines Berichts vom 9. November 1995 an den Bundesrat bildete (Evaluation der Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe; BBl 1996 III 449 ff.). Dieser nahm dazu am 26. Juni 1996 Stellung (BBl 1996 III 470 ff.).
Zunächst stellte die GPK in ihrem Bericht eine Divergenz zwischen IVG und IVV fest und ersuchte den Bundesrat, den Begriff der Dachorganisation der privaten Invalidenhilfe neu zu umschreiben und die notwendigen gesetzgeberischen Vorkehrungen zu treffen, um in Bezug auf die Anspruchsberechtigung die Übereinstimmung

zwischen Art. 74 IVG und Art. 108 IVV herzustellen (Empfehlung 1; BBl 1996 III 450 f.). Der Bundesrat war damit einverstanden und bekundete die Absicht, die Kongruenz zwischen Gesetz und Verordnung spätestens im Rahmen der 4. IVG-Revision zu realisieren (BBl 1996 III 470). Ferner wurde der Bundesrat eingeladen, beim Vollzug von Art. 74 IVG auf eine leistungsorientierte Steuerung der Unterstützung von Behindertenorganisationen - wie Festlegung von Zielen und Prioritäten sowie Erstellen von Leistungsaufträgen an die Behindertenorganisationen - überzugehen und diese im Rahmen der nächsten IVG-Revision gesetzlich zu verankern (Empfehlung 3; BBl 1996 III 452 f.). Dazu führte der Bundesrat in seiner Stellungnahme aus, hierbei bedürfe es eines neu zu erarbeitenden Konzeptes, das auf den Grundsätzen von Bedarf, leistungsorientierter Steuerung und Wirkungsanalyse basiere (BBl 1996 III 471). Weiter wurde der Bundesrat ersucht,
abschliessend zu bestimmen, ob es sich bei den Unterstützungsleistungen nach Art. 74 IVG um Finanzhilfen (im Sinne des SuG) oder um Versicherungsleistungen handle, und daraufhin sicherzustellen, dass seine Begriffsbestimmung in der gesamten Verwaltung kohärent angewandt wird (Empfehlung 5; BBl 1996 III 453 f.). Dazu vertrat der Bundesrat die Meinung, die Frage der Begriffsbestimmung solle nach Bekanntwerden des weiteren Vorgehens in Bezug auf den neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen beantwortet werden (BBl 1996 III 470 f.).

cc) Ein Teil der Empfehlungen der GPK ist vom Bundesrat ausserhalb der 4. IVG-Revision in der Weise umgesetzt worden, dass Art. 108 IVV mit einem zweiten, auf den 1. Januar 1997 in Kraft getretenen Satz ergänzt wurde, mit welchem ein Bedarfsnachweis für das Dienstleistungsangebot der privaten Invalidenhilfe eingeführt wurde (vgl. Botschaft zur 4. IVG-Revision, BBl 1997 IV 171); ferner wurde Art. 108 IVV mit Novelle vom 7. Dezember 1998 auf den 1. Januar 1999 mit einem zweiten Absatz versehen, der das Bundesamt zum Abschluss von Leistungsverträgen mit Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe für Beiträge nach Art. 74 Abs. 1 lit. a-c IVG ermächtigt.

dd) Festzuhalten ist, dass weder im Bericht der GPK vom 9. November 1995 noch in der Stellungnahme des Bundesrates davon die Rede war, Art. 74 IVG - wie ursprünglich in der Botschaft zum SuG vorgesehen - in eine Kann-Vorschrift umzuwandeln. Diesbezüglich ist auch aus der Referendumsvorlage zur 4. IVG-Revision (BBl 1998 IV 3479) nichts ersichtlich.

d) Zusammenfassend ergibt sich, dass auf Grund des verpflichtenden Wortlauts von Art. 74 Abs. 1 IVG und in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung zu gleich oder ähnlich lautenden Bestimmungen ein bundesrechtlicher Anspruch auf Beiträge der Invalidenversicherung zu bejahen ist. Dies folgt auch aus den bundesrätlichen Darlegungen in der Botschaft zum Entwurf des IVG vom 24. Oktober 1958, aus welchen hervorgeht, dass die Umschreibung der Anspruchsvoraussetzungen in die Kompetenz des Verordnungsgebers und nicht ins Ermessen der rechtsanwendenden Behörde gelegt werden sollte (BBl 1958 II 1220 ff., insbes. 1280; vgl. in diesem Zusammenhang BGE 118 V 19 f. Erw. 3b). An dieser Rechtslage hat sich in der Zwischenzeit nichts geändert. Sind somit Beiträge streitig, auf die ein bundesrechtlicher Anspruch besteht, ist unter dem Gesichtspunkt des Art. 129 Abs. 1 lit. c OG auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten.

4.- a) Obwohl in der Bundesverwaltung Unklarheit darüber herrscht, ob es sich bei den Beiträgen nach Art. 74 IVG um Finanzhilfen oder um Versicherungsleistungen handelt (vgl. Erw. 3c/bb), ist klar, dass Streitigkeiten über solche Beiträge nicht die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen im Sinne der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts zu Art. 132 OG betreffen (vgl. zu den Beiträgen nach Art. 73 IVG: BGE 106 V 98 Erw. 3; ZAK 1983 S. 454 Erw. 4), denn dazu gehören nur Leistungen, über deren Rechtmässigkeit bei Eintritt eines Versicherungsfalles befunden wird (BGE 122 V 136 Erw. 1, 120 V 448 Erw. 2a/bb). Folglich gilt - wie auch bei den Beitragsstreitigkeiten nach Art. 73 IVG - die eingeschränkte Kognition nach Art. 104 und 105 OG. Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat demnach nur zu prüfen, ob Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, verletzt wurde oder ob der rechtserhebliche Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt worden ist. An die vorinstanzliche Feststellung des Sachverhalts ist es nicht gebunden, weil nicht eine Rekurskommission oder ein kantonales Gericht im Sinne von Art. 105 Abs. 2 OG entschieden hat (BGE 118 V 20 Erw. 4b mit
Hinweisen).

b) Umstritten ist eine Verfügung des BSV, welche am 22. Dezember 1993 erlassen worden ist. In zeitlicher Hinsicht massgebend ist daher der bis zu diesem Datum eingetretene Sachverhalt. Ferner sind die damals gültig gewesenen Rechtsnormen anwendbar (BGE 111 V 273; ferner BGE 112 Ib 42 Erw. 1c).

5.- Das BSV räumt in seiner Verfügung vom 22. Dezember 1993 ein, dass gestützt auf die Zweckbestimmung der Stiftungsurkunde und auf den Tätigkeitsbereich des Vermittlungsdienstes die Voraussetzungen zur Anerkennung der Beschwerdeführerin für die Beitragsberechtigung als Organisation der privaten Invalidenhilfe nach Art. 74 IVG und
Art. 108 IVV grundsätzlich erfüllt seien. Dieser Betrachtungsweise pflichtet auch das EDI in seinem Entscheid vom 10. März 1998 bei.
Weiter bejaht das BSV zwar ein Bedürfnis nach einem Ausbau der Vermittlungskapazität. Ferner anerkennt es, dass die Beschwerdeführerin mit ihren Dienstleistungen auch heute noch ein gewisses Bedürfnis abdeckt. Indessen könne nach Auffassung der Betroffenen (Hörbehinderte, Hörende, Behörden, Organisationen usw.) ein Optimum nur über einen einzigen Dienst erbracht werden. Eine Zersplitterung der Dienstleistungen sei nicht erwünscht und Doppelspurigkeiten würden von den Benützern nicht verstanden. Insofern bestehe kein Bedarf nach einer weiteren Vermittlungsstelle, weshalb dem Gesuch der Beschwerdeführerin mangels ausgewiesenen Bedürfnisses für zwei unabhängige, sich konkurrenzierende Telefonvermittlungsdienste nicht entsprochen werden könne.
Das EDI verneint ebenfalls das Bedürfnis nach einer zweiten Vermittlungsstelle (für die deutschsprachige Schweiz). Es weist weiter darauf hin, dass nach Rz 1001 des Kreisschreibens des BSV über die Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe (gültig ab 1. Januar 1990) die Tätigkeit solcher Organisationen dem öffentlichen Interesse dienen müsse. Zwar seien in einer Übergangsphase zwei parallele Vermittlungsdienste aus finanziellen Gründen nicht zu umgehen und nötig gewesen; heute jedoch liege die Weiterführung einer zweiten Vermittlungsstelle nicht mehr im Interesse der betroffenen Behindertenkreise. Die Beitragsgewährung an zwei nebeneinander bestehende Telefonvermittlungsstellen lasse sich mit dem Interesse an einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Geldern der Invalidenversicherung nicht vereinbaren, weshalb eine weitere Subventionierung der Tätigkeit der Stiftung A._____ insofern nicht dem öffentlichen Interesse entspreche. Hinzu komme, dass nach Art. 109 IVV nur Kosten berücksichtigt werden können, die bei zweckmässiger und sparsamer Durchführung von Aufgaben entstehen.

6.- a) Art. 74 Abs. 1 IVG spricht von Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe, welchen - abgesehen von den hier nicht interessierenden Ausbildungsstätten für Fachpersonal - Beiträge gewährt werden können. Demgegenüber ist Art. 108 IVV wesentlich weiter gefasst, indem neben den Dachorganisationen auch die ihnen angeschlossenen gemeinnützigen und privaten Organisationen, die sich ganz oder in wesentlichem Umfang der Invalidenhilfe widmen als beitragsberechtigt genannt werden. Noch umfassender ist das erwähnte Kreisschreiben des BSV über die Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe. Hier sind in Rz 1001 die beitragsberechtigten Träger bloss noch mit privatrechtliche Organisationen (wie Vereine und Stiftungen)umschrieben. Die GPK des Ständerates musste daher in ihrem Bericht vom 9. November 1995 feststellen, dass in der Praxis der Kreis der Anspruchsberechtigten sogar auf nicht angeschlossene, von Dachorganisationen völlig unabhängige Empfänger erweitert wurde, indem das BSV 1993 an 635 Behindertenorganisationen Beiträge ausbezahlt hatte, wovon nach der Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle lediglich deren 30 bis 40 als Dachorganisationen im engeren Sinne bezeichnet werden konnten (BBl
1996 III 450 unten; ferner 463).

b) Mit der ersten Verfügung vom 3. Mai 1991 wurde die Beschwerdeführerin provisorisch und befristet bis Ende 1992 als beitragsberechtigt anerkannt, die Beitragsberechtigung für die Folgezeit indessen an die Bedingung geknüpft, dass die beiden Vermittlungsstellen bis Ende 1992 in einen einzigen zentralen Dienst mit entsprechender Trägerschaft zusammengelegt werden. Dies ist nicht geschehen. Nach wie vor bestehen - nebeneinander und auch unabhängig voneinander - zwei Stiftungen, welche sich - wie in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeführt wird - derselben Tätigkeit widmen, nämlich einem Telefonvermittlungsdienst für Hörgeschädigte mit Schreibtelefon und Hörende ohne ein solches. Dass es sich bei der Beschwerdeführerin - wie in Art. 74 Abs. 1 IVG an sich verlangt - um eine Dachorganisation der privaten Invalidenhilfe handelt oder - im Sinne der erweiterten Umschreibung des Bezügerkreises in Art. 108 IVV - um eine einer Dachorga-

nisation angeschlossene gemeinnützige private Organisation, die sich ganz oder in wesentlichem Umfang der Invalidenhilfe widmet, lässt sich den Akten nicht entnehmen und wird auch nicht geltend gemacht. Indem in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht wird, Art. 74 IVG und Art. 108 IVV schlössen eine Subventionierung mehrerer auf dem gleichen Gebiet tätigen Organisationen der privaten Invalidenhilfe nicht aus - was nur so verstanden werden kann, dass beide Stiftungen unabhängig voneinander im gleichen Bereich tätig sind - wird letztlich auch eingestanden, dass die Beschwerdeführerin der Umschreibung des Bezügerkreises in diesen beiden Bestimmungen nicht entspricht.
Wie es sich hinsichtlich der Zugehörigkeit der Beschwerdeführerin zu dem in Art. 74 IVG und Art. 108 IVV vorgesehenen Bezügerkreis verhält, braucht indessen einerseits im Hinblick auf die vom BSV bis zum Erlass der Verfügung vom 22. Dezember 1993 befolgte, offenbar grosszügige Praxis (Erw. 6a) und andererseits auch deshalb nicht näher geklärt zu werden, weil sowohl das BSV wie auch das EDI übereinstimmend davon ausgehen, dass die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für die Anerkennung der Beitragsberechtigung nach Art. 74 IVG und Art. 108 IVV mit Bezug auf die Trägerschaft der beiden Organisationen grundsätzlich erfüllt.

7.- In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird zunächst die Rüge der unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts erhoben.
a) Soweit bemängelt wird, die Vorinstanz stelle auf eine drei bis sieben Jahre alte Aktenlage ab, ist dem entgegenzuhalten, dass die Verfügung des BSV nach Massgabe des bis zu deren Erlass am 22. Dezember 1993 eingetretenen Sachverhalts zu beurteilen ist (Erw. 5b). Die Beschwerdeführerin legt selber dar, dass die Vorinstanz in ihrem Entscheid die Vorgänge und Urkunden der Jahre 1991 bis 1994 berücksichtigt hat.

b) Eine mangelhafte Sachverhaltsfeststellung wird in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch bezüglich der Entstehungsgeschichte der beiden Stiftungen P._____ und A._____ geltend gemacht. Ob die Stiftung P._____ zeitlich vor der Beschwerdeführerin gegründet worden ist, was in der Replik vom 13. Mai 1994 im ersten Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht noch eingeräumt worden ist, und ob ehemalige Angestellte der Genossenschaft H._____ einen eigenen Vermittlungsdienst gegründet und hernach den Verein G._____ und die Stiftung A._____ konstituiert haben, ist für die Beurteilung des vorliegenden Falles indessen nicht wesentlich. Insofern betreffen die Beanstandungen der Beschwerdeführerin nicht rechtserhebliche Sachverhaltselemente. Im Übrigen stimmt die Darstellung der Vorinstanz in den entscheidrelevanten Punkten durchaus mit dem überein, was die Beschwerdeführerin seinerzeit im Gesuch vom 23. August 1993 und hernach in der bereits erwähnten Replik vom 13. Mai 1994 im Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht dargelegt hatte. Aus den - letztlich unwesentlichen - Unterschieden, dass drei Vermittlerinnen und Vermittler von der H._____ im Mandatsverhältnis - und nicht als Angestellte - beschäftigt waren, dass sie nach ihrem Ausscheiden aus der H._____ die G._____ gegründet und für diese als Angestellte tätig waren und dass hernach die G._____ selbst - und nicht die drei erwähnten Personen - die Stiftung A._____ errichtet hatte, lässt sich bezüglich der zur Diskussion stehenden Beitragsberechtigung nichts ableiten.

c) Ferner erblickt die Beschwerdeführerin eine mangelhafte Sachverhaltsfeststellung darin, dass bezüglich der Frage der Notwendigkeit eines zweiten Vermittlungsdienstes einseitig auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes (SGB) abgestellt worden sei. Eine Prüfung der Verfügung des BSV ergibt indessen, dass dies nicht zutrifft, was auch aus dem vorinstanzlichen Entscheid und der Vernehmlassung des EDI vom 15. Mai 1998 hervorgeht.

d) Schliesslich bemängelt die Beschwerdeführerin den Vergleich der Anzahl der von beiden Stiftungen vermittelten Verbindungen. Die von der Vorinstanz genannten Zahlen als solche werden indessen nicht bestritten, sondern nur die Folgerungen hinsichtlich des Grössenverhältnisses der beiden Vermittlungsdienste. Dabei geht es aber nicht um eine Frage der Sachverhaltsfeststellung, sondern um die Würdigung derselben.

8.- In der Sache selber beanstandet die Beschwerdeführerin, dass BSV und EDI trotz grundsätzlicher Anerkennung der Beitragsberechtigung ein Bedürfnis für eine zweite Vermittlungsstelle und deshalb deren Leistungsanspruch verneint haben. Der auf den 1. Januar 1997 in Art. 108 IVV eingeführte Bedarfsnachweis beziehe sich gemäss Abs. 1 der dazugehörigen Übergangsbestimmung nur auf neue Dienstleistungsangebote, wogegen der

Bedarfsnachweis für sämtliche, d.h. auch bisherige Dienstleistungen nach Abs. 2 der Übergangsbestimmung erst ab 1. Januar 2000 erbracht werden müsse.

a) Es geht vorliegend um eine Verfügung vom 22. Dezember 1993, die rechtsprechungsgemäss nach Massgabe der damals gültigen Rechtsnormen zu beurteilen ist. Der Bedarfsnachweis nach Art. 108 IVV ist dem Grundsatz nach erst auf den 1. Januar 1997 eingeführt worden. Ein Bedürfnis verstanden als Anspruchsvoraussetzung kann daher nicht unter Berufung auf diese Bestimmung verneint werden, was das EDI indessen auch gar nicht getan hat. Kommt hinzu, dass sich der Bedarfsnachweis nach der neuen Fassung von Art. 108 IVV auf Dienstleistungsangebote als solche bezieht. Es geht im vorliegenden Fall aber nicht um das Bedürfnis für ein bestimmtes Dienstleistungsangebot. Dass ein Bedarf an einem Telefonvermittlungsdienst für Hörgeschädigte besteht, ist von keiner Seite bestritten worden. Zur Diskussion steht vielmehr bloss, ob ein Bedürfnis nach einer zweiten Vermittlungsstelle besteht.

b) Das EDI führt in seinem Entscheid aus, die Tätigkeit einer Organisation der privaten Invalidenhilfe müsse dem öffentlichen Interesse dienen, und beruft sich dabei auf das einschlägige Kreisschreiben des BSV. Dem hält die Beschwerdeführerin entgegen, das öffentliche Interesse dürfe nicht dazu führen, einen von Bundesrechts wegen klar umschriebenen Anspruch aus den Angeln zu heben und von einem bundesrechtlich nicht vorgesehenen Bedürfnis abhängig zu machen.
Das Erfordernis des öffentlichen Interesses ergibt sich nicht erst aus dem erwähnten Kreisschreiben, sondern bereits aus dem Begriff der Subvention. Diese ist kein Geldgeschenk des Staates (BGE 111 Ib 154 Erw. 1c, 101 Ib 80 Erw. 3a). Wenn in Art. 6 Abs. 1 lit. a SuG von einem Bundesinteresse an der Erfüllung einer Aufgabe die Rede ist, so entspricht dies einer allgemeinen staatsrechtlichen Maxime (BBl 1987 I 388). Im Hinblick auf die Verhaltensbindung des Empfängers folgt im Weiteren unmittelbar aus der Rechtsnatur der Subvention auch die Zulässigkeit von Subventionsbedingungen (Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 214 mit Hinweis auf VPB 32 [1968]Nr. 108 S. 138 f. und 36 [1972]Nr. 54 S. 132). Mit Recht beruft sich daher die Vorinstanz im Hinblick auf einen optimalen Einsatz von Geldern der Invalidenversicherung auf das öffentliche Interesse. Kommt hinzu, dass - worauf das EDI zu Recht hingewiesen hat - Art. 109 Abs. 4 IVV ausdrücklich festlegt, dass nur die bei zweckmässiger und sparsamer Durchführung der Aufgabe entstehenden Kosten berücksichtigt werden können, welcher Grundsatz dem in Art. 7 lit. a SuG verankerten und als oberste Richtschnur bezeichneten (BBl 1987 I 390) Wirtschaftlichkeitsgebot entspricht.
Im Übrigen wäre der Bundesrat auf Grund von Art. 4 und Art. 5 Abs. 1 und 2 SuG verpflichtet gewesen, die Bestimmungen, welche er in Ausführung der Delegationsnorm von Art. 75 IVG zu erlassen hatte, nach den Grundsätzen von Art. 7 SuG bereichsspezifisch auszugestalten. Indem er dies nicht getan hat, erweist sich Art. 108 IVV in der im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung vom 22. Dezember 1993 geltenden Fassung als lückenhaft (vgl. BGE 125 V 11 f. Erw. 3 mit Hinweisen). Diese Lücke kann und muss im Sinne der auf den 1. Januar 1997 in Kraft gesetzten Änderung der Verordnungsbestimmung von Art. 108 Abs. 1 IVV geschlossen werden (vgl. BGE 121 V 176 Erw. 4d).
Es lässt sich daher grundsätzlich nicht beanstanden, dass BSV und EDI für die Beitragsgewährung den Nachweis eines Bedarfs an einer zweiten Vermittlungsstelle verlangt haben.

c) Das BSV verneinte in seiner Verfügung vom 22. Dezember 1993 ein Bedürfnis nach einer weiteren Telefonvermittlungsstelle im Wesentlichen mit der Begründung, dass sich die Betroffenen vor Erlass der ersten Verfügung vom 3. Mai 1991 am 24. April 1991 anlässlich einer von ihm veranlassten Besprechung, an der neben der Beschwerdeführerin sämtliche schweizerischen Gehörlosenverbände einschliesslich der Bund Schweizerischer Schwerhörigenvereine teilnahmen, darin einig waren, dass zwar seitens der Benützer wohl ein Bedürfnis nach einem Ausbau der Vermittlungskapazität, jedoch nicht nach einer weiteren Vermittlungsstelle bestehe; alle Betroffenen seien an einem gut und effizient geführten Vermittlungsdienst interessiert, ein Optimum könne jedoch nur über einen einzigen Dienst erbracht werden, während eine Zersplitterung der Dienstleistungen nicht erwünscht sei, da sie der Sache nur schade; zudem würde eine Doppelspurigkeit von den Benützern nicht verstanden. Der im neuen Gesuch vom 23. August 1993 erhobene und in der dem Eidgenössischen Versicherungsgericht am 31. Januar 1994 eingereichten ersten Verwaltungsgerichtsbeschwerde wiederholte Einwand, die tatsächlichen Verhältnisse hätten sich seit Erlass der ersten Verfügung vom 3. Mai 1991
grundlegend geändert, vermochte das BSV somit nicht zu einer im Ergebnis abweichenden Betrachtungsweise

zu führen.
Zu beachten ist zunächst, dass - wie vom BSV in seiner Vernehmlassung vom 25. März 1994 und auch im vorinstanzlichen Entscheid zu Recht dargelegt wird - die Anerkennung von zwei auf dem gleichen Gebiet tätigen Organisationen unweigerlich höhere Kosten nach sich ziehen würde. Zum einen entstünden durch die Führung zweier Geschäftsleitungen doppelte Verwaltungskosten. Zum andern bestünde bei zwei Vermittlungsstellen die Notwendigkeit einer doppelten Minimalbesetzung auch in Zeiten geringerer Nachfrage mit entsprechender Erhöhung der Betriebskosten. Bei einer einzigen zentralen Vermittlungsstelle liesse sich das Personal demgegenüber besser den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend einsetzen. Auch liesse sich in diesem Fall die Schulung und Ausbildung des Dolmetscherpersonals konzentriert und wirtschaftlicher ausgestalten. Bei einer Beitragsgewährung an zwei Institutionen wäre der in der IVV geforderte zweckmässige und sparsame Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel und damit das Wirtschaftlichkeitsgebot demnach nicht gewährleistet.
Des Weitern lässt sich nicht sagen, BSV und Vorinstanz hätten der Meinung der betroffenen Behindertenorganisationen, von welchen der SGB, der Schweizerische Verband für das Gehörlosenwesen sowie der Bund Schweizerischer Schwerhörigen-Vereine, aber auch die Dachorganisationenkonferenz der privaten Invalidenhilfe angehört wurden und welche sich durchwegs gegen die Führung zweier getrennter Vermittlungsstellen ausgesprochen haben, zu grosse Bedeutung beigemessen. Auch wenn ein gespanntes Verhältnis zwischen dem SGB und der Beschwerdeführerin nicht zu verkennen ist, darf doch davon ausgegangen werden, dass die angesprochenen Organisationen in ihrer Gesamtheit in erster Linie die Interessen der von ihnen vertretenen Behinderten wahren, weshalb ihre ablehnenden Stellungnahmen für die Klärung der Frage nach der Notwendigkeit eines zweiten Vermittlungsdienstes wesentlich sind. Angesichts des von diesen Organisationen verfolgten Zweckes durfte das BSV deshalb ohne weiteres auf deren übereinstimmende Meinung abstellen. Daran ändern die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Veränderungen seit Erlass der Verfügung vom 3. Mai 1991 nichts. Wenn BSV und Vorinstanz somit in Würdigung der von den mitbetroffenen Organisationen eingenommenen
Haltung zum Schluss gelangten, die Notwendigkeit einer zweiten Vermittlungsstelle sei nicht ausgewiesen, und deshalb eine Beitragsgewährung ab 1. Januar 1993 ablehnten, hielten sie sich durchaus im Rahmen der invalidenversicherungsrechtlichen Ordnung. Eine Bundesrechtsverletzung ist darin nicht zu erblicken.

9.- a) Die Beschwerdeführerin beruft sich ferner auf das aus Art. 4 aBV hergeleitete Gebot der Gleichbehandlung (vgl. auch Art. 8 der auf den 1. Januar 2000 in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung).
Aus dem Umstand, dass einerseits die Stiftung P._____ als beitragsberechtigte Organisation anerkannt wurde und andererseits die Beschwerdeführerin auf dem gleichen Gebiet tätig ist, lässt sich jedoch nicht folgern, dass auch mit Bezug auf sie die Voraussetzungen für eine Beitragsgewährung zu bejahen sind, nachdem das öffentliche Interesse an einem optimalen Einsatz von Geldern der Invalidenversicherung im Falle von zwei nebeneinander tätigen Vermittlungsdiensten und insofern eine Anspruchsvoraussetzung eben gerade nicht gegeben ist. Von einer rechtsungleichen Behandlung kann bei dieser Sachlage nicht gesprochen werden.

b) Schliesslich macht die Beschwerdeführerin noch geltend, mit der Anerkennung bloss der Stiftung P._____ werde ein faktisches Monopol geschaffen, was letztlich, würde sich ein Privater so verhalten, einem Verstoss gegen das Kartellgesetz gleichkommt. Die Beitragsgewährung an bloss eine Organisation sei auch in analoger Anwendung des Kartellgesetzes rechtlich nicht haltbar.
Mit diesem Einwand räumt die Beschwerdeführerin selber ein, dass das Kartellgesetz hier nicht angerufen werden kann. Im Übrigen erfüllt das BSV den Unternehmensbegriff nach Art. 2 Abs. 1 des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 (KG; SR 251; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 des KG vom 20. Dezember 1985; AS 1986 I 874) ohnehin nicht. Denn dieser spricht diejenigen Marktteilnehmer an, die sich - sei es als Anbieter oder als Nachfrager - selbstständig als Produzenten von Gütern und Dienstleistungen am Wirtschaftsprozess beteiligen (BBl 1995 I 533), was für das BSV als Subventionsgeber nicht zutrifft.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

II. Die Gerichtskosten von Fr. 2000. - werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kos-

tenvorschuss verrechnet.

III. Dieses Urteil wird den Parteien und dem Eidgenössischen Departement des Innern zugestellt.

Luzern, 4. Oktober 2000
Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Vorsitzende der I. Kammer:

i.V.

Der Gerichtsschreiber: