[AZA]
I 582/99 Vr

I. Kammer

Präsident Lustenberger, Bundesrichter Schön, Spira, Bundesrichterin Widmer und nebenamtlicher Richter Bühler; Gerichtsschreiber Signorell

Urteil vom 10. Mai 2000

in Sachen

Fürsorgeverein X._____, Klinik für Epilepsie und Neurorehabilitation, Verwaltungsdirektion, Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher B._____, und dieser vertreten durch Fürsprecher Dr. J._____,

gegen

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

Eidgenössisches Departement des Innern, Bern

A.- Der Fürsorgeverein X._____ (nachfolgend: Verein) bezweckt die spezialisierte Gesundheitsfürsorge auf dem Gebiet der Epilepsie, der Neurorehabilitation sowie der Parkinson-Krankheit und betreibt zu diesem Zweck die Klinik für Epilepsie und Neurorehabilitation in Y._____. In die Klinik integriert sind Werkstätten (Ateliers), in denen die Patienten verschiedenen ergotherapeutischen und handwerklichen Beschäftigungen im Rahmen einer Aktivierungs- oder Werktherapie nachgehen können. In diesen Werkstätten werden überwiegend Invalide beschäftigt, weshalb das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) dem Verein jährliche Beiträge an die dadurch entstandenen zusätzlichen Betriebskosten zusprach. Mit rechtskräftiger Verfügung vom 6. Juni 1995 gewährte das BSV dem Verein Beiträge für die Rechnungsjahre 1992 und 1993 und hielt fest (Ziff. 5 der Verfügung), nach dem 31. Dezember 1994 würden Beiträge nur noch gewährt, wenn spezielle Abteilungen (”z.B. für das Wohnen sowie für das Beschäftigen”) geschaffen würden, die auf ”die Bedürfnisse der Behinderten im IV-Alter” zugeschnitten seien. Zu diesem Zweck müssten folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

”-Für die Behindertenabteilungen sind in der Buchhaltung separate Kostenstellen zu führen.
-Die bauliche Gestaltung der Abteilungen muss den Richtlinien und dem Richtraumprogramm für Behindertenwohnheime bzw. Beschäftigungsstätten entsprechen.

-Für die Behindertenabteilung muss ein Konzept zur zielgerichteten Förderung und Beschäftigung mit spezifischen Förderungsmassnahmen vorhanden sein und durchgeführt werden.
-Für die Behindertenabteilungen ist fachlich ausgebildetes Personal für die Betreuung einzustellen. Das Verhältnis Personal/Behinderte soll dem einer reinen Behinderteninstitution entsprechen."

Mit Eingaben vom 28. Juni 1996 und 15. Mai 1997 stellte der Verein Gesuche um Gewährung von Beiträgen für die Rechnungsjahre 1995 und 1996. Nach Ergänzung der Akten durch die beiden Konzepte "Aktivierungstherapie" und "Werktherapie" führte das BSV am 4. September 1997 einen Augenschein durch und hielt mit Verfügung vom 30. September 1997 fest, die Voraussetzungen für die Gewährung eines Beitrages seien nicht erfüllt; zugleich ordnete es die Rückerstattung der am 11. September 1996 für das Rechnungsjahr 1995 ausgerichteten Akontozahlung von Fr. 700'000.- an. Der Verein erhob Einsprache und beantragte, es seien Betriebskostenbeiträge für die Rechnungsjahre 1995 und 1996 zu gewähren und die Rückerstattungsverfügung aufzuheben. Mit Einspracheentscheid vom 1. Mai 1998 wies das BSV diese Anträge ab.

B.- Mit Beschwerde an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beantragte der Verein, es seien die Verfügung vom 1. Mai 1998 aufzuheben und für die Rechnungsjahre 1995 und 1996 Beiträge "mindestens im Umfang der durchschnittlich in den Vorjahren geleisteten Summen" zuzusprechen; eventuell sei festzustellen, dass die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen für die Rechnungsjahre 1995 und 1996 erfüllt seien, und die Sache sei zur Festsetzung der Beiträge an das BSV zurückzuweisen. Nach Durchführung eines doppelten Schriftenwechsels wies das EDI die Beschwerde mit Entscheid vom 24. August 1999 ab.

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde erneuert der Verein die vorinstanzlichen Rechtsbegehren.
EDI und BSV beantragen Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Da es sich bei der angefochtenen Verfügung nicht um die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen handelt, hat das Eidgenössische Versicherungsgericht nur zu prüfen, ob das vorinstanzliche Gericht Bundesrecht verletzt hat, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, oder ob der rechtserhebliche Sachverhalt offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt worden ist (Art. 132 in Verbindung mit Art. 104 lit. a und b sowie Art. 105 Abs. 2 OG).

b) Das Eidgenössische Versicherungsgericht prüft frei und ohne Beschränkung auf die von den Parteien aufgeworfenen Rechtsfragen, ob die Vorinstanz Bundesrecht, zu welchem auch das Bundesverfassungsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze wie die Rechtsgleichheit und die Verhältnismässigkeit gehören (BGE 121 V 288 Erw. 3 mit Hinweis), verletzt oder ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Art. 104 lit. a OG). Es kann demzufolge eine Beschwerde aus anderen Gründen schützen als in der Beschwerdebegründung vorgetragen und umgekehrt den angefochtenen Entscheid mit rechtlichen Erwägungen bestätigen, die von denjenigen der Vorinstanz abweichen (BGE 122 V 36 Erw. 2b, 119 V 28 Erw. 1b und 442 Erw. 1a, 118 V 70 Erw. 2 mit Hinweis).

2.- In formellrechtlicher Hinsicht rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die Vorinstanz sich mit seinen Tatsachen- und Rechtsvorbringen grösstenteils gar nicht oder bloss generell im Sinne einer Bestätigung der angefochtenen Verfügung auseinandergesetzt habe.

a) Nach der bis zum 31. Dezember 1999 gültig gewesenen Bundesverfassung floss der Gehörsanspruch direkt aus Art. 4 Abs. 1 aBV. Wesentlicher Bestandteil dieses Anspruchs ist die Begründungspflicht eines Entscheides. Diese soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihre Verfügung stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 124 V 181 Erw. 1a mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung gilt auch unter der Herrschaft von Art. 29 Abs. 2 BV, der am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist. Es kann offen bleiben, ob intertemporalrechtlich die neue Bundesverfassung zum Zuge käme (nicht publiziertes Urteil J. vom 9. Mai 2000, I 278/99).

b) Die Vorinstanz hat dargelegt, dass das BSV mit der verlangten "Entflechtung von Klinikbetrieb und Werkstätten" sachgerechte Ziele verfolgt (Erw. 4, 6, 7 und 11 des Entscheides) und die Abweisung der Beschwerde im Wesentlichen damit begründet, dass der Beschwerdeführer die ihm zum Zwecke der Verselbstständigung der Werkstätten "auferlegten Bedingungen" weder in räumlicher und organisatorischer noch in buchhalterischer Hinsicht erfüllt bzw. hinreichend er-

füllt hat (Erw. 8, 10 und 11 des Entscheides). Die entscheidwesentlichen Überlegungen der Vorinstanz gehen aus dieser Begründung klar hervor und ermöglichten dem Beschwerdeführer eine sachgerechte Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheides auch insoweit, als darin zu seinen tatsächlichen und rechtlichen Vorbringen nicht Stellung genommen wurde. Es liegt daher kein Begründungsmangel vor.

3.- a) Die Invalidenversicherung gewährt Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von öffentlichen und gemeinnützigen privaten Anstalten und Werkstätten, die in wesentlichem Umfang Eingliederungsmassnahmen durchführen. Ausgeschlossen sind Anstalten und Werkstätten, die der stationären Durchführung von medizinischen Massnahmen dienen (Art. 73 Abs. 1 IVG). Nach Art. 73 Abs. 2 IVG kann die Versicherung auch Beiträge an den Betrieb von Einrichtungen gemäss Absatz 1 (lit. a) sowie 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 gewähren. Als Dauerbeschäftigung gilt auch eine Tätigkeit, die keinen wirtschaftlichen Nutzen bringt (lit. b). Der Bundesrat setzt die Höhe der Beiträge fest. Er kann deren Gewährung von weiteren Voraussetzungen abhängig machen oder mit Auflagen verbinden (Art. 75 IVG). Der Bundesrat hat in Art. 99 ff. IVV Ausführungsbestimmungen für Baubeiträge (Art. 99-104 bis IVV) einerseits und für Betriebsbeiträge (Art. 105-107 IVV) anderseits erlassen. Gemäss Art. 100 Abs. 1 lit. a IVV werden Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von öffentlichen und gemeinnützigen privaten Werkstätten gewährt, welche dauernd überwiegend Invalide beschäftigen, die unter üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können oder beruflich nicht eingliederungsfähig sind. Betriebsbeiträge werden an solche Werkstätten ausgerichtet, soweit ihnen aus der Beschäftigung von Invaliden zusätzliche Betriebskosten entstehen (Art. 106 Abs. 1 IVV).

b) Das BSV (Art. 103 Abs. 3 IVV und 107 Abs. 2 IVV) hat die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Betriebsbeiträgen im Kreisschreiben über die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Werkstätten für die Dauerbeschäftigung Invalider (gültig ab 1. Januar 1988) näher umschrieben. Die buchhalterischen Erfordernisse werden in Rz 10 u.a. wie folgt geregelt:

"Institutionen, die neben der Werkstätte noch eine berufliche Eingliederungsstätte, eine Sonderschule, ein Wohnheim, ein Altersheim, eine Pflegestation oder einen Handelsbetrieb betreiben, haben eine Kostenstellenrechnung vorzuweisen."

c) aa) Verwaltungsweisungen sind für das Sozialver-

sicherungsgericht nicht verbindlich. Es soll sie bei seiner Entscheidung mit berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Es weicht anderseits insoweit von Weisungen ab, als sie mit den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen nicht vereinbar sind (BGE 123 V 72 Erw. 4a, 122 V 253 Erw. 3d, 363 Erw. 3c, je mit Hinweisen).

bb) Sinn und Zweck der in Rz 10 des erwähnten Kreisschreibens vorgeschriebenen Kostenstellenrechnung ist es, bei jenen Institutionen, die ausser einer oder mehrerer Werkstätten zur dauernden Beschäftigung von Invaliden zugleich Einrichtungen betreiben, die entweder der Eingliederung, Sonderschulung oder Beherbergung von Invaliden oder aber der Unterbringung, Pflege oder Beschäftigung nicht invalider (u.a. betagter) Personen dienen, die auf die unterschiedlichen Betriebszweige entfallenden Kosten genau zu erfassen und auszuscheiden. Damit sollen doppelte oder mehrfache Leistungen/Beiträge an dieselben Einrichtungen oder Versicherte, die unter verschiedenen Rechtstiteln leistungs- oder beitragsberechtigt sind, vermieden und die zweckentsprechende Verwendung der ausgerichteten Beiträge sichergestellt werden. Diese der Kostenstellenrechnung zugrunde liegende Zielsetzung ist sachgerecht und dient der rechtsgleichen Durchführung der in Art. 73 Abs. 2 lit. b IVG in Verbindung mit Art. 100 Abs. 1 lit. a und Art. 106 Abs. 1 IVV vorgesehenen Beitragsordnung für Werkstätten, welche überwiegend nicht eingliederungsfähige Invalide beschäftigen. Sie trifft auch auf den Beschwerdeführer vorbehaltlos zu, obschon dieser neben den Werkstätten nicht eine der in Rz 10 des Kreisschreibens ausdrücklich aufgeführten Einrichtungen, sondern ein (gemäss Art. 49 Abs. 1 KVG subventionsberechtigtes) Spital betreibt.

cc) Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass er die von ihm mit Verfügung vom 6. Juni 1995 verlangte Kostenstellenrechnung in der Erfolgsrechnung seiner Buchhaltung für die streitigen Rechnungsjahre 1995 und 1996 noch nicht realisiert hat. Vielmehr wollte er diese nach seiner Sachdarstellung erst ab 1. Januar 1998 nach Massgabe von Art. 49 Abs. 6 KVG einführen.

4.- a) Ausser der Kostenstellenrechnung hat das BSV mit Verfügung vom 6. Juni 1995 vom Beschwerdeführer für die Rechnungsjahre 1995 und 1996 die Realisierung folgender zusätzlicher Massnahmen verlangt:

-Bauliche Gestaltung der ”Abteilungen” gemäss Richtlinien und Richtraumprogramm für ”Behindertenwohnheime” bzw. ”Beschäftigungsstätten”;
-Konzept für die zielgerichtete Förderung und Beschäftigung der in den ”Behindertenabteilungen” beschäftigten

Personen;
-Einstellung von fachlich ausgebildetem Personal für die Betreuung der "Behinderten".

Die gesetzliche Grundlage für Auflagen im Sinne von Art. 73 und 74 IVG findet sich in Art. 75 IVG in Verbindung mit Art. 107 Abs. 2 IVV. Sie sind somit gesetzmässig. Darüber hinaus müssen sie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen, um rechtsgültig und selbstständig erzwingbar zu sein (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I: Allgemeiner Teil, Basel und Stuttgart 1976, Nr. 39 III/c S. 234, und Rhinow/Krähenmann, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt a.M. 1990, Nr. 39 III/c S. 116; Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Rz 735 S. 172; Grisel, Traité de droit administratif, Band I, Neuchâtel 1984, S. 409).

b) Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stellt einen im gesamten Verwaltungsrecht sowohl bei der Rechtsetzung wie bei der Rechtsanwendung zu beachtenden Grundsatz dar, welcher insbesondere auch in der Sozialversicherung Geltung hat (BGE 108 V 252 Erw. 3a mit Hinweisen; vgl. auch 122 V 380 Erw. 2b/cc, 119 V 254, je mit Hinweisen). Er setzt voraus, dass die Massnahme das geeignete Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles ist, dass der Eingriff nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des Zweckes erforderlich ist und dass zwischen Ziel und Mitteln ein vernünftiges Verhältnis besteht (BGE 125 I 223 Erw. 10d/aa, 124 I 115 Erw. 4c/aa, je mit Hinweisen).
5.- a) Es steht fest, dass der Beschwerdeführer je ein Konzept für die in seinen Werkstätten (Ateliers) durchgeführte Aktivierungstherapie einerseits und Werktherapie anderseits erstellt hat. Er hat sodann unter Hinweis auf die als integrierender Bestandteile seiner Beitragsgesuche 1995 und 1996 verurkundeten Personallisten sowie Aufstellungen der jährlichen Fortbildungskosten geltend gemacht, dass von den rund 30 in seinen Werkstätten beschäftigten Mitarbeitern der überwiegende Teil über eine abgeschlossene Ausbildung als Sozialpädagoge oder Aktivierungs- oder Ergotherapeut verfügt. Das BSV hat weder die Richtigkeit dieser Behauptungen bestritten noch substanziiert dargelegt, dass und in welchen Bereichen der Beschwerdeführer für die Beschäftigung von Invaliden nicht ausreichend qualifiziertes Personal einsetzt. Dasselbe gilt für allfällige Mängel der vom Beschwerdeführer vorgelegten Konzepte. Entsprechend dem Tenor des vorinstanzlichen Entscheides und den vom BSV im vorinstanzlichen Verfahren erstatteten Vernehmlassungen ist lediglich noch streitig, ob der mit der Auflage der "baulichen Gestaltung" der Werkstätten nach den Richtlinien und dem Richtraumprogramm für "Behindertenwohnheime" bzw. "Beschäftigungsstätten" verfolgte Zweck der räumlichen und organisatorischen "Entflechtung zwischen Klinik und Behinder-

tensituation" in bundesrechtskonformer Weise anvisiert wird oder nicht. Damit wird mittelbar derselbe Zweck wie mit der buchhalterischen Auflage der Kostenstellenrechnung angestrebt, nämlich die aus der Beschäftigung von Invaliden in den Werkstätten erwachsenden zusätzlichen Betriebskosten genau zu erfassen und damit Doppelleistungen oder -subventionierungen zu vermeiden sowie die zweckentsprechende Beitragsverwendung sicherzustellen.

b) Aus dem vom Beschwerdeführer verurkundeten Plan des Klinikareals mit Gebäude- und Liegenschaftsverzeichnis geht hervor, dass die Küche, die Wäscherei, die Schneiderei und die Heizzentrale im Wirtschaftsgebäude, die Elektrowerkstatt, die Schlosserei, die mechanische Werkstätte im Werkstattgebäude I sowie die Schreinerei und die Malerei im Werkstattgebäude II untergebracht sind. Diese Bauten sind von den Klinik- und Bettengebäuden baulich ebenso getrennt wie die dem Landwirtschafts- und Gärtnereibetrieb dienenden Liegenschaften.
Der Beschwerdeführer bietet für die bei ihm untergebrachten Invaliden eine Vielzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten an, so neben ergotherapeutischen (Wollverarbeitung, Töpferei, Malen, Stricken) auch handwerkliche (Hausdienst, Wäscherei, Glätterei, Landwirtschaft, Gärtnerei, Industrieaufträge) Betätigungen (vgl. Liste der 15 Ateliers in "Aufstellung über die in den einzelnen Produktionszweigen und als Heimarbeiter beschäftigten Personen). Im Hinblick auf den angestrebten Zweck - präzise Erfassung der auf die Beschäftigung von Invaliden in den Werkstätten entfallenden zusätzlichen Betriebskosten - erscheint aber eine vollständige Trennung sämtlicher Werkstätten weder möglich noch notwendig und angemessen. So wäre z.B. die Verselbstständigung der im Hausdienst oder in der Küche beschäftigten Invaliden im Rahmen einer entsprechenden, räumlich und organisatorisch von der Klinik vollständig getrennten Werkstätte wenig sinnvoll, soweit dies überhaupt möglich wäre. Weder die Vorinstanz noch das BSV haben aber konkret dargelegt, welche Werkstätten des Beschwerdeführers im Einzelnen ohne unverhältnismässigen baulichen oder personellen Aufwand vom Spitalbetrieb getrennt und sowohl räumlich als auch organisatorisch verselbstständigt werden könnten. In der angeordneten, generellen, sämtliche Werkstätten umfassenden Form schiesst die entsprechende Verpflichtung über das damit angestrebte Ziel hinaus und verletzt mangels einer vernünftigen Zweck-/Mittel-Relation das Verhältnismässigkeitsprinzip. Denn der angestrebte Zweck kann zumindest weitgehend bereits mit dem buchhalterischen Mittel der Kostenstellenrechnung erreicht werden. Die Auflage der "baulichen Gestaltung" der Werkstätten nach dem "Richtraumprogramm für Behindertenwohnheime bzw. Beschäftigungsstätten" ist daher in der angeordneten allgemeinen Form als bundesrechtswidrig zu qualifizieren und der angefochtene Entscheid ist insoweit aufzuheben, als damit die Durchführung

dieser undifferenzierten Verpflichtung zur räumlichen und organisatorischen Verselbstständigung sämtlicher Werkstätten geschützt wurde.

6.- a) Das BSV hat dem Beschwerdeführer mit Einspracheentscheid vom 1. Mai 1998 Beiträge für die Rechnungsjahre 1995 und 1996 verweigert sowie die für das Rechnungsjahr 1995 geleistete Vorschusszahlung von Fr. 700'000.- zurückgefordert, weil er die in der Verfügung vom 6. Juni 1995 enthaltenen Auflagen (noch) nicht erfüllt hatte. Damit hat es als Sanktion der Auflagen-Nichterfüllung die gänzliche Verweigerung aller Beitragsleistungen für die Rechnungsjahre 1995 und 1996 angeordnet und so zwecks Durchsetzung der dem Beschwerdeführer auferlegten Verpflichtungen das Vollstreckungsmittel der administrativen Rechtsnachteile eingesetzt. Dieses Vorgehen zur Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Rechtspflichten ist grundsätzlich zulässig, doch ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hier von besonderer Bedeutung, namentlich wenn es um den Entzug oder die Verweigerung von wichtigen Leistungen geht, auf die der Betroffene angewiesen ist. Der Entzug oder die Verweigerung solcher Leistungen ist nur rechtmässig, wenn andere weniger einschneidende Massnahmen erfolglos blieben oder von vorneherein als ungeeignet erscheinen, die angestrebte, gesetzmässige Ordnung sicherzustellen (BGE 111 V 320 Erw. 4, 108 V 252 f. Erw. 3a je mit Hinweis; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz 978 S. 229; Imboden/Rhinow, a.a.O., Nr. 56 III S. 324; Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Basel und Frankfurt a.M. 1993, Ziff. 1737 S. 439).

b) aa) Nach dem Gesagten ist lediglich die Sanktionierung der nicht erfüllten Verpflichtung des Beschwerdeführers zur Einführung einer Kostenstellenrechnung rechtmässig und zulässig. Der Beschwerdeführer hat in beiden Beitragsgesuchen für die Rechnungsjahre 1995 und 1996 die Lohnkosten der in den Werkstätten tätigen Mitarbeiter nach Massgabe der von ihnen im Zusammenhang mit der Beschäftigung Invalider geleisteten Arbeitsstunden mit Fr. 1'376'355.- (1995) bzw. Fr. 1'373'256.- (1996) ermittelt sowie die Erwerbsausfallentschädigungen und die Weiterbildungskosten für diese Mitarbeiter separat ausgewiesen (vgl. Liste "Aufstellung über die in den einzelnen Produktionszweigen und als Heimarbeiter beschäftigten Personen" mit Arbeitsstundenanteilen und Liste "Aufstellung über die Werkmeister, Vorarbeiter und Instruktoren sowie das Fach- und Hilfspersonal" mit Arbeitsstunden- und Lohnaufteilung sowie Liste "Fortbildungskosten" bzw. "Kurskosten" und "vereinnahmte Lohnausfallentschädigungen"). Analoge Kostenausscheidungen hat der Beschwerdeführer für den Raum- und Sachaufwand vorgenommen. Damit hat er die aus der Beschäftigung von Invaliden erwachsenen zusätzlichen Betriebskosten in einer mit einer Kostenstellenrechnung zumindest vergleichbaren Art und Weise erfasst. Unklar bleibt, mit welcher Genauigkeit

die beitragsberechtigten Betriebskosten auf diese Weise im Vergleich zu einer in die Erfolgsrechnung integrierten Kostenstellenrechnung erfasst worden sind.

bb) Da unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer mit Bezug auf seine Werkstätten die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen für Beiträge an die damit verbundenen zusätzlichen Betriebskosten erfüllt, steht die angeordnete Sanktion der Verweigerung jeglicher Betriebsbeiträge für die beiden Rechnungsjahre 1995 und 1996 sowie der Rückforderung des gesamten für das Rechnungsjahr 1995 geleisteten Vorschusses von Fr. 700'000.- zu dem mit der Kostenstellenrechnung angestrebten Zweck - präzise Ausscheidung der beitragsberechtigten Betriebskosten - in einem offensichtlichen Missverhältnis. Dieser Zweck und die damit anvisierte zweckentsprechende Beitragsverwendung bzw. Vermeidung von Doppelleistungen oder -subventionierungen werden auch erreicht, wenn dem Beschwerdeführer die Beiträge um den seiner eigenen Kostenausscheidung anhaftenden Unsicherheits- und Ungenauigkeitsanteil gekürzt werden. Dessen Grösse hängt von Art und Umfang der den Berechnungen des Beschwerdeführers zugrunde liegenden Belegen und Kostenerfassungsgrundlagen ab, welche je nach ihrem Detaillierungsgrad mehr oder weniger exakt Aufschluss über die effektiven, durch die Beschäftigung von Invaliden in Werkstätten entstandenen Betriebskosten geben. Die Akten enthalten dazu keinerlei Angaben (auf dem Gesuchsformular für das Rechnungsjahr 1995 befinden sich lediglich handschriftliche Bleistiftkorrekturen eines unbekannten Urhebers, deren Bedeutung und Berechnungsweise nicht nachvollziehbar sind). Die Streitsache ist daher an das BSV zurückzuweisen, damit es die der Kostenausscheidung des Beschwerdeführers anhaftenden Unsicherheiten und Ungenauigkeiten, allenfalls mittels einer Buchhaltungsexpertise, abkläre und über die angemessene Beitragskürzung neu verfüge. Soweit auch nach ergänzender Sachverhaltsabklärung unklar bleibt, ob und in welchem Masse der Beschwerdeführer die effektiv beitragsberechtigten Betriebskosten exakt ermittelt hat oder nicht, dürfen die verbleibenden Ungewissheiten zum Nachteil des säumigen Beschwerdeführers sanktioniert werden.

7.- Zusammenfassend ist somit der angefochtene Entscheid zufolge Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes insoweit aufzuheben, als damit die Sanktionierung der unerfüllt gebliebenen Verpflichtung des Beschwerdeführers zur Führung einer Kostenstellenrechnung von der Vorinstanz in unzulässigem Ausmass einer vollständigen Beitragsverweigerung und Vorschussrückerstattung geschützt worden ist, sowie die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung im dargelegten Sinne an das BSV zurückzuweisen. Dass der Beschwerdeführer die Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht gerügt hat, schadet ihm nicht (vorstehend Erw. 1b).

Bei diesem Prozessausgang braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob auf das sowohl im vorinstanzlichen als auch im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren im Eventualstandpunkt gestellte Feststellungsbegehren hätte eingetreten werden können.

8.- Da es vorliegend nicht um die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen (BGE 122 V 136 Erw. 1, 120 V 448 Erw. 2a/bb) geht, ist das Verfahren kostenpflichtig (Art. 134 OG e contrario). Dem Bund, der in seinem amtlichen Wirkungskreis und ohne dass es sich um seine Vermögensinteressen handelt, dürfen indessen in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt werden (Art. 156 Abs. 2 OG). Gemäss einem Gesamtgerichtsbeschluss des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 23. März 1992 betreffen Streitigkeiten um Baukosten- oder Betriebsbeiträge der AHV/IV das Vermögensinteresse des Bundes im Sinne von Art. 156 Abs. 2 OG nicht (nicht publizierte Erw. 7 des Urteils BGE 117 V 136). Dem unterliegenden BSV dürfen daher keine Gerichtskosten auferlegt werden. Hingegen hat dieses entsprechend dem Prozessausgang dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 159 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 135 OG).
Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I.In teilweiser Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde werden der Entscheid des Eidgenössischen Departements des Innern vom 24. August 1999 und der Einspracheentscheid des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 1. Mai 1998 aufgehoben, und es wird die Sache an das Bundesamt für Sozialversicherung zurückgewiesen, damit es im Sinne der Erwägungen verfahre und über das Beitragsgesuch des Fürsorgevereins Bethesda im Sinne von Erwägung 6 neu verfüge.

II.Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

III.Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 18’000.- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

IV.Das Bundesamt für Sozialversicherung hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine Parteientschädigung (einschliesslich Mehrwertsteuer) von Fr. 5000.- zu bezahlen.

V.Das Eidgenössische Departement des Innern wird über eine Parteientschädigung für das vorinstanzliche Verfahren entsprechend dem Ausgang des letztinstanzlichen Prozesses zu befinden haben.

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

Luzern, 10. Mai 2000

Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident Der Gerichts-
der I. Kammer: schreiber: