Urteilskopf

122 V 189

28. Urteil vom 20. Juni 1996 i.S. Kreis X gegen Bundesamt für Sozialversicherung
Regeste (de):
Art. 155 AHVG, Art. 35 Abs. 1 SuG.

Rechtsweg bei Verfügungen des Bundesamtes für Sozialversicherung über die Rückforderung von Baubeiträgen der Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Regeste (fr):
Art. 155 LAVS, art. 35 al. 1 LSu.

Des voies de droit ouvertes contre des décisions de l'Office fédéral des assurances sociales concernant la restitution de subventions de l'assurance-vieillesse et survivants pour la construction.

Regesto (it):
Art. 155 LAVS, art. 35 cpv. 1 LSu.

Rimedi di diritto proponibili contro decisioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali in materia di restituzione di sussidi di costruzione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

Sachverhalt ab Seite 189

BGE 122 V 189 S. 189

A.- a) Der Kreis X erbaute in den Siebzigerjahren das neue Kreisspital in Y, welches im Frühjahr 1979 eröffnet werden konnte. Im 4. Stock dieses Spitals wurde eine Pflegeabteilung für Betagte mit 25 Betten geschaffen. Für diese Pflegestation liess der Kreis durch das Sanitätsdepartement des

BGE 122 V 189 S. 190

Kantons Graubünden beim Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) am 29. August 1977 ein Gesuch um Ausrichtung von Baubeiträgen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (Art. 101 AHVG in der bis Ende Dezember 1985 gültig gewesenen Fassung) einreichen. Obwohl das BSV die dem kantonalen Spitalkonzept entsprechende Unterbringung einer Alterspflegeabteilung in einem Akutspital nicht sonderlich begrüsste - es befürchtete eine Vermengung mit den nach Massgabe von Art. 24 VO III zum KUVG hospitalisierten spitalbedürftigen Versicherten, deren Aufenthalt zu Lasten der Krankenkassen geht - erklärte sich das Amt nach verschiedenen Rückfragen und Bereinigungen des Projektes schliesslich dazu bereit, Baubeiträge der AHV an die Pflegeabteilung zuzusprechen. Mit Verfügung vom 16. November 1978 anerkannte das BSV die Pflegeabteilung für Betagte als beitragsberechtigtes Projekt, sicherte einen Drittel der anrechenbaren Kosten aus Mitteln

der AHV zu, veranschlagte diese auf Fr. 1,986 Mio. und setzte den Beitrag vorläufig auf Fr. 600'000.– fest. Die erwähnte Verfügung enthielt unter anderem folgende allgemeine Bedingungen und Auflagen, welcher die Bauherrschaft schriftlich zuzustimmen hatte:
"6. Die Institution hat dem dem Beitrag zugrunde gelegten Zweck zu dienen. 7. Vor einer Änderung des Zweckes der Institution oder einer Übertragung der Güter auf einen anderen Rechtsträger sowie bei Unterschreitung des der Beitragsberechnung zugrunde gelegten Anteils der Invaliden bzw. Betagten ist das BSV zu benachrichtigen. Je nach Änderung der Verhältnisse wird die vollständige (Art. 104bis IVV und 221 AHVV) oder teilweise Rückerstattung der Beiträge verfügt." Aufgrund der eingereichten Schlussabrechnung konnte das BSV am 17. Juni 1981 (nach Abzug der Akontozahlungen von Fr. 590'000.–) zusätzlich Fr. 68'691.– auszahlen. b) Am 27. August 1992 schrieb das BSV dem Kreisspital, es habe vernommen, dass zur Zeit beim Altersheim A. neu eine Pflegeabteilung mit 45 Betten errichtet werde, wodurch die bisherige Pflegeabteilung im Spital aufgehoben werden solle, da die Pflegefälle in die neue Pflegeabteilung A. verlegt würden. Das BSV machte das Spital auf Art. 221 AHVV aufmerksam, wonach die AHV-Baubeiträge bei Zweckentfremdung eines subventionierten Objektes innert 25 Jahren nach der Schlussabrechnung vollumfänglich zurückzuerstatten sind. Das Amt bat um Mitteilung, welchen Zwecken das Spital die bisherige

Pflegeabteilung im 4. Obergeschoss nach Eröffnung des Pflegeheims A. zuzuführen gedenke. Anstelle des Spitals antwortete der Kreis am 17. November 1992, er habe sich gezwungen gesehen, ein neues Pflegeheim für die pflegebedürftigen Betagten der Region zu bauen und in Betrieb zu nehmen, weil die verfügbaren 24 (recte wohl: 25) Betten im 4. Obergeschoss des Kreisspitals Y bei weitem nicht ausgereicht hätten, den ausgewiesenen Bedarf zu decken. Nach Prüfung aller Alternativen sei man zum Schluss gekommen, dass die wohl beste und zweckmässigste Lösung der Neubau eines Pflegeheims mit rund 52 Pflegebetten, angegliedert am bestehenden Altersheim A., sei. Dieses Projekt sei denn in der Folge auch genehmigt, in der Volksabstimmung gutgeheissen und seither erbaut worden, so dass das Pflegeheim nun sukzessive von den pflegebedürftigen Einwohnern bezogen werden könne. Ferner hielt der Kreis X im selben Schreiben fest: "Es bestehen noch keine definitiven Vorstellungen, was mit der bisherigen Pflegeabteilung im 4. Obergeschoss des Kreisspitals geschehen soll. Bei extremer Belegung des Spitals in der Saisonspitze sollen Spitalpatienten versuchsweise dort temporär untergebracht werden." Des weiteren wurde erklärt:
"Nach Meinung der verantwortlichen Kreisorgane soll der sogenannte vierte Stock im Kreisspital einstweilen - von der erwähnten notfallmässigen Belegung weniger Zimmer mit Akutpatienten in der Saisonspitze abgesehen - unbenutzt gelassen werden, bis im Rahmen eines baulichen Gesamtkonzeptes für das Kreisspital Y die konkreten Raumbedürfnisse abgeklärt sind. Dabei scheint sich die Lösung abzuzeichnen, dass der 4. Stock als Reserveraum für das Pflegeheim vorbehalten und mittel- bis langfristig wiederum als Pflegestation Verwendung finden soll." Das BSV ging davon aus, dass eine eigentliche Zweckentfremdung stattgefunden habe, indem der 4. Stock des Kreisspitals nicht mehr dem ursprünglichen Zweck als Pflegeabteilung für Betagte diene. Das Amt hielt dafür, dass die Abteilung lediglich während 11 Jahren dem bestimmungsgemässen Zweck gedient habe und eine Übertragung des Beitrages auf den Neubau beim Altersheim A. nicht möglich sei, nachdem - im Rahmen des ersten Pakets der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen - die Baubeiträge der AHV nach Art. 101 AHVG auf den 1. Januar 1986 aufgehoben worden seien. Gestützt darauf ordnete das BSV am 17. März 1993 folgendes an:

”1. Infolge Zweckentfremdung der der Beitragsverfügung zugrunde liegenden Lokalitäten im 4. Obergeschoss des Kreisspitals Y ist der seinerzeit ausgerichtete AHV-Baubeitrag aufgrund von Art. 221 AHVV vollumfänglich zurückzuerstatten. 2. Der mit der Schlussverfügung vom 17. Juni 1981 ausbezahlte Beitrag von Fr. 658’691.– ist bis spätestens am 30. Juni 1993 auf das Postcheck-Konto 30-1776-5, Zentrale Ausgleichsstelle, Genf, z.G. Konto 581.000 einzuzahlen. 3. Bei rechtzeitiger Rückerstattung des Beitrages werden keine Zinsen erhoben.” Die (als solche bezeichnete) Verfügung vom 17. März 1993 enthielt keine Rechtsmittelbelehrung. c) Unter Hinweis auf den sich abzeichnenden weiteren Bedarf an Pflegeplätzen in der Region Q - die dritte Pflegegruppe im eben erst eröffneten Neubau A. sei bereits in Betrieb genommen -, ersuchte der Landammann des Kreises X das BSV am 6. April 1993 um Wiedererwägung. Am 17. August 1993 teilte das BSV dem Kreis mit, ob jemals wieder ein Bedarf für die Pflegeabteilung im Spital vorhanden sei, könne heute nicht beantwortet werden, weshalb das Amt sich gezwungen sehe, an der Verfügung vom 17. März 1993 festzuhalten und auf der Rückerstattung des AHV-Baubeitrages von Fr. 658’691.– zu bestehen, wobei die Rückzahlungsfrist bis zum 31. Dezember 1993 erstreckt werde. Am 19. Oktober 1993 bat der Kreis das Amt, ihm ”die genannte Forderung mit den nötigen Rechtsmittelbelehrungen nochmals zuzustellen”, worauf das BSV am 18. November 1993 wie folgt verfügte: ”1. An der seinerzeit erlassenen Verfügung vom 17. März 1993 wird festgehalten, nachdem sich am Tatbestand nichts geändert hat und die Trägerschaft keine der Verfügung entgegenstehende Sachverhalte geltend gemacht hat. 2. Im Sinne der vorstehenden Ausführungen ist der seinerzeit ausgerichtete AHV-Baubeitrag von Fr. 658’691.– gestützt auf Art. 221 AHVV vollumfänglich bis am 31. Dezember 1993 (Fristverlängerung gemäss unserem Schreiben vom 17.8.1993) auf das Postcheck-Konto 30-1776-5 der Zentralen Ausgleichsstelle in Genf, zu Gunsten von Konto 581.000 zurückzuzahlen. 3. Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen seit der Eröffnung beim Eidg. Versicherungsgericht, Adligenswilerstrasse 24, 6006 Luzern,

Beschwerde erhoben werden.”

B.- Der Kreis X lässt Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen und folgende Rechtsbegehren stellen: ”1. Die angefochtene Verfügung vom 18. November 1993, eventuell auch jene vom 17. März 1993, sei aufzuheben. 2. Eventuell sei der Rückerstattungsanspruch nach richterlichem Ermessen oder um Fr. 301’704.- zu reduzieren. 3. Unter gerichtlicher und aussergerichtlicher Kosten- und Entschädigungsfolge.” Das BSV schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. Gemäss Art. 128 OG beurteilt das Eidg. Versicherungsgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 97, 98 lit. b-h und 98a OG auf dem Gebiet der Sozialversicherung. Hinsichtlich des Begriffs der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Verfügungen verweist Art. 97 OG auf Art. 5 VwVG. Nach Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (oder richtigerweise hätten stützen sollen; BGE 116 Ia 266 Erw. 2a) und zum Gegenstand haben: Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten, Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten, Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren (BGE 118 V 17 Erw. 1, BGE 117 Ib 445 Erw. 2a). Die Bundesverwaltungsbehörden, zu denen das BSV gehört (Art. 1 Abs. 2 lit. a VwVG), haben ihre Verfügungen mit einer Rechtsmittelbelehrung

zu versehen, in welcher das zulässige ordentliche Rechtsmittel, die Rechtsmittelinstanz und die Rechtsmittelfrist zu nennen ist (Art. 35 Abs. 1 und 2 VwVG).

2. Im vorliegenden Fall hat das BSV gegenüber dem Beschwerdeführer am 17. März, am 17. August und am 18. November 1993 zur Rückerstattung des AHV-Baubeitrages Stellung bezogen. In allen drei Verlautbarungen wurde in einem bestimmten Rechtsverhältnis (Baubeitragsberechtigung des Kreises X) eine Rechtsfolge - die Rückerstattung des Baubeitrages zufolge Zweckentfremdung - verbindlich angeordnet oder daran "festgehalten". Damit

hat das BSV im Grunde dreimal über das gleiche Rechtsverhältnis verfügt. Dieses Vorgehen ist prozessual nicht unbedenklich, steht der Verwaltungsbehörde doch praxisgemäss nicht die Befugnis zu, über das gleiche Rechtsverhältnis bei gleicher Sachlage mehrmals zu verfügen (BGE 116 V 63 unten Erw. 3a mit Hinweisen). Daher würde sich an sich die Frage stellen, in welchem Verhältnis die Verfügung vom 17. März 1993 zu den Wiedererwägungsverfügungen vom 17. August und 18. November 1993 steht, wobei erst noch zu prüfen wäre, ob das BSV mit den Verwaltungsakten vom 17. August und 18. November 1993 auf das Wiedererwägungsgesuch vom 6. April 1993 eingetreten ist und einen erneut abweisenden Sachentscheid getroffen hat, oder ob es darauf nicht eingetreten ist. Diese Fragen können jedoch offenbleiben, nachdem der erste vom BSV als Verfügung bezeichnete Verwaltungsakt vom 17. März 1993 nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen war. Daraus darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Aus diesem Grundsatz hat das Eidg. Versicherungsgericht geschlossen, dass nicht jede mangelhafte Eröffnung, insbesondere auch nicht die Eröffnung ohne Rechtsmittelbelehrung, schlechthin nichtig sei mit der Konsequenz, dass die Rechtsmittelfrist nicht zu laufen beginne. Aus dem Grundsatz, dass den Parteien aus mangelhafter Eröffnung keine Nachteile erwachsen dürften, folge vielmehr, dass dem beabsichtigten Rechtsschutz schon dann Genüge getan werde, wenn eine objektiv mangelhafte Eröffnung trotz ihres Mangels ihren Zweck erreiche. Das bedeute nichts anderes, als dass nach den konkreten Umständen des Einzelfalles zu prüfen sei, ob die betroffene Partei durch den gerügten Eröffnungsmangel tatsächlich irregeführt und dadurch benachteiligt worden sei. Richtschnur für die Beurteilung dieser Frage sei der auch in diesem prozessualen Bereich geltende Grundsatz von Treu und Glauben, an welchem die Berufung auf Formmängel in jedem Fall ihre Grenze finde. So lasse sich mit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtsgleichheit nicht vereinbaren, dass ein Verwaltungsakt wegen mangelhafter Rechtsmittelbelehrung jederzeit an den Richter weitergezogen werden könne; vielmehr müsse ein solcher Verwaltungsakt innerhalb einer vernünftigen Frist in Frage gestellt werden (statt vieler BGE 106 V 97 ff. Erw. 2a). Dies ist vorliegend geschehen, geht doch aus dem als Wiedererwägungsgesuch bezeichneten, innerhalb der gesetzlichen Rechtsmittelfrist eingereichten Schreiben vom 6. April 1993 eindeutig hervor, dass der Kreis X nicht

gewillt war, die verfügte Rückerstattungsforderung zu begleichen. Darin ist eine Manifestation des Beschwerdewillens zu erblicken, zumal nicht anzunehmen ist, dass der Kreis sich mit einem blossem Wiedererwägungsgesuch begnügt hätte, falls ihm der drohende Verlust des Rechtswegs durch eine korrekte Rechtsmittelbelehrung vor Augen geführt worden wäre. Das nicht als Verfügung bezeichnete Antwortschreiben vom 17. August 1993 brachte keine Klärung der verfahrensrechtlichen Situation, indem es weder eine Rechtsmittelbelehrung enthielt noch auf eine allfällige Massgeblichkeit der ersten Verfügung vom 17. März 1993 hinsichtlich des Laufs der

Beschwerdefrist hinwies. Angesichts dieses Verfahrensablaufs ist die erneute, nun korrekt mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Verfügung vom 18. November 1993 nach Treu und Glauben als Anfechtungsgegenstand der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu betrachten.

3. Das BSV hat in der Rechtsmittelbelehrung der angefochtenen Verfügung vom 18. November 1993 auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidg. Versicherungsgericht verwiesen. Ob diese Beschwerdemöglichkeit gegeben ist, richtet sich allein nach den massgebenden bundesrechtlichen Vorschriften und ist von Amtes wegen zu prüfen (BGE 112 V 365 Erw. 1, BGE 111 V 346 Erw. 1a und 151 Erw. 1a; GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., S. 72 f.). a) Gemäss Art. 101 Abs. 1 AHVG in der bis Ende 1985 gültig gewesenen Fassung konnte die Versicherung Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Heimen und anderen Einrichtungen für Betagte gewähren. Im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wurde diese Bestimmung mit Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 aufgehoben und durch einen neuen, auf den 1. Januar 1986 in Kraft gesetzten Art. 155 Abs. 1 AHVG ersetzt. Danach kann die Versicherung Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Heimen und anderen Einrichtungen für Betagte gewähren, sofern eine Anmeldung nach den Richtlinien des Bundesamtes für Sozialversicherung bis zum Inkrafttreten dieser Bestimmung eingereicht worden ist und der Baubeginn spätestens zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten erfolgt. Nach Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 18. März 1988 über die Verlängerung der Frist zur Ausrichtung von Baubeiträgen durch die Eidg. Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.196), der am gleichen Tag in Kraft getreten ist, kann die Versicherung in Abweichung von Art. 155 AHVG

Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Heimen und anderen Einrichtungen für Betagte gewähren, sofern das Vorhaben vor dem 1. Januar 1986 angemeldet worden ist und mit dem Bau spätestens am 30. Juni 1990 begonnen wird. Laut Art. 155 Abs. 2 AHVG bestimmt der Bundesrat, welchen Heimen und Einrichtungen Baubeiträge gewährt werden (Satz 1). Er legt die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Baubeiträgen und ihre Höhe fest (Satz 2). Gestützt auf diese Delegationsnorm hat der Bundesrat die Art. 215 ff. AHVV erlassen. Diese Bestimmungen umschreiben die Beitragsberechtigung, die Höhe der Beiträge, die anrechenbaren Kosten sowie verfahrensmässige Fragen (Einreichung und Prüfung der Gesuche, Zusicherung der Beiträge, Abrechnung und Auszahlung). Die Rückerstattung der Beiträge ist in Art. 221 AHVV normiert: 1 Werden Bauten, für die Beiträge ausgerichtet wurden, vor Ablauf von 25 Jahren seit der Schlusszahlung ihrer Zweckbestimmung entfremdet oder auf einen nicht gemeinnützigen Rechtsträger übertragen, so sind die Beiträge vollumfänglich zurückzuerstatten. 2 Die Rückforderung ist vom Bundesamt binnen einer Frist von 5 Jahren seit der Entfremdung geltend zu machen. 3 Für den zurückzuerstattenden Betrag besteht ein gesetzliches Pfandrecht zugunsten des Bundes ohne Eintragung im Grundbuch und im Nachgang zu den bestehenden Grundpfandrechten. Diese verordnungsmässige Regelung ist Grundlage der vom BSV erlassenen Verfügung vom 18. November 1993, mit welcher die Rückforderung der in den Jahren 1978-1981 gewährten AHV-Baubeiträge statuiert wurde. b) Verfügungen des BSV sind grundsätzlich gemäss Art. 44 ff. VwVG beim Eidg. Departement des Innern (EDI) anfechtbar. Dessen Entscheide unterliegen nach Art. 98 lit. b in Verbindung mit Art. 128 OG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidg. Versicherungsgericht (MEYER-BLASER, Die Rechtspflege in der Sozialversicherung, BJM 1989 S. 20). Die Zweistufigkeit des Instanzenzuges gehört zu den Grundprinzipien der Bundesrechtspflege. Danach ist eine Verfügung in der Regel zuerst von einer Verwaltungsbehörde des Bundes oder von einer kantonalen oder eidgenössischen Rechtspflegeinstanz zu überprüfen, bevor sie vor dem Eidg. Versicherungsgericht angefochten werden kann. Dementsprechend ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen erstinstanzliche Verfügungen von

Bundesämtern auf dem Gebiet der Sozialversicherung nur zulässig, wenn eine spezielle bundesrechtliche Norm dies vorsieht (Art. 98 lit. c in Verbindung mit Art. 128 OG; unveröffentlichte Erw. 2 von BGE 117 V 136). Eine solche Sondernorm stellt Art. 203 AHVV dar; danach ist gegen Verfügungen des BSV unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Nach der Rechtsprechung des Eidg. Versicherungsgerichts hat die betreffende Regelung namentlich auch im Bereich der Baubeiträge im Sinne von Art. 155 AHVG Geltung (unveröffentlichte Erw. 2 von BGE 117 V 136; ZAK 1989 S. 36 Erw. 1). c) Daran hat die seither erfolgte Revision des OG vom 4. Oktober 1991 (AS 1992 288), teilweise in Kraft seit dem 15. Februar 1992 (Verordnung über die teilweise Inkraftsetzung der Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege; SR 173.110.0), nichts geändert. Erwähnt sei ferner, dass der Bundesrat zwar mit der Verordnung vom 3. Februar 1993 über die vollständige Inkraftsetzung der Änderung des OG (SR 173.110.01) nun auch die Art. 98 lit. e, Art. 116, Art. 117 lit. c und Art. 130 OG auf den 1. Januar 1994 in Kraft gesetzt hat. Gleichzeitig hat er die ebenfalls auf den 1. Januar 1994 in Kraft getretene Verordnung über die Vorinstanzen des Bundesgerichts und des Eidg. Versicherungsgerichts vom 3. Februar 1993 (SR 173.51) erlassen. Nach deren Art. 1 (Geltungsbereich) regelt die Verordnung wohl die Zuständigkeit für den Entscheid unter anderem bezüglich der Auszahlung bewilligter oder der Rückerstattung ausbezahlter Zuwendungen und die Herausgabe unrechtmässig erworbener anderer öffentlichrechtlicher Vermögensvorteile (lit. e). Auch finden sich im Anhang dieser Verordnung in Ziff. 19 und Ziff. 20 verschiedene Änderungen des AHVG und der AHVV, worin das BSV in bezug auf den Erlass von Verfügungen in verschiedenen Regelungsbereichen für zuständig erklärt wird. Art. 203 AHVV ist jedoch unverändert geblieben. Insbesondere ist keine Beschwerdemöglichkeit an eine Rekurskommission im EDI vorgesehen worden (vgl. Art. 1 in Verbindung mit Anhang 1 der Verordnung über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen vom 3. Februar 1993; SR 173.31). Entgegen dem in der Bundesverwaltungsrechtspflege herrschenden Regelfall einer zweistufigen beschwerdeweisen Überprüfung (Erw. 3b hievor) hat es der Verordnungsgeber unterlassen, im AHV/IV-Bereich generell eine Beschwerdebehörde vorzusehen, soweit es um Verfügungen des BSV geht.

4. Zu beurteilen ist, ob es damit auf dem Gebiet der AHV-Baubeiträge bei der atypischen Situation einer einzigen Rechtsmittelinstanz bleibt, indem das Eidg. Versicherungsgericht unmittelbar dazu berufen ist, bundesamtliche Verfügungen auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. a) Am 1. April 1991 ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1) in Kraft getreten. Finanzhilfen sind begrifflich als geldwerte Vorteile zu verstehen, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nichtrückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen (Art. 3 Abs. 1 SuG; zum Subventionsbegriff vgl. SCHAERER, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Diss. Bern 1992, S. 33 ff.). Zu den charakteristischen Merkmalen der Finanzhilfe gehört die Verhaltensbindung. Die Gewährung der Finanzhilfe ist an die Erfüllung einer genau bestimmten Aufgabe geknüpft. Finanzielle Leistungen des Staates ohne Zweckbindung sind somit keine Finanzhilfen (Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986; BBl 1987 I 382). Dies bedeutet, dass etwa Leistungen der öffentlichen Sozialversicherungen, die nicht an die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe, sondern an den Eintritt des Versicherungsfalles (Unfall, Krankheit, Invalidität, Tod, Erreichen eines bestimmten Alters, Arbeitslosigkeit usw.) geknüpft sind, als nicht zweckgebundene Leistungen vom Subventionsgesetz nicht erfasst sind (SCHAERER, a.a.O., S. 40; BBl, a.a.O., S. 382 f.). Wie das Eidg. Versicherungsgericht in BGE 117 V 140 Erw. 4c erwogen hat, fallen dagegen AHV-Baubeiträge unter die neue Subventionsordnung. Dies gilt, obwohl die Bestimmung von Art. 155 AHVG nicht in der im Anhang der Botschaft aufgeführten Liste der Finanzhilfen und Abgeltungen enthalten ist (BBl, a.a.O., S. 429), was sich daraus erklärt, dass es sich dabei um eine befristete Regelung (Erw. 3a) handelt. b) Laut bundesrätlicher Botschaft enthält das Subventionsgesetz eine "allgemeine Ordnung

für Bundesbeiträge" (BBl, a.a.O., S. 373 Ziff. 114; BGE 117 V 139 Erw. 4c). Dessen Zielsetzung besteht im wesentlichen darin, das Beitragswesen des Bundes rechtlich zu systematisieren und sicherzustellen, dass es nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet wird (BBl, a.a.O., S. 373

Ziff. 114; ferner S. 377 Ziff. 123.3 und S. 378 Ziff. 211). Dieses Streben nach Rechtsvereinheitlichung kommt unter anderem in den Regelungen über den Geltungsbereich und in den Übergangsbestimmungen zum Ausdruck. Nach Art. 2 Abs. 1 SuG gilt das Gesetz für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen. Das 3. Kapitel (Art. 11-40 SuG) - wozu auch die hier interessierenden Bestimmungen über die Rechtspflege gehören - ist anwendbar, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 SuG). Gemäss Art. 42 Abs. 1 SuG gelten die Bestimmungen des 3. Kapitels dieses Gesetzes auch für frühere Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügungen und -verträge, soweit sie über dessen Inkrafttreten hinaus wirksam sind und dieses Gesetz für die Empfänger nicht ungünstiger ist als das bisherige Recht. Verordnungen, die nicht dem 3. Kapitel entsprechen, sind innert zweier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes anzupassen, soweit sie nicht auf abweichenden Gesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen beruhen (Abs. 2).
c) Art. 35 Abs. 1 SuG bestimmt im 4. Abschnitt des 3. Kapitels unter der Marginale "Rechtsmittel" was folgt: Verfügungen können mit Beschwerde nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege angefochten werden. Diese Regelung ist auf den vorliegenden Fall anwendbar. Denn im Lichte der erwähnten Materialien - welche eindeutig belegen, dass mit dem Subventionsgesetz auch in bezug auf den Rechtsweg eine vereinheitlichende Lösung angestrebt wurde - kann nicht zweifelhaft sein, dass Art. 35 Abs. 1 SuG die Bestimmung von Art. 203 AHVV als blosse Verordnungsnorm derogiert hat. Insbesondere bietet Art. 155 Abs. 2 AHVG keine Grundlage für eine abweichende Spezialregelung. Sodann hat sich der massgebende Sachverhalt, nämlich die geltend gemachte Zweckentfremdung (BBl, a.a.O., S. 420 Ziff. 239.2), nach dem Inkrafttreten des SuG verwirklicht. Auch ist das neue Recht nicht ungünstiger, gewährleistet es dem Finanzhilfeempfänger doch einen um eine zusätzliche Instanz erweiterten Rechtsschutz. Die vorliegende Streitsache fällt demnach in die Zuständigkeit des EDI (vgl. Erw. 3b hievor) und ist an dieses zur Behandlung zu überweisen.

5. (Kostenpunkt)