Urteilskopf

130 V 177

28. Auszug aus dem Urteil i.S. Verein B. gegen Bundesamt für Sozialversicherung und Eidgenössische Rekurskommission für kollektive Leistungen der Alters- und Invalidenversicherung I 468/03 vom 30. Januar 2004

Regeste (de):
Art. 73 Abs. 1 und 2 lit. b und c IVG; Art. 99 ff., Art. 107bis IVV; Art. 3 Abs. 1 und 2, Art. 26 Abs. 3 SuG: Keine Finanzhilfen bei Projektrealisierung ohne Einwilligung des Bundesamtes für Sozialversicherung; überspitzter Formalismus.

Bei Baubeiträgen nach Art. 73 Abs. 1 IVG handelt es sich nicht um Abgeltungen nach Art. 3 Abs. 2 SuG, sondern um Finanzhilfen nach Art. 3 Abs. 1 SuG, deren Ausrichtung auf Grund von Art. 26 Abs. 3 SuG nicht möglich ist, wenn mit der Realisierung des Bauprojektes (in casu: Erwerb einer Liegenschaft) ohne vorgängige Leistungszusicherung oder Bewilligung des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) begonnen wurde (Erw. 5.2).

Daran ändert nichts, dass der Gesuchsteller mit dem BSV einen (lediglich Betriebsbeiträge betreffenden) Leistungsvertrag, wie er nunmehr in Abs. 1 des auf den 1. Juni 2002 in Kraft gesetzten Art. 107bis IVV ausdrücklich vorgesehen ist, abgeschlossen hat; die Massgeblichkeit der gesetzlichen Bestimmungen über die Beitragsgewährung wird dadurch nicht berührt (Erw. 5.2.2).

Verweigert das BSV die Gewährung von Baubeiträgen, weil der Gesuchsteller mit der Projektrealisierung ohne vorgängige Beitragszusicherung oder Bewilligung begonnen hat, kann nicht von überspitztem Formalismus gesprochen werden (Erw. 5.4).

Regeste (fr):
Art. 73 al. 1 et 2 let. b et c LAI; art. 99 ss, art. 107bis RAI; art. 3 al. 1 et 2, art. 26 al. 3 LSu: Pas d'aides financières pour la réalisation de projets sans autorisation de l'Office fédéral des assurances sociales; formalisme excessif.

Les subventions pour la construction d'un établissement selon l'art. 73 al. 1 LAI ne représentent pas des indemnités au sens de l'art. 3 al. 2 LSu, mais des aides financières au sens de l'art. 3 al. 1 LSu dont l'octroi n'est pas possible, en vertu de l'art. 26 al. 3 LSu, si la réalisation du projet de construction (in casu: l'achat d'un immeuble) a débuté avant autorisation ou garantie de paiement préalables de la part de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (consid. 5.2).

Le fait que le requérant a conclu un contrat de prestations (qui concerne exclusivement les frais d'exploitation) avec l'OFAS - comme cela est désormais expressément prévu par l'alinéa 1er de l'art. 107bis RAI, entré en vigueur le 1er juin 2002 - n'y change rien; la portée des dispositions légales sur l'octroi des subventions ne s'en trouve pas limitée pour autant (consid. 5.2.2).

On ne peut pas parler de formalisme excessif lorsque l'OFAS refuse d'accorder les subventions en cause au motif que le requérant a débuté la réalisation du projet sans autorisation ou garantie de paiement préalables (consid. 5.4).

Regesto (it):
Art. 73 cpv. 1 e 2 lett. b e c LAI; art. 99 segg., art. 107bis OAI; art. 3 cpv. 1 e 2, art. 26 cpv. 3 LSu: Nessun aiuto finanziario per la realizzazione di progetti senza l'autorizzazione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali; formalismo eccessivo.

I sussidi di costruzione giusta l'art. 73 cpv. 1 LAI non configurano delle indennità ai sensi dell'art. 3 cpv. 2 LSu, bensì degli aiuti finanziari ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 LSu, la cui prestazione non è possibile in virtù dell'art. 26 cpv. 3 LSu se la realizzazione del progetto di costruzione (in casu: l'acquisto di un immobile) è stata avviata senza autorizzazione o garanzia di pagamento preventive da parte dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) (consid. 5.2).

Il fatto che l'istante abbia concluso con l'UFAS un contratto di prestazioni (concernente esclusivamente le spese di esercizio) - come ormai espressamente previsto dal capoverso 1 dell'art. 107bis OAI, entrato in vigore il 1°giugno 2002 - non cambia nulla; la rilevanza delle disposizioni legali sull'assegnazione dei sussidi non ne risulta scalfita (consid. 5.2.2).

Non si può parlare di formalismo eccessivo se l'UFAS rifiuta di accordare i sussidi di costruzione per il fatto che l'istante ha avviato la realizzazione del progetto senza autorizzazione o garanzia di pagamento preventive (consid. 5.4).

Sachverhalt ab Seite 179

A. Der Produktions- und Dienstleistungsverein B. bietet in X. Werkstatt- und Ausbildungsplätze für Personen mit psychischer Behinderung an. Im Rahmen eines über die F. AG eröffneten Konkursverfahrens konnte er am 1. November 2001 eine bisher bei dieser in Konkurs geratenen Firma bloss gemietete Liegenschaft (nachstehend: Liegenschaft I.) im Gewerbezentrum, in welchem sich auch seine übrigen Arbeits- und Produktionsräume befinden, zum Preis von Fr. 1,85 Mio. (bei einem Schätzungswert von Fr. 2,4 Mio.) käuflich erwerben. Zuvor hatte der Verein am 6. September 2001 beim Fürsorgeamt des Kantons Y. ein Gesuch um einen Beitrag der Invalidenversicherung an die Kosten des Erwerbs dieser Liegenschaft eingereicht. Nach Einholung einer die Beitragsgewährung grundsätzlich befürwortenden Stellungnahme des Hochbauamtes des Kantons Y. vom 24. September 2001 überwies das Fürsorgeamt das Leistungsgesuch am 5. Oktober 2001 an das zuständige Bundesamt für Sozialversicherung (BSV). Dieses teilte dem Verein mit Schreiben vom 18. Februar 2002 mit, eine finanzielle Beteiligung der Invalidenversicherung sei nicht möglich, da der Liegenschaftserwerb ohne seine vorgängige schriftliche Zusicherung erfolgte. Daran hielt das Bundesamt nach Prüfung der vom Verein erhobenen Einwände mit als Verfügung bezeichnetem Schreiben vom 26. April 2002 und - nach Einsicht in eine weitere Stellungnahme vom 30. April 2002 - mit Verfügung vom 9. September 2002 fest.

B. Die gegen die ablehnende Verfügung vom 9. September 2002 beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) erhobene Beschwerde mit dem Begehren um Zusprechung eines Baubeitrages an den Erwerb der Liegenschaft I. in X. in Höhe von Fr. 608'445.- zuzüglich 5% Verzugszins seit 1. November 2001 wies die Eidgenössische Rekurskommission für kollektive Leistungen der Alters- und Invalidenversicherung, an welche das EDI die Sache am 16.

Januar 2003 zuständigkeitshalber überwiesen hatte, mit Entscheid vom 4. Juni 2003 ab.

C. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt der Verein B. seine im Verfahren vor dem EDI resp. der Eidgenössischen Rekurskommission gestellten Anträge erneuern. Das BSV schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1

3.2

3.3 Gemäss Art. 26 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz [SuG]; SR 616.1) darf ein Gesuchsteller mit dem Bau erst beginnen oder grössere Anschaffungen nur tätigen, wenn ihm die Finanzhilfe oder Abgeltung endgültig oder dem Grundsatz nach zugesichert worden ist oder wenn ihm die zuständige Behörde dafür die Bewilligung erteilt hat (Abs. 1). Eine solche Bewilligung kann die zuständige Behörde erteilen, wenn es mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden wäre, das Ergebnis der Prüfung der Gesuchsunterlagen abzuwarten; die Bewilligung gibt keinen Anspruch auf die Finanzhilfe oder Abgeltung (Abs. 2). Beginnt der Gesuchsteller ohne Bewilligung mit dem Bau oder tätigt er Anschaffungen, so werden ihm keine Leistungen gewährt; bei Abgeltungen kann ihm die zuständige Behörde jedoch eine Leistung gewähren, wenn es die Umstände rechtfertigen (Abs. 3).

4.

4.1 Der Beschwerde führende Verein reichte sein Gesuch um einen Beitrag der Invalidenversicherung an die Kosten des Erwerbs der Liegenschaft I. in X. am 6. September 2001 beim Fürsorgeamt des Kantons Y. ein. Das kantonale Hochbauamt gab am 24. September 2001 eine befürwortende Stellungnahme zuhanden des BSV ab. Am 5. Oktober 2001 leitete das kantonale Fürsorgeamt das Leistungsbegehren an das BSV weiter. Am 1. November 2001 erwarb der Verein die Liegenschaft I. Dabei steht fest und ist unbestritten geblieben, dass der Kauf ohne vorgängige Information des BSV getätigt wurde. Für den am 1. November 2001 erfolgten Erwerb konnte daher kein Einverständnis des Bundesamtes vorliegen.

4.2 Die Eidgenössische Rekurskommission hat im Wesentlichen erwogen, beim anbegehrten Baubeitrag handle es sich um eine Finanzhilfe im Sinne von Art. 3 Abs. 1 des Subventionsgesetzes. Dieses gelange vorliegend zur Anwendung. Angesichts der unbestrittenen Tatsache, dass das BSV weder eine Finanzhilfe dem Grundsatz nach zugesichert noch eine vorgängige Bewilligung für den Erwerb der Liegenschaft I. erteilt hatte, gelangte die Vorinstanz im Hinblick auf Art. 26 Abs. 3 SuG (Erw. 3.3 hievor) zum Schluss, eine Finanzhilfe dürfe nicht zugesprochen werden.

5.

5.1 Der Beschwerde führende Verein macht zunächst geltend, nicht die Bestimmungen des Subventionsgesetzes, sondern Art. 103 IVV hätte zur Anwendung gelangen müssen. Diese Norm habe eigenständige Bedeutung. Bereits in BGE 122 V 198 Erw. 4a hat das Eidgenössische Versicherungsgericht festgehalten, dass die Vorschriften des Subventionsgesetzes auch für die Gewährung von Baubeiträgen im Rahmen der Gesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung Geltung haben. In dem in SVR 1997 IV Nr. 107 S. 331 publizierten Urteil vom 10. Januar 1997 befand es in Erw. 2b, die Gesetzgebung über Finanzhilfen und Abgeltungen finde auch im Bereich der Invalidenversicherung und hier insbesondere bei der Gewährung von Beiträgen an Wohnheime Anwendung. Diese Rechtsprechung wurde seither beibehalten (vgl. Urteil vom 27. Februar 2001 [I 631/00]). Soweit die Vorschriften von Art. 103 IVV denjenigen des Subventionsgesetzes widersprechen, werden sie von Letzterem derogiert.

5.2 Weiter vertritt der Beschwerde führende Verein die Auffassung, bei den beantragten Beiträgen handle es sich, entgegen der vorinstanzlichen Betrachtungsweise, um Abgeltungen und nicht um Finanzhilfen. Abgeltungen aber könne die zuständige Behörde gemäss Art. 26 Abs. 3 SuG selbst dann gewähren, wenn eine Anschaffung ohne vorgängige Bewilligung erfolgte.

5.2.1 Das SuG unterscheidet begrifflich zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen. Finanzhilfen sind 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 (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 SuG). Geldwerte Vorteile sind insbesondere nichtrückzahlbare Geldleistungen,

Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 SuG). Abgeltungen sind demgegenüber Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung bundesrechtlich vorgeschriebener Aufgaben oder vom Bund übertragener öffentlichrechtlicher Aufgaben ergeben (Art. 3 Abs. 2 SuG). 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). Die Empfänger von Finanzhilfen sind aus rechtlicher Sicht indessen frei, darüber zu entscheiden, ob sie eine durch Finanzhilfen geförderte Tätigkeit ausüben wollen oder nicht. Es darf keine rechtliche Verpflichtung zu einer bestimmten Tätigkeit vorliegen. Die Finanzhilfe fördert somit Aufgaben, die nicht vom Bund delegiert sind und auch ohne vom Bund übertragenes Recht ausgeübt werden können und dürfen (BARBARA SCHAERER, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Diss. Bern 1992, S. 38 ff.). Bei den der Milderung oder dem Ausgleich finanzieller Lasten dienenden Abgeltung handelt es sich demgegenüber um eine vom Gesetz vorgesehene Entschädigung für die Ausübung einer rechtlichen Verpflichtung, welche nicht zwingend gewährt werden muss. Die Aufgabenerfüllung oder -übertragung muss im Gesetz vorgesehen oder durch dieses abgedeckt sein. Die Aufgabenübertragung an eine bestimmte Institution oder Person selbst kann durch Rechtsetzung, Schaffung einer Institution des öffentlichen Rechts im Gesetz, durch Vertrag oder durch Konzession erfolgen. Grundsätzlich ist es dem Gesetzgeber anheimgestellt, ob er eine Abgeltung leisten will oder nicht (SCHAERER, a.a.O., S. 41 f.).

5.2.2 Der Beschwerde führende Verein übt eine selbst gewählte Tätigkeit aus freien Stücken aus. Bei den geforderten Baubeiträgen handelt es sich daher entgegen der Argumentation in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde

nicht um Abgeltungen, sondern, wie die Vorinstanz richtig erkannt hat, um Finanzhilfen. Solche können nach dem klaren Wortlaut von Art. 26 Abs. 3 Satz 1 SuG nicht gewährt werden, wenn eine Anschaffung ohne vorgängige Bewilligung getätigt wurde.

BGE 130 V 177 S. 183

Daran ändert der zwischen dem Beschwerde führenden Verein und dem BSV im Dezember 1999 geschlossene Leistungsvertrag nichts. Zum einen betrifft dieser Vertrag nur Betriebsbeiträge und bezieht sich nicht auf einen Baubeitrag, wie er nunmehr zur Diskussion steht. Zum andern handelt es sich um eine blosse Vereinbarung in Form eines öffentlichrechtlichen Vertrages, welcher Grundlage für die Betriebsbeiträge an die vom Verein getragene Institution bildet. Am freiwilligen Charakter der ausgeübten Tätigkeit ändert dieser Vertrag nichts. Insbesondere werden dem Verein damit keine öffentlichrechtlichen Aufgaben des Bundes übertragen. Die für die Beitragsgewährung massgebenden gesetzlichen Grundlagen sind trotz des Leistungsvertrages vom 3. Dezember 1999 die gleichen geblieben. Der Leistungsauftrag führt nicht dazu, dass die Aufgabe nicht mehr ohne vom Bund übertragenes Recht ausgeübt werden kann und darf.

5.3 Weiter wird in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde argumentiert, der gewünschte Beitrag hätte nach Ziffer 3.4 des Kreisschreibens des BSV über die Ausrichtung von Bau- und Einrichtungsbeiträgen (gültig ab 1. Januar 1999) zugesprochen werden können. Es ist indessen nicht ersichtlich, gestützt auf welche Bestimmung dieses Kreisschreibens ein Beitrag hätte ausgerichtet werden können, stehen doch weder ein kleineres Bauvorhaben noch eine Notfallsituation (wie etwa ein Leitungsbruch, ein Heizungsdefekt, Unwetterschäden oder Ähnliches [vgl. Rz 3.4 des erwähnten Kreisschreibens]) zur Diskussion. Da auch feststeht, dass der Verein das BSV nicht um die vorzeitige Erteilung einer Bewilligung im Sinne einer (provisorischen) Beitragszusicherung ersucht hat, handelte er gemäss Wortlaut des Kreisschreibens auf eigenes Risiko.

5.4 Schliesslich bringt der Beschwerdeführer vor, die Verweigerung des beantragten Baubeitrages beruhe auf überspitztem Formalismus.

5.4.1 Überspitzter Formalismus ist eine besondere Form der Rechtsverweigerung. Eine solche liegt vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und den Bürgern und Bürgerinnen den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGE 120 V 417 Erw. 4b). Wohl sind im Rechtsgang prozessuale Formen unerlässlich, um die ordnungsgemässe und rechtsgleiche

BGE 130 V 177 S. 184

Abwicklung des Verfahrens sowie die Durchsetzung des materiellen Rechts zu gewährleisten. Nicht jede prozessuale Formstrenge steht demnach mit Art. 29 Abs. 1 BV im Widerspruch. Überspitzter Formalismus ist nur gegeben, wenn die strikte Anwendung der Formvorschriften durch keine schutzwürdigen Interessen gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder verhindert (BGE 128 II 142 Erw. 2a, BGE 127 I 34 Erw. 2a/bb; zu Art. 4 Abs. 1 aBV ergangene, weiterhin geltende Rechtsprechung: BGE 125 I 170 Erw. 3a, BGE 118 V 315 Erw. 4 mit Hinweis).

5.4.2 Bereits in der Botschaft des Bundesrates zum Subventionsgesetz ist darauf hingewiesen worden, dass Vorhaben, die nicht ohne grössere Nachteile rückgängig gemacht werden können, wie etwa die Erstellung von Bauten oder grössere Anschaffungen, erst nach der Zusicherung der Finanzhilfe einsetzen dürfen. Dies liege

sowohl im Interesse des Gesuchstellers als auch des Staates; der Gesuchsteller erhalte vor Beginn der Aufgabenerfüllung die Gewissheit, dass sein Projekt beitragsberechtigt ist, während der Staat damit andererseits sicherstelle, dass der Finanzhilfe- oder Abgeltungszweck erfüllt wird. Zudem erleichtere die vorgängige Zusicherung der Behörde die Budgetierung und Finanzplanung (BBl 1987 I 412).

5.4.3 Bei diesen Vorgaben handelt es sich um durchaus schutzwürdige Interessen des Staates an einer formstrengen Abwicklung des Subventionsverfahrens. Dieses hat eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Die Vorschriften sind nicht zum blossen Selbstzweck aufgestellt worden. Werden sie nicht eingehalten, stellt der Gesuchsteller das BSV durch den vorzeitigen Erwerb einer Liegenschaft vor vollendete Tatsachen. Die Prüfung des Gesuches ist dann nur noch eingeschränkt möglich und Varianten zum bereits umgesetzten Projekt können nur noch bedingt geprüft werden. Ein solches Vorgehen erschwert eine solide Finanzplanung. Es besteht daher ein ausreichendes öffentliches Interesse an einer formstrengen Umsetzung der Beitragsgewährung. Hinzu kommt, dass die entsprechenden Vorschriften ohne grossen Aufwand eingehalten werden können. Insbesondere ist es einem Gesuchsteller ohne weiteres zuzumuten, in Fällen, die seiner Meinung nach keinen Aufschub erdulden, ein zusätzliches Gesuch um vorzeitigen Erwerb zu stellen. Gerade von dieser Möglichkeit hat der Beschwerde führende Verein keinen Gebrauch gemacht. Er hat daher die vom Gesetz

vorgesehenen Konsequenzen zu tragen. Von überspitztem Formalismus kann nicht gesprochen werden.