

BGE 122 V 189

Bundesgericht (BGE), 1996-06-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_122_V_189

FR: ATF 122 V 189

IT: DTF 122 V 189

Regeste

Regeste 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 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 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.

Erwägungen

E. 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 Umfangs 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).

E. 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 BGE 122 V 189 S. 194 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 BGE 122 V 189 S. 195 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 blossen 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.

E. 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 BGE 122 V 189 S. 197 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 hievon) hat es der Verordnungsgeber unterlassen, im AHV/IV-Bereich generell eine Beschwerdebehörde vorzusehen, soweit es um Verfügungen des BSV geht. BGE 122 V 189 S. 198

E. 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 nicht rückzahlbare 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 BGE 122 V 189 S. 199 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 hievore) und ist an dieses zur Behandlung zu überweisen.

E. 5

(Kostenpunkt)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.