

BVGer C-2489/2006 vom 8. März 2007

Bundesverwaltungsgericht, 2007-03-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2489_2006

FR: TAF C-2489/2006 du 8 mars 2007

IT: TAF C-2489/2006 del 8 marzo 2007

Regeste

Invalidenversicherung (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Dazu gehören die Verfügungen des Bundesamtes für Sozialversicherung betreffend Beiträge an Institutionen zur Förderung der Invalidenhilfe nach Artikel 73 IVG.

E. 1.2

Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt, sofern es zuständig ist, die Beurteilung der am 1. Januar 2007 bei den Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei den Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Das neue Verfahrensrecht ist anwendbar (vgl. Art. 53 Abs. 2 VGG).

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), sie ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt, und sie hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung (Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG). Sie ist daher zur Beschwerde berechtigt.

E. 1.4

Nach Art. 49 VwVG kann mit der Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gerügt werden, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht verletzt, einschliesslich Rüge der Überschreitung und des Missbrauchs des Ermessens (Bst. a), dass sie auf unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts beruht (Bst. b) sowie dass sie unangemessen ist (Bst. c). Die angefochtene Verfügung kann somit auf alle Ermessensfehler hin überprüft werden, nicht nur auf jene, welche Rechtsverletzungen darstellen (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 315 f.; Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1914 ff.).

E. 1.5

Da die Beschwerde im Übrigen form- und fristgerecht eingereicht und der verlangte Kostenvorschuss von Fr. 3'000.- rechtzeitig einbezahlt wurde, ist auf die Beschwerde

einzutreten.

E. 2

Am 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG, SR 830.1) in Kraft getreten. Gemäss Art. 1 Abs. 1 IVG ist das ATSG auf die Förderung der Invalidenhilfe (Art. 73 ff. IVG) nicht anwendbar, so dass die Ausnahmebestimmung von Art. 3 Bst. dbis VwVG nicht zur Anwendung gelangt. Bei den Beiträgen gemäss Art. 73 IVG handelt es sich nach der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts nicht um Versicherungsleistungen (vgl. unveröffentlichtes Urteil des EVG vom 20. März 2003, I 389/02, E. 1; BGE 118 V 16 E. 4b). Anwendbar sind nur die Art. 32 (Amts- und Verwaltungshilfe) und 33 ATSG (Schweigepflicht), die vorliegend aber ohne Belang sind.

E. 3.1

Nach Art. 73 Abs. 2 lit. c IVG kann die Versicherung an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung von Invaliden und an die dadurch entstehenden zusätzlichen Betriebskosten Beiträge gewähren; andere kollektive Wohnformen, welche durch solche Wohnheime geführt werden, sind diesen gleichgestellt.

E. 3.2

Strittig ist hinsichtlich der Verfügung des BSV vom 29. November 2005, ob der am 25. Februar 2004 festgelegte Betreuungszuschlag von Fr. 182'160.- zusätzlich zu den vertraglich vereinbarten Betriebsbeiträgen Beiträgen auszuführen und ob noch ein Teuerungszuschlag zu vergüten ist. Nicht strittig ist, dass die Beschwerdeführerin einen Rechtsanspruch auf Betriebsbeiträge nach Art. 73 Abs. 2 IVG hat.

E. 4.1

Wie einer Information der Bundesversammlung zu entnehmen ist (<http://www.parlament.ch/do-entlastungsprogramm-2003-in-kuerze>; zuletzt besucht am 5.3.2007), hat der Bundesrat an einer Klausur vom 29. Januar 2003 von einer drastischen Verschlechterung der Haushaltsperspektiven Kenntnis genommen, eine dreistufige Sanierungsstrategie beschlossen sowie die Eckwerte und die Zeitplanung für eine Entlastung des Bundeshaushalts festgelegt. Basis bildete ein Entlastungsprogramm (mit einem klaren Schwergewicht auf der Ausgabenseite) im Umfange von 2 Milliarden (bezogen auf 2006). Die zweite Stufe bildete der zeitliche Aufschub des Steuerpaketes (Teil Familienbesteuerung) bis zum Vorliegen eines schuldenbremsekonformen Voranschlages. Für den restlichen Sanierungsbedarf hat der Bundesrat in einer dritten Stufe eine Steuererhöhung in Aussicht gestellt. Das vorgeschlagene Entlastungsprogramm beziehungsweise die gestützt darauf beschlossenen Massnahmen betreffen auch die kollektiven Leistungen der Invalidenversicherung. Dies zeigen die gestützt auf das Entlastungsprogramm beschlossenen Änderungen der IVV, insb. Art. 106bis, sowie das in diesem Zusammenhang erlassene Kreisschreiben.

E. 5.1

Zur Umsetzung der beschlossenen Entlastungsmassnahmen hat das BSV ein Tagesansatz-Entlastungsprogramm (TAEP) entwickelt, welches mit den so genannten TAEV-Verträgen umgesetzt wird. Folge dieses neuen Systems ist der Wegfall früherer Differenzierungen, was aus den vorgelegten Verträgen ersichtlich ist. Das neue

Beitragsverfahren wurde im erwähnten Kreisschreiben geregelt. Basis der neuen Verträge bildete das so genannte Referenzjahr, in der Regel der für das Jahr 2000 verfügte Beitrag. Dazu kommen eine pauschale jährliche Teuerung, allfällige, von den Institutionen zu beantragende Betreuungszuschläge sowie Platzzuschläge für Platzweiterungen beziehungsweise Abzüge wegen Platzreduktionen. Die Gesetzmässigkeit des Entlastungsprogramms beziehungsweise der gestützt darauf erlassenen Änderungen der IVV steht für das Bundesverwaltungsgericht ausser Zweifel und wird von der Beschwerdeführerin denn auch nicht substantiiert gerügt.

E. 5.2

Das BSV als verfügende Behörde im Bereich der Invalidenhilfe nach Art. 73 IVG hat für eine einheitliche Rechtsanwendung besorgt zu sein und kann dazu auch allgemeine Richtlinien (hier in der Form des Kreisschreibens) erlassen. Das Kreisschreiben bringt die Sachkunde der mit der Materie befassten Fachleute zum Ausdruck (Fritz Gygi, a.a.O., S. 290 f.; Max Imboden/René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Nr. 9, Basel / Frankfurt am Main 1976/1990), und stellt sicher, dass der den Vollzugsbehörden eingeräumte Ermessensspielraum in rechtsgleicher Weise ausgefüllt wird (vgl. BGE 116 Ib 158, 117 Ib 231, 118 Ib 166 und 119 Ib 41; VPB 60.26). Kreisschreiben haben als Verwaltungsverordnungen keinen Rechtssatzcharakter; sie dürfen nicht über die Rechtsnormen hinausgehen, auf welche sie sich stützen, und sind für die Beschwerdeinstanz nicht bindend (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., Rz. 123 ff.). Geht es allerdings darum, ob die Verwaltung im Einzelfall das ihr eingeräumte Ermessen richtig ausgeübt hat und ob ein Entscheid angemessen ist, so weichen Beschwerdeinstanzen in der Regel nicht ohne Not von der Beurteilung durch Vorinstanzen ab, welche sich durch besonderen Sachverstand auszeichnen oder gestützt auf fachmännische Gutachten entscheiden (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., Rz. 474; s. auch die Praxis der Gerichte bei der Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe, Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., Rz. 445 ff.).

E. 6

Dem TAEV sowie dem ihm beiliegenden Berechnungsblatt ist zu entnehmen, dass für das Jahr 2004 pro Arbeitsstunde ein Beitrag von Fr. 17.- (ausdrücklich einschliesslich Teuerungszuschlag) gewährt wird und der maximale Gesamtbeitrag Fr. 1'928'096.- beträgt. Eine detaillierte Berechnung des Betriebsbeitrags aufgrund tatsächlich erbrachter Arbeitsstunden ist allerdings nicht erfolgt. Die Berechnung erfolgte in Anlehnung an die Berechnungen der Vorjahre, unter Berücksichtigung der beschlossenen Einschränkungen. Zudem ist darauf hingewiesen worden, dass der Maximalbetrag gemäss Ziffer 5 nicht überschritten werden darf. Ziff. 8 des TAEV regelt in allgemeiner Form die allfällige Ausrichtung von Betreuungszuschlägen, für welche die Kantone ein Gesuch zu stellen haben und die danach in einem Nachtrag (Nachtrag 1) zu regeln sind. Ziff. 1 des TAEV hält zudem fest, dass im Übrigen die Bestimmungen der IVV, damit auch Art. 106bis Abs. 3 IVG, gelten. Wie dargelegt hat das BSV mit Schreiben vom 25. Februar 2004 die Ausrichtung eines Betreuungszuschlag zugesichert und diesen, ausgehend von einem Stundensatz von Fr. 1.66 auf insgesamt Fr. 182'160.- festgelegt. Dabei hielt es unter Verweis auf die Detailinformationen "Ausrichtung des Betreuungszuschlags" und "Weiteres Vorgehen" fest, dass der Betreuungszuschlag zusätzlich zu den im TAEV vereinbarten Beiträgen ausbezahlt werde. Im Weiteren wurde festgehalten, dass eine Anfechtung des Betreuungszuschlags im Rahmen einer Anfechtung der Verfügung des

Betriebsbeitrags 2004 zu erfolgen habe. Angesichts des zugesicherten Betreuungszuschlags (wie auch der nicht Gegenstand des Verfahrens bildenden Platzzuschläge) unterbreitete das BSV der Beschwerdeführerin einen Nachtrag 1 zum TAEV, welcher die Ziffern 4 und 5 des TAEV ersetzte. Ziffer 4 wurde unverändert übernommen, während in Ziffer 5 die maximalen Gesamtbeiträge aufgrund des zugesicherten Zuschläge entsprechend erhöht wurden. Die Höhe der maximalen Betriebsbeiträge wird von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt. Da mit dem Nachtrag 1 zum TAEV nur zwei Ziffern dieser Vereinbarung ersetzt wurden, gelten die übrigen Bestimmungen des TAEV weiter.

E. 7.1

Zu prüfen ist im Hauptpunkt, ob der Betriebsbeitrag pro Arbeitsstunde aufgrund von Ziffer 1 des TAEV, der die einschlägigen Bestimmungen der IVV vorbehält, sowie aufgrund der Tatsache, dass der TAEV und sein Nachtrag 1 aufgrund des zugesicherten Betreuungszuschlags keine konkrete Erhöhung des Stundenansatzes vorsehen, absolut auf Fr. 17.- begrenzt ist, oder ob der Betreuungszuschlag von Fr. 1.66 pro Arbeitsstunde dem maximalen Betriebsbeitrag von Fr. 17.- pro Arbeitsstunde zuzurechnen ist, wie die Beschwerdeführerin unter Berufung auf den Ingress des Schreibens des BSV vom 25. Februar 2005 ("Der Betreuungszuschlag wird zusätzlich zu den Beträgen ausbezahlt, die wir mit Ihnen im Rahmen des Vertrags TAEP vereinbart haben.") annimmt.

E. 7.2

Vorerst ist festzuhalten, dass die TAEV dazu dienen, das Entlastungsprogramm beziehungsweise die in dessen Rahmen erlassenen Bestimmungen der IVV umzusetzen. Vorliegend geht es dabei um Art. 106bis Abs. 3 IVV. Dieser legt - unter Berücksichtigung der Behinderung und der notwendigen Betreuungsintensität der betreuten Invaliden - die maximal zulässigen Beitragslimiten fest. Die oberste Grenze für diese Beitragslimiten beträgt laut Buchstabe a für Werkstätten nach Art. 100 Abs. 1 Bst. a IVV Fr. 17.- pro Arbeitsstunde.

E. 7.3

Dieser Bestimmung ist unmissverständlich zu entnehmen, dass dieser Betrag eine absolute Limite darstellt, was zusätzlich dadurch unterstrichen wird, dass dieser Höchstbetrag vom Gesetzgeber unter Berücksichtigung der Behinderung und der notwendigen Betreuungsintensität der betreuten Invaliden festgelegt wurde. Hievon kann vertraglich nicht abgewichen werden.

E. 8

Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, ihr sei vom BSV zugesichert worden, dass der Betreuungszuschlag zusätzlich zum Beitrag von Fr. 17.- ausgerichtet werde.

E. 8.1

Der Anspruch auf Behandlung nach Treu und Glauben umfasst einerseits den Vertrauensschutz und andererseits das Verbot des Rechtsmissbrauchs (Christoph Rohner, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung - Kommentar, Zürich 2002, N. 45 zu Art. 9). Der Vertrauensschutz wurde vormals aus Art. 4 aBV abgeleitet und ist nunmehr in seiner spezifisch grundrechtlichen Ausprägung (vgl. Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 134) in Art. 9 BV verankert. Wie

das Bundesgericht konkretisiert hat, verleiht der in Art. 9 BV enthaltene Grundsatz von Treu und Glauben Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 126 II 377 E. 3a S. 387; 122 II 113 E. 3b/cc S. 123, je mit Hinweisen). Das Rechtsmissbrauchsverbot hängt dagegen näher mit der behördlichen Pflicht zu einem Verhalten nach Treu und Glauben im Allgemeinen (Art. 5 Abs. 3 BV) zusammen (Christoph Rohner, a.a.O., N. 57 zu Art. 9 BV; Beatrice Weber-Dürler, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, in: ZBl 103/2002 S. 282 f.).

E. 8.2

Die Beschwerdeführerin beruft sich auf ihr Vertrauen auf eine ihr angeblich erteilte Zusicherung. Vorliegend gebietet es indes bereits an einer solchen Zusicherung. Bei ordnungsgemässer Durchsicht des Schreibens des BSV vom 25. Februar 2004 und des TAEV hätte der Beschwerdeführerin klar werden müssen, dass die Limiten gemäss Ziffern 4 und 5 unterschiedliche Zwecke verfolgen. Dem Berechnungsblatt, welches dem Schreiben vom 25. Februar 2004 beilieg, ist auf S. 4/4 klar zu entnehmen, dass der Betreuungszuschlag nur ohne Berücksichtigung der Limiten Fr. 1.66 pro Arbeitsstunde beträgt, mit Berücksichtigung der Limiten dagegen Fr. 0.00 pro Arbeitsstunde. Dabei wird sogar noch der zusätzliche Hinweis angebracht, dass sich die Limiten (hier jene von Fr. 17.--) aufgrund einer Änderung der IVV sogar noch verringern können. In Berücksichtigung des Vorrangs der Bestimmungen der IVV, der erwähnten Detailinformation in der Beilage zum Schreiben des BSV sowie der unterschiedlichen Zwecke der Limiten in Ziffer 4 und Ziffer 5 des TAEV, kommt der generellen Aussage im Ingress zum Schreiben des BSV sowie in Ziff. 8 des TAEV, dass der Betreuungszuschlag zusätzlich zu den Beträgen ausbezahlt/gewährt wird, nicht mehr die Bedeutung der Zusicherung eines zusätzlich zu den Fr. 17.- pro Arbeitsstunde zu leistenden Zuschlags von Fr. 1.66 pro Arbeitsstunde zu. Der Vertrauensschutz (Art. 9 BV) kommt daher bereits aus diesem Grunde nicht zum Tragen.

E. 8.3

Aus den gleichen Gründen kann auch kein die absolute Limite von Fr. 17.- pro Arbeitsstunde übersteigender Teuerungszuschlag geleistet werden. Auch diesbezüglich liegt in Berücksichtigung der dargelegten Zusicherungen und Vereinbarungen keine konkrete den Vertrauensschutz begründende Zusicherung des BSV vor.

E. 9

Die Beschwerde wird daher abgewiesen. Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin die aus einer Spruchgebühr und den Schreibgebühren zusammengesetzten Verfahrenskosten von Fr. 3'000.- zu bezahlen, welche mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet werden. Als unterlegener Partei kann der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zugesprochen werden.; die obsiegende Beschwerdegegnerin hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht ;[VGKE, SR 173.320.2]).