

Sonderschulung (z.H. des GS-EDK) :

Art. 20 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) – Uebergangsbestimmungen bei altrechtlichen Bundes-Verpflichtungen im Bereich der Bau- und Einrichtungsbeiträge nach Art. 73 IVG

Fragestellung

Sie haben mich beauftragt, zu dem Schreiben vom 16. September 2005 des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) an die Direktion des Innern des Kantons Zug betreffend die Uebergangsbestimmungen bei altrechtlichen Bundes-Verpflichtungen im Bereich der Bau- und Einrichtungsbeiträge gemäss Art. 73 IVG Stellung zu nehmen.

1. Sachverhalt

1.1 Gesetzliche Grundlage

Kurz nachdem die Referendumsfrist abgelaufen ist, hat der Bundesrat den nachfolgend aufgeführten Art. 20 FiLaG auf den 1. April 2005 in Kraft gesetzt:

„ Art. 20 Subventionsrecht

Soweit der neue Finanzausgleich eine finanzielle Entlastung des Bundes vorsieht, gilt:

a. Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen, die nach Inkrafttreten dieser Bestimmung, aber vor Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im betreffenden Beitragsbereich eingereicht werden, werden nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht beurteilt.

b. Vor dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs vom Bund rechtskräftig zugesicherte Beitragsleistungen für Vorhaben, die erst nach dem Inkrafttreten in Angriff genommen werden, sind nur geschuldet, wenn die Schlussabrechnung für das realisierte Vorhaben innerhalb von drei Jahren nach dem Inkrafttreten unterbreitet wird.,,

1.2 Schreiben des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 16. September 2005

In dem oben erwähnten Schreiben vom 16. September 2005 an das Sozialamt der Direktion des Innern des Kantons Zug wurde die Uebergangsregelung bezüglich der Bau- und Einrichtungsbeiträge wie folgt auf die Verwaltungsstufe hinabgebrochen:

- „ 1. Bau- und Einrichtungsbeiträge, für die das Gesuch **vor dem 1. April 2005** beim BSV eingereicht wurden, werden nach bisherigem Recht beurteilt, verfügt und abgerechnet.
2. (Für) Bau- und Einrichtungsbeiträge, für die das Gesuch **zwischen dem 1. April 2005 und dem Inkrafttreten der NFA** eingereicht wurde, erfolgt die Beurteilung und die Abrechnung nach bisherigem Recht, sofern die Beiträge **vor Inkrafttreten der NFA im Rahmen des „Courant normal“ verfügt** wurden und auch der **Beginn des Bauvorhabens bzw. die Anschaffung der Einrichtung vor Inkrafttretens der NFA** erfolgte.
3. Erfolgt **der Baubeginn bzw. die Anschaffung in den Fällen nach Ziffer 2 jedoch erst nach Inkrafttreten der NFA**, sind die Beiträge nur noch dann geschuldet, wenn dem BSV die Schlussabrechnung innerhalb von 3 Jahren nach Inkrafttreten der NFA eingereicht wird.
4. Der Anspruch auf Beiträge entfällt,
- wenn die Gesuchsbearbeitung zeitlich nicht mehr innerhalb des „Courant normal“-Verfahrens möglich ist und demzufolge die Beiträge nicht mehr vor Inkrafttretens der NFA verfügt werden können;
 - wenn die Gesuche erst **nach Inkrafttreten der NFA beim BSV** eingereicht werden. „

1.3 Das neu überarbeitete Kreisschreiben über die Ausrichtung von Bau- und Einrichtungsbeiträgen (KSBAU)

Die im Schreiben des BSV vom 16. September 2005 in Aussicht gestellten Anpassungen des Kreisschreibens bezüglich der Handhabung von Art. 20 FiLaG sind dem Unterzeichneten vertraulich zur Verfügung gestellt worden¹. Sie lauten wie folgt:

- „ **6. Neuerungen beim Verfahren sowie bei der Bestimmung, Abrechnung und Auszahlung der IV-Beiträge für Bauten (inkl. die damit zusammenhängenden Einrichtungen) aufgrund von Art. 20 FiLaG in Kraft seit 1.4.2005**

6.1 Bisheriges Verfahren

6001 Beiträge an Bauten, für die das definitive Projekt vor dem 1. April 2005 beim BSV eingereicht wurde, werden nach bisherigem Verfahren (vg. Kapitel 2 und 5) beurteilt, verfügt und abgerechnet.

6.2 Bisheriges Verfahren und Baubeginn vor dem Inkrafttreten der NFA

6002 Bei Bauten, für die das definitive Projekt zwischen dem 1. April 2005 und dem Inkrafttreten der NFA eingereicht wurde, erfolgt die Beurteilung und die Abrechnung nach bisherigem

¹ Das überarbeitete Kreisschreiben liegt vor, konnte jedoch noch nicht übersetzt und in Kraft gesetzt werden. Mit der Inkraftsetzung kann Mitte September gerechnet werden (Auskunft BSV).

Verfahren (Kapital 3 und 5), sofern die Beiträge vor Inkrafttreten der NFA im Rahmen des „Courant-normal“ verfügt wurden und auch der Beginn des Bauvorhabens vor Inkrafttreten der NFA erfolgte.

6.3 Bisheriges Verfahren und Baubeginn nach dem Inkrafttreten der NFA

6003 Erfolgt der Baubeginn jedoch erst nach Inkrafttreten der NFA, sind die Beiträge nur noch geschuldet, wenn dem BSV die Schlussabrechnung (Bauberechnung gemäss Kapitel 5.2) innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der NFA eingereicht wird.

6.4 Der Anspruch auf Beiträge entfällt

6004 wenn die Bearbeitung des definitiven Projektes zeitlich nicht mehr innerhalb des „Courant normal“-Verfahrens möglich ist und demzufolge die Beiträge nicht mehr vor Inkrafttreten der NFA verfügt werden können:

6005 wenn die definitiven Projekte erst nach Inkrafttreten der NFA beim BSV eingereicht werden.

6.5 Präzisierung betreffend bauliche Massnahmen

6006 Für alle Bauvorhaben ist ein Beitragsgesuch einzureichen. Das Beitragsgesuch gilt als eingereicht, wenn das definitive Projekt mit sämtlichen erforderlichen Unterlagen gemäss Kapitel 3.4 beim BSV eingereicht wurde.

6.5.1“Courant-normal“

6007 Gestützt auf Erfahrungswerte benötigt das BSV, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und allenfalls andern Bundesämtern, eine Bearbeitungszeit von mindestens 4 Monaten für das definitive Projekt (vgl. Kapitel 3.4). Das heisst, dass das definitive Projekt spätestens 4 Monate vor Inkrafttreten der NFA beim BSV einzureichen ist, damit dieses den „Courant normal“ einhalten kann.

6008 Für die vorgelagerte Bauphase (vgl. Kapitel 3.2: Projektanmeldung und Kapitel 3.3: Vorprojekt), benötigt das BSV eine Bearbeitungszeit von mindestens drei Monaten pro Phase.

6009 Falls diese Fristen nicht eingehalten werden, bietet das BSV keine Gewähr, dass die Beiträge noch vor Inkrafttreten der NFA verfügt werden können.

6010 Das BSV bestätigt in jedem Fall den Eingang des definitiven Projektes sowie dessen Vollständigkeit. „

2. Erläuterungen der Botschaft von NFA I zu Art. 20 FiLaG

Bereits in der Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA I) vom 14. November 2001 weist der Bundesrat darauf hin, dass überall dort, wo der Bund durch die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung in bestimmten Subventionsbereichen – so u.a. von der Ausrichtung von Bau- und Betriebsbeiträgen gemäss Art. 73 IVG – entlastet werde, die Gefahr bestehe, dass vor dem Inkrafttreten der neuen Rechtsgrundlagen *vorsorglich* noch zahlreiche Gesuche eingereicht würden. Dadurch könne in den betreffenden Aufgabenbereichen ein eigentlicher Gesuchsüberhang entstehen. Derartige präventive Gesuchseinreichungen würden weder im Interesse des Bundes noch der Kantone liegen, da die öffentlichen Haushalte insgesamt kein Interesse an einer Bautätigkeit haben könnten, die nicht einem effektiven Bedürfnis entsprächen.

Aus diesem Grunde schlug der Bundesrat vor, eine entsprechende Übergangsbestimmung im Bundesgesetz über den Finanzausgleich vorzusehen. Diese wurde unverändert im Sinne des oben genannten Art. 20 in das FiLaG aufgenommen².

3. Erwägungen

3.1 „faire Gesamtlösung“

Der Gesetzeszweck von Art. 20 FiLaG und den einschlägigen Erläuterungen in der Botschaft von NFA I ist klar: Es soll verhindert werden, dass vor der Entlastung des Bundes von der Finanzierungspflicht für Bauten und Anschaffungen gemäss Art. 73 IVG ein Gesuchsstau entsteht, welcher die Invalidenversicherung administrativ und finanziell unverhältnismässig belastet. Dieses Bestreben des Bundesgesetzgebers ist verständlich und legitim.

Andererseits müssen aber auch die Interessen der Kantone und ihrer Institutionen positioniert werden, wenn für beide Seiten eine „faire Gesamtlösung“ erreicht werden soll, wie dies im Schlussbericht über die Ausführungsgesetzgebung bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen³ von den Parteien gefordert und beschworen wurde.

3.2 Art. 20 lit. a FiLaG

Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen, die nach dem 1. April 2005 aber vor dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs (voraussichtlich 1. Januar 2008) eingereicht werden, werden nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht beurteilt. Massgebend ist somit nicht, wann das Gesuch eingereicht, entscheidend ist vielmehr in welchem Zeitpunkt über das Gesuch entschieden wird.

² Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA I) vom 14. November 2001, S. 2328

³ NFA I, Schlussbericht über die Ausführungsgesetzgebung, vorgelegt von der vom Eidg. Finanzdepartement (EDF) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation vom 24. September 2004, S. 190

Diese Regelung, welche – wie oben dargelegt – den Bund vor einer unverhältnismässigen Belastung und einem Gesuchsstau schützen will, kann andererseits die legitimen finanziellen Interessen der Kantone und Institutionen gefährden.

Die Bundesverwaltung bestimmt Gang und Geschwindigkeit der Gesuchsbearbeitung. Sie bestimmt wann, wo und wie der Einsatz der personellen Ressourcen zu erfolgen hat, autonom. Hinzu kommt der Umstand, dass durch die Aufgaben und Finanzierungsentflechtung auf den zeitlichen Bereich der Inkraftsetzung der NFA ganze Verwaltungseinheiten umstrukturiert oder gar aufgelöst werden, was entsprechende personelle Vorauswirkungen (Kündigungen, Versetzungen, vorzeitige Pensionierungen etc.) zur Folge haben wird, sodass die Leistungsfähigkeit der für die Gesuchsbehandlung zuständigen Behörden abzufallen oder überhaupt zu dekompensieren droht.

Die Mechanik der Übergangsbestimmung gemäss Art. 20 FiLaG muss schliesslich auch unter dem Gesichtspunkt der gegenwärtigen rigorosen Spar – und Entlastungsmassnahmen des Bundes gesehen werden, was die Stellung der Kantone und Institutionen nochmals schlechter aussehen lässt.

3.3 Rettungsanker „Courant-normal“?

Um die herrschende Unsicherheit und die Befürchtungen betreffend Art. 20 FiLaG zu beseitigen, hat das BSV das KSBAU mit dem neuen Kapitel 6 aufgearbeitet. Es sichert den Gesuchstellern für zwischen dem 1. April 2005 und dem Inkrafttreten der NFA eingereichten definitiven Projekte eine Beurteilung und Abrechnung nach bisherigem Verfahren zu, sofern die Beiträge vor Inkrafttreten der NFA **im Rahmen des „Courant-normal“** verfügt wurden und auch der Beginn des Bauvorhabens vor Inkrafttreten der NFA erfolgte (Ziff. 6002 KSBAU).

Den „Courant-normal“ definiert das BSV als eine Bearbeitungsfrist von 4 Monaten, die es in Zusammenarbeit mit andern Bundesämtern gestützt auf Erfahrungswerte für die Bearbeitung eines definitiven Projektes benötige. D.h. dass das definitive Projekt **spätestens 4 Monate vor Inkrafttreten der NFA** beim BSV einzureichen sei. (Sofern Finanzausgleich und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen - wie vom Bundesrat beabsichtigt - auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten sollte, würde somit noch knapp ein Jahr zur Einreichung neuer Projekte zur Verfügung stehen!)

Dieser Lösungsansatz ist für die Kantone und Institutionen nicht unvorteilhaft. Das Schicksal eines Beitragsgesuches ist zeitlich klar abzuschätzen: Es muss spätestens vier Monate vor Inkrafttreten der NFA eingereicht sein, ansonsten bietet das BSV keine Gewähr, dass die Beiträge noch vor Inkrafttreten der NFA verfügt werden können (6009 KSBAU).

Trotzdem birgt die gewählte Lösung gewisse Gefahren, die nicht übersehen werden sollen:

- Die oben erwähnten befürchteten Vorauswirkungen bezüglich einer Schmälerung der personellen Ressourcen bleiben unverändert bestehen

und es besteht nach wie vor die Gefahr, dass nicht alle Gesuche rechtzeitig behandelt und entschieden werden können.

- Das FilaG steht als Gesetz über dem Weisungsrecht eines Kreisschreibens. Art. 20 FiLaG bestimmt jedoch, dass Gesuche, welche in der Zeit vom 1. April 2005 bis zum Inkrafttreten der NFA eingereicht werden nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht zu beurteilen sind. Was geschieht mit den Gesuchen, die gemäss Kreisschreiben ordnungsgemäss eingereicht, jedoch zufolge mangelnder personeller Ressourcen nicht behandelt werden konnten?
- Die angestrebte Lösung übersieht, dass die Bearbeitungsfrist von 4 Monaten ein Durchschnittswert darstellt, der nach dem Lauf der Dinge für die Bearbeitung eines definitiven Projektes benötigt wird, wobei für den „Courant-normal“ angenommen wird, dass die Gesuche zeitlich ausgeglättet, regelmässig gestaffelt eingehen. Was passiert, wenn kurz vor Beginn der viermonatigen Frist vor Inkrafttreten der NFA eine Flut von Gesuchen eintrifft?

Für im Rahmen des „Courant-normal“ verfügte Projekte mit **Baubeginn** vor dem Inkrafttreten der NFA gilt bisheriges Verfahrensrecht: D.h. die Bauabrechnung muss nicht innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der NFA eingereicht werden (Ziffer 6002 und 6003 in Verbindung mit Art. 20 lit. b. FiLaG).

4. Empfehlungen

Die Sicherstellung der Leistungskapazität der prüfenden, kontrollierenden und verfügenden Behörde des BSV im Sinne von Kapitel 6 KSBAU bildet eine geeignete Grundlage für die Umsetzung von Art. 20 FiLaG; diese sollte jedoch in Verhandlungen der EDK, resp. der in der gemeinsam getragenen Projektorganisation FNA als Partner vertretenen KDK mit dem Bund in folgenden Punkten noch geklärt und verstärkt werden:

- Zusicherung eines ausreichenden, qualifizierten und genau dotierten Personalbestandes für die Bearbeitung der Gesuche gemäss Art. 73 IVG.
- Feststellen der in den vergangenen 3 Jahren verfügbaren und ausgerichteten Beitrageszahlen gemäss Art. 73 IVG.
- Eventuell: Einsetzen eines begleitenden paritätischen Kontroll- und Steuerungsorgans bis zum Ende der Phase Schlussabrechnung (Ziffer 6003 KSBAU).
- Zusicherung klagefähiger Verfügungen.

5. Rechtliche Durchsetzung von Ansprüchen gemäss Art. 73 IVG

Gegen Verfügungen des zuständigen Bundesamtes nach Art. 73 und 74 IVG kann innerhalb von 30 Tagen nach der Zustellung Beschwerde an die Eidgenössische Rekurskommission für kollektive Leistungen der Alters- und Invalidenversicherung (Eidgenössische Rekurskommission) erhoben werden. Deren Entscheid kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht weitergezogen werden (Art. 75 bis IVG).

Die Prozesschancen einzelner Gesuchsverfahren können nicht zum Vornherein abgeschätzt, sondern müssen von Fall zu Fall selbständig beurteilt werden.

Der Rechtsweg gemäss Art. 75 IVG steht dem Gesuchsteller nur solange offen, als altrechtliche Verhältnisse herrschen. Nach Inkrafttreten der NFA werden die Rekurskommission und das Eidgenössische Versicherungsgericht eine Beschwerde mit grosser Wahrscheinlichkeit mangels sachlicher Zuständigkeit zurückweisen müssen.

Dr. Kurt Meyer
Roggwil, 23. August 2006

Beilage: Kreisschreiben über die Ausrichtung von Bau- und Einrichtungsbeiträgen (KSBAU), noch nicht in Kraft gesetzt

Dr. Kurt Meyer
St. Urbanstrasse 52 CH 4914 Roggwil
Tel. ++41 62 929 17 76 E-mail kmeyer@solnet.ch