

# **BVGer B-3975/2022 vom 4. Dezember 2023**

Bundesverwaltungsgericht, 2023-12-04, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-3975\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3975_2022)

FR: TAF B-3975/2022 du 4 décembre 2023

IT: TAF B-3975/2022 del 4 dicembre 2023

## **Regeste**

Arbeitslosenversicherung

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 101 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982, AVIG, SR 837.0, i.V.m. Art. 31 f. und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, VGG, SR 173.32).

### **E. 1.2**

Soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG), richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Vorbehalten bleibt nach Art. 3 Bst. dbis VwVG das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1). Gemäss Art. 1 Abs. 1 AVIG sind die Bestimmungen des ATSG auf die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung anwendbar, soweit das AVIG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht.

### **E. 1.3**

Als Adressat ist der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 48 VwVG, Art. 59 ATSG). Die Beschwerde wurde fristgerecht erhoben (Art. 50 Abs. 1 VwVG, Art. 60 Abs. 1 ATSG). Sie erfüllt die formellen und die inhaltlichen Anforderungen (Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss (Art. 63 Abs. 4 VwVG) wurde fristgerecht bezahlt.

### **E. 1.4**

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

## **E. 2**

Der zusätzliche Betrag von höchstens 69,5 Millionen Franken pro Jahr darf zu Gunsten von schwer vermittelbaren Stellensuchenden insbesondere bei hoher Jugendarbeitslosigkeit, bei überdurchschnittlichem Bedarf an arbeitsmarktlichen Massnahmen für ältere Arbeitslose oder bei höherem Bedarf von Kantonen an nationalen arbeitsmarktlichen Massnahmen, der aus organisatorischen Gründen nicht kantonal oder interkantonal abgedeckt werden kann, gewährt werden.

### **E. 2.1**

Dafür war laut Bund keine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nötig, weil der Besuch einer arbeitsmarktlichen Massnahme bereits nach geltendem Recht voraussetzt, dass die betroffene Person erschwert vermittelbar ist (vgl. Faktenblatt des WBF/SECO zur Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Mai 2019, Massnahme 5, abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/newsd.message/attachments/76842.pdf>).

### **E. 2.2**

Finanziert wird die Arbeitslosenversicherung unter anderem durch eine Beteiligung des Bundes an den Kosten für Vermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen (Art. 90 Bst. b AVIG). Art. 90a Abs. 2 AVIG bildet die ausdrückliche gesetzliche Grundlage der finanziellen Beteiligung des Bundes an der Förderung der Wiedereingliederung inländischer Arbeitskräfte.

### **E. 2.3**

Zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leistet die Versicherung gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b AVIG finanzielle Beiträge an arbeitsmarktliche Massnahmen für Versicherte. Im sechsten Kapitel des AVIG (Art. 59 ff.) werden die arbeitsmarktlichen Massnahmen näher normiert. Mit ihnen soll die Eingliederung von Versicherten, die aus Gründen des Arbeitsmarktes erschwert vermittelbar sind, gefördert werden (Art. 59 Abs. 2 AVIG). Die arbeitsmarktlichen Massnahmen gliedern sich in Bildungsmassnahmen, Beschäftigungsmassnahmen und spezielle Massnahmen (Art. 59 Abs. 1bis AVIG).

### **E. 2.4**

Gemäss Art. 59cbis Abs. 1 AVIG kann die Arbeitslosenversicherung Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, gemeinsamen Einrichtungen der Sozialpartner, Kantonen und Gemeinden sowie anderen öffentlichen und privaten Institutionen Beiträge an die Kosten der Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen gewähren. Die Art. 81 ff. der Arbeitslosenversicherungsverordnung vom 31. August 1983 (AVIV, SR 837.02) enthalten Ausführungsbestimmungen des Bundesrates zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen. Gestützt auf Art. 59cbis Abs. 5 AVIG erliess sodann das WBF die Verordnung über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen vom 19. November 2019 (SR 837.022.531, nachfolgend «Verordnung des WBF»). Art. 4 dieser Verordnung («zusätzlicher Betrag») lautet wie folgt: 1 In besonderen Situationen kann die Ausgleichsstelle: a. einem Kanton auf dessen begründetes Gesuch hin einen zusätzlichen Betrag gemäss Absatz 2 gewähren; b. bei nationalen arbeitsmarktlichen Massnahmen einen zusätzlichen Betrag nach Absatz 2 gewähren.

### **E. 2.5**

Das SECO erliess «Richtlinien für die Projekteingabe - Impulsprogramm 2020-2024» (nachfolgend «Richtlinien», Version vom 4. März 2021, mit der Vernehmlassung ins Recht gelegt); es stellt den kantonalen Vollzugsbehörden auch ein entsprechendes Antragsformular zur Verfügung. Basierend auf dem Beschluss des Bundesrats zeigen die Richtlinien die Grundsätze und Prozesse, nach denen die kantonalen Vollzugsstellen Projektgelder über das Impulsprogramm beantragen können. Bei diesen Richtlinien handelt es sich um Verwaltungsweisungen, die insbesondere eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung gewährleisten sollen, das urteilende Gericht aber nicht binden. Da sie die massgeblichen Normen jedoch auf sachgerechte Weise konkretisieren und eine dem Einzelfall angemessene Auslegung zulassen, erscheint es angezeigt, sie mitzuberücksichtigen (vgl. BGE 141 III 401 E. 4.2.2 und 133 V 587 E. 6.1; Urteile des

BVGer B-4751/2018 vom 18. Oktober 2019 E. 5.4.9.2, B-3120/2017 vom 31. Oktober 2018 E. 5.2.1, B-5155/2017 vom 14. Juni 2018 E. 2.5 und B-748/2018 vom 1. Mai 2018 E. 3.6).

### **E. 3**

Zunächst muss die Rechtsnatur des streitigen, vom Beschwerdeführer geltend gemachten Beitrags bestimmt werden.

#### **E. 3.1**

Vorinstanz und Beschwerdeführer erachten die Beitragsvergabe übereinstimmend als Ermessensentscheid. So erklärt das SECO, die Tatsache, dass der Beschwerdeführer einen anderen Verfahrensausgang bevorzugt hätte, rechtfertige es nicht, dass die Rechtsmittelinstanz ihr Ermessen an die Stelle desjenigen der Vorinstanz setze. Der Beschwerdeführer wiederum beantragt, der angefochtene Entscheid des SECO sei als unangemessen aufzuheben.

#### **E. 3.2**

Die einschlägigen Gesetzesvorschriften (siehe oben E. 2) enthalten keine Bestimmung, die dem Beschwerdeführer explizite einen Anspruch auf den fraglichen Projektbeitrag gewähren würde. Deshalb ist zu eruieren, ob ein solcher Anspruch gleichwohl existiert oder ob die Beitragsgewährung in das Ermessen des SECO fällt.

#### **E. 3.3**

Mit Blick auf finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand unterscheiden Rechtsprechung und Lehre zwischen sog. Anspruchssubventionen einerseits und Ermessenssubventionen andererseits.

##### **E. 3.3.1**

Allgemein hat ein Gesuchsteller, der die entsprechenden Kriterien erfüllt, Anspruch auf einen Beitrag nach Bundesrecht, wenn dieses selber konkretisiert, unter welchen Bedingungen der Beitrag genau ausgerichtet werden soll, ohne dass es im Ermessen der Behörde läge, ob sie ihn gewähren will oder nicht (vgl. BGE 118 V 16 E. 3a m.H.; Urteile des BVGer B-5102/2021 vom 13. September 2022 E. 2.2, B-4774/2019 vom 24. August 2021 E. 4.3.1 und B-523/2012 vom 11. Juli 2012 E. 3.3). Bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe steht der verfügenden Behörde freilich auch dann ein Beurteilungsspielraum zu, wenn ein Anspruch auf die betreffende finanzielle Leistung gegeben ist (Urteil des BVGer B-4774/2019 vom 24. August 2021 E. 4.3.3).

##### **E. 3.3.2**

Ist es hingegen der Behörde anheimgestellt, ob sie den betreffenden Beitrag im Einzelfall sprechen will, so entscheidet sie nach pflichtgemäsem Ermessen (vgl. Urteile des BVGer B-6244/2020 vom 5. Januar 2022 E. 3.1 und B-6111/2018 vom 30. Januar 2019 E. 2.2). Die Voraussetzungen der Beitragsgewährung sind dabei nicht abschliessend, oft aber weitgehend, normiert (vgl. Urteil des BVGer B-4774/2019 vom 24. August 2021 E. 4.3.1 m.H.). Regelungstechnisch weisen etwa Kann-Formulierungen auf Beurteilungsspielräume im Sinne des (Entschiessungs-) Ermessens bei der Ausrichtung von Beiträgen hin. Gleiches indizieren beschränkte finanzielle Ressourcen, die eine Priorisierung der Mittelvergabe unter denjenigen verlangen, welche die Bedingungen für einen Beitrag grundsätzlich erfüllen (vgl. BVGE 2015/33 E. 4.1 f.; Urteile des BVGer B-5102/2021 vom 13. September 2022 E. 2.2, B-6244/2020 vom 5. Januar 2022 E. 3.1, B-4774/2019 vom 24.

August 2021 E. 4.3.2, B-6111/2018 vom 30. Januar 2019 E. 2.2 und B-523/2012 vom 11. Juli 2012 E. 3.3).

### **E. 3.3.3**

Die Beteiligung des Bundes zur Förderung der Wiedereingliederung inländischer Arbeitskräfte im Rahmen des Impulsprogramms 2020-2024 ist zeitlich wie betragsmässig limitiert (vgl. Art. 90a Abs. 2 i.V.m. Art. 90 Bst. b AVIG und oben, Sachverhalt, A.). Sowohl auf Gesetzes- als auch auf Verordnungsstufe werden die Bundesbeiträge an arbeitsmarktliche Massnahmen mittels Kann-Formulierungen geregelt. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung des WBF enthält zudem die Passage «in besonderen Situationen», Abs. 2 die Formulierung «darf [...] gewährt werden» (vgl. oben E. 2.4). Detaillierte Kriterien für die Mittelvergabe finden sich in den Rechtsgrundlagen keine. All dies deutet darauf hin, dass kein Anspruch auf den streitigen Beitrag besteht, sondern die Vorinstanz ermessensweise über dessen Gewährung befindet.

### **E. 3.3.4**

Typischerweise ist das Ermessen der Behörde im Bereich finanzieller Beiträge, auf die kein Rechtsanspruch besteht, besonders gross, soweit es um Bestimmung und Anwendung von Prioritätskriterien geht (vgl. BVGE 2015/33 E. 4.3 m.H.).

### **E. 3.3.5**

Nach Praxis und Doktrin darf eine Rechtsmittelinstanz ihre an sich freie Kognition bzw. die Prüfungsdichte einschränken, wenn es die Natur der Streitsache rechtfertigt, was namentlich für finanzielle Beiträge, deren Gewährung im Ermessen der Vorinstanz liegt, gilt. Dabei betrifft die Rechtsanwendung meistens Fachfragen, zu deren Beurteilung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist. In solchen Fällen auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung Zurückhaltung; es weicht nicht ohne Not von der Auffassung der für eine rechtsgleiche Anwendung des Gesetzes primär verantwortlichen Vorinstanz ab und ersetzt deren Einschätzung im Zweifel nicht durch seine eigene (vgl. BGE 135 II 384 E. 2.2.2; BVGE 2015/33 E. 4.3 m.H.; Urteile des BVGer B-5102/2021 vom 13. September 2022 E. 2.3, B-4320/2021 vom 18. Februar 2022 E. 2.3 f. und B-523/2012 vom 11. Juli 2012 E. 3.3, je m.H.; vgl. Oliver Zibung/Elias Hofstetter, in: Waldmann/Krauskopf, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), 3. A., 2023, Art. 45 ff.; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler/Martin Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. A., 2022, N. 2.159 m.H.; René Wiederkehr/Christian Meyer/Anna Böhme, VwVG, Kommentar, 2022, Art. 49 N. 25 ff.; Benjamin Schindler, in: Auer/Müller/Schindler, VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2019, Art. 49 N. 3 ff.).

### **E. 3.3.6**

Demnach ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz ermessensweise über den Beitrag entschieden hat.

## **E. 4**

Gemäss Art. 49 VwVG kann der Beschwerdeführer die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Bst. b) sowie Unangemessenheit (Bst. c) rügen. Unangemessenheit impliziert, dass die Verwaltungsinstanz sachlich anders hätte entscheiden können und sollen. Hätte sie anders

entscheiden müssen, liegt hingegen ein qualifizierter Ermessensfehler vor (vgl. Zibung/Hofstetter, a.a.O., Art. 49 N. 42). Zur Angemessenheitskontrolle gehört die Frage nach einer zweckmässigeren Lösung (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, a.a.O., N. 2.192). Dem Vorwurf unangemessenen Handelns setzt sich eine Behörde aus, wenn sie zwar innerhalb ihres rechtlich abgesteckten Ermessensspielraums bleibt, diesen jedoch in einer Weise handhabt, die den Umständen des Einzelfalls nicht gerecht wird und deshalb als unzulässig einzustufen ist (Wiederkehr/Meyer/Böhme, a.a.O., Art. 49 N. 23). In den Worten des Bundesgerichts ist Angemessenheit «die den Umständen angepasste Lösung im rechtlich nicht normierten Handlungsspielraum oder Zweckmässigkeit bzw. Opportunität» (BGE 142 II 268 E. 4.2.3 m.H.).

#### **E. 4.1**

In der Beschwerde wurde geltend gemacht, das SECO habe den Sachverhalt im Hinblick auf die Rügegründe des Art. 49 VwVG falsch erfasst, und der angefochtene Entscheid sei unangemessen. Die ablehnende Verfügung vom 5. Juli 2022 betone den Forschungscharakter des Projektes zu stark; dieser Anteil sei aber lediglich begleitend und diene im Kern dazu, die Grundlagen, d.h. die Methodik der Distanzberatung für ältere und schwervermittelbare Stellensuchende, systematisch und gewinnbringend zu erarbeiten. Es sei nicht möglich, die Personalberater ohne Grundlagenarbeit für die Distanzberatung zu befähigen, denn schliesslich gehe es bei den Projekten aus dem Impulsprogramm um eine langfristige, nachhaltige Gewährleistung von Unterstützungsangeboten. Die eingeschränkten Kontaktmöglichkeiten während der ersten beiden Jahre der Corona-Pandemie hätten bereits bestehende Entwicklungen der Digitalisierung massiv verstärkt. Bewerbungsgespräche seien zunehmend videobasiert. Im Kundenverkehr der RAV hätten sich digitale Kontaktmöglichkeiten, insbesondere die Videotelefonie, als Alternative zu direkten Kontakten rasch durchgesetzt. Diese Form des Kontaktes habe, in der einzelnen Beratungsbeziehung hauptsächlich oder nur punktuell eingesetzt, verschiedene Vorteile: Die Gespräche seien für die Stellensuchenden weniger aufwendig, weil die Anfahrtswege entfielen. Gerade für ältere, an den Umgang mit digitalen Mitteln weniger gewohnte Stellensuchende seien sie ein gutes Übungsfeld. Für die Personalberatung in den RAV seien sie ein geeignetes Instrument, um die digitalen Kompetenzen der Stellensuchenden, inklusive der Gesprächsführungsfähigkeit in einem digitalen Umfeld, zu diagnostizieren. Der Einsatz digitaler Mittel und die optimale Gesprächsführungsmethodik unterschieden sich bezüglich der verschiedenen Gruppen von Stellensuchenden. Mit älteren, deren digitale Kompetenzen schwächer seien, sowie schwervermittelbaren Stellensuchenden mit geringeren Grundkompetenzen müsse tendenziell anders und intensiver gearbeitet werden. Das Projekt sei klar darauf ausgerichtet, das individuelle Beratungsangebot für die Stellensuchenden der Zielgruppe nachhaltig zu verbessern und zu verstärken. Einerseits würden die internen Kompetenzen der RAV bezüglich Beratung, Begleitung und Vermittlung unter Nutzung digitaler Kanäle sowie mit wissenschaftlicher Fundierung geschult. Andererseits könnten die älteren, schwervermittelbaren Stellensuchenden einen Lern- sowie einen Gewöhnungseffekt an diese in der Arbeitswelt immer gebräuchlicheren Medien erzielen. Mithin entspreche das Projekt dem ersten (nachhaltige Verbesserung des individuellen Beratungsangebots der RAV für die Zielgruppe) und dem dritten (nachhaltige Stärkung der internen Kompetenzen der RAV zur Beratung, Begleitung oder Vermittlung der Zielgruppe) Punkt der Ziele des Massnahmenpaketes. Das Gesuch des Beschwerdeführers passe inhaltlich in die bisher vom SECO bewilligte Projektlandschaft. In etlichen Projekten spezialisierten sich Teile der RAV

mit herkömmlicher Beratungstätigkeit auf ältere Stellensuchende oder übergeben diese Tätigkeit externen Institutionen (womit das dritte Projektziel, die Stärkung der Kompetenzen in den RAV, entfalle). Andere Kantone stärkten die digitalen Kompetenzen mit durchgehender fachlicher Betreuung und Workshops sowie dem Aufbau eines Kompetenzzentrums. Im Kanton Y. \_\_\_\_\_ werde eine onlinebasierte Möglichkeit für gut qualifizierte ältere Stellensuchende eingeführt, während eines halben Jahrs Online-Potentialabklärungen, videobasierte Trainings und Beratungen zu absolvieren. Dabei würden Fortschrittskontrollen an die Personalberatung des RAV übermittelt. Die Kosten beliefen sich auf Fr. 5 Mio. Der Unterschied zum [...] Projekt sei hinsichtlich der SECO-Vorgaben marginal. Schliesslich sei auch auf die finanzielle Seite des Gesuchs hinzuweisen. Mit etwas mehr als Fr. 900'000.- liege es im hinteren Drittel der 32 bewilligten Projekte. Es sei damit vergleichsweise günstig, während gleichzeitig methodische Erkenntnisse gewonnen würden, die im Grundsatz von allen Kantonen genutzt werden könnten.

#### **E. 4.2**

Darauf erwiderte das SECO in seiner Vernehmlassung, grundsätzlich beabsichtige das Projekt des Beschwerdeführers, die Beratungskompetenz der Personalberater für die Zielgruppe des Impulsprogramms zu verbessern. Allerdings solle dies über den Weg einer vergleichenden Studie erfolgen, deren Ausgang vorderhand gänzlich offen sei. Das Projekt verfüge demnach über einen ausserordentlichen Studienanteil bzw. Forschungscharakter, der in dieser Weise nicht durch das Impulsprogramm vorgesehen sei. Dieses ziele nämlich darauf ab, die Konkurrenzfähigkeit von älteren Arbeitskräften zu sichern und schwer vermittelbaren Stellensuchenden den Schritt in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Es gehe damit um eine direkte und nachhaltige Verbesserung der Beratung für die Zielgruppe. Der Bundesrat habe in seinem Beschluss vom 15. Mai 2019 den Fokus explizit auf den Zugang zu Massnahmen zur öffentlichen Arbeitsvermittlung gelegt. Das eingereichte Projekt «Distanzberatung von älteren Stellensuchenden und schwervermittelbaren Stellensuchenden» sei jedoch keine Massnahme zur Integration in den Arbeitsmarkt, sondern ein Forschungsprojekt zum Thema Distanzberatung. Die Empfehlung betreffend allfällige Massnahmen hänge vollumfänglich von der durchzuführenden Studie und deren Forschungsergebnissen ab, welche gänzlich unbekannt seien. Im Extremfall könne dies dazu führen, dass sämtliche Analysen zum Schluss gelangen würden, weitere Massnahmen seien nicht angezeigt, womit das Projekt effektiv einzig aus dem Forschungsteil bestanden hätte. Auch wenn dieser Ausgang eher unwahrscheinlich sei, zeige er doch auf, dass das Projekt über einen augenscheinlichen Studiencharakter verfüge, der vom Impulsprogramm so nicht vorgesehen sei. Dieses Ungleichgewicht manifestiere sich auch in der Kostenaufstellung. Das Projektbudget von total Fr. 922'000.- beschränke sich mit Fr. 91'000.- für die Vorstudie und Fr. 767'000.- für die vergleichende Studie, insgesamt also Fr. 858'000.- bzw. 93 % der gesamten Projektkosten, fast ausschliesslich auf die Forschung. Der Budgetanteil für die Handlungsempfehlungen und die Entwicklung eines Instrumentariums zur Umsetzung der Resultate der Studie - den eigentlichen Kernteil des Impulsprogramms - sei mit Fr. 14'000.- verschwindend klein. Unbestritten sei, dass eine gewisse Grundlagenarbeit unabdingbar sei, um Personalberater in diesem Themenbereich zu befähigen, jedoch zweifellos nicht in diesem Ausmass bzw. nicht über die Finanzierung des Impulsprogramms. Wenn der Beschwerdeführer vorbringe, sein Antrag liege mit etwas mehr als Fr. 900'000.- im hinteren Drittel der bisher bewilligten Projekte, sei darauf hinzuweisen, dass bewilligte Projekte in dieser Grössenordnung - im Gegensatz zum

vorliegenden - keinen derartigen Studiencharakter aufwiesen, sondern konkrete Massnahmen vorschlugen, so z.B. die Stärkung der Beratung und Begleitung von Stellensuchenden durch Weiterbildung von Personalberatern (Projekt «Job Coaching» des Kantons Z.\_\_\_\_\_) oder der Aufbau eines RAV-internen Job-Coaching-Teams im Kanton Q.\_\_\_\_). Die Ablehnung des vorliegenden Projektantrags sei keinesfalls in unangemessener Weise erfolgt. Die Vorinstanz begründe die Ablehnung einerseits im Entscheid vom 5. Juli 2022 selber; andererseits sei der Beschwerdeführer im Vorfeld des Entscheids sowie auch im Nachgang dazu mündlich darüber aufgeklärt worden.

### **E. 4.3**

Der Beschwerdeführer replizierte, die Kritik des SECO beziehe sich zur Hauptsache auf den Umstand, dass der Beschwerdeführer zuerst die unterschiedlichen Schwierigkeiten und Schwächen der Zielgruppe in der Distanzberatung erkennen wolle, bevor er langfristige und nachhaltige Massnahmen definiere, die auch für andere Kantone geeignet sein könnten. Aus den Zielen des Bundesrates und den Richtlinien des SECO sei nicht ersichtlich, dass Projekte keinen Forschungscharakter aufweisen dürften und statt einer Evaluation neuer Ansätze mit fixfertigen Massnahmen daherkommen müssten. Forschungs- und Studienanteile seien weder in den Vorgaben ausgenommen, noch seien sie in der vorgängigen Kommunikation des SECO mit dem RAV des Beschwerdeführers ausgeschlossen worden. Vielmehr sähen die inhaltlichen Kriterien das Generieren von Erkenntnissen zu neuen Ansätzen explizit vor. Wenn das SECO in seiner Vernehmlassung den Anteil der Forschung an den Projektkosten hochrechne, verkenne es den Charakter der angewandten Forschung: Neben dem Aufwand, den die am Projekt beteiligten Personalberater leisten würden, entstünde ein unmittelbarer, sich in ihrer weiteren Beratungstätigkeit multiplizierender Nutzen. Das SECO und andere Kantone böten keine annähernd vergleichbaren Alternativen im Bereich der Distanzberatung an. Dabei sei der Bedarf an digitalen Fähigkeiten im arbeitsmarktlichen Bewerbungsprozess unbestritten sowie von zunehmender Bedeutung.

### **E. 5**

Streitig ist angesichts der soeben wiedergegebenen Standpunkte der Verfahrensbeteiligten, ob das Projekt des Beschwerdeführers den Zielen des Impulsprogramms entspricht. Da die Rügen des Beschwerdeführers betreffend Sachverhaltsfeststellung (Art. 49 Bst. b VwVG) einerseits und Unangemessenheit (Art. 49 Bst. c VwVG) andererseits inhaltlich eng miteinander verknüpft sind, werden sie nachfolgend zusammen geprüft. Dies rechtfertigt sich umso mehr, als die Beurteilung des Forschungscharakters des Projekts letztlich eine Wertungsfrage ist, die sich nicht im Sinne einer eindeutigen Sachverhaltsfeststellung beantworten lässt.

#### **E. 5.1**

Die Richtlinien für die Projekteingabe nennen folgende Zielsetzung (Zitat Ziff. 2.3): Ziel des Impulsprogramms ist die nachhaltige Förderung der Reintegration der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt durch die Lancierung von zielgerichteten Projekten der kantonalen Vollzugsstellen. Die über das Impulsprogramm finanzierten Projekte müssen eines oder mehrere der folgenden Ziele verfolgen: - das individuelle Beratungsangebot in den RAV für die Zielgruppe nachhaltig verbessern; - das Massnahmenangebot für die erfolgreiche Wiedereingliederung der Zielgruppe in den RAV und in den Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) nachhaltig verbessern; - die internen Kompetenzen

der RAV für die Beratung, Begleitung oder Vermittlung der Zielgruppe nachhaltig stärken. Mit den Projekten soll langfristig gewährleistet werden, dass in allen Kantonen für die Zielgruppe die arbeitsmarktlich indizierten und individuell abgestimmten Unterstützungsangebote für eine nachhaltige Wiedereingliederung zugänglich sind. Zudem sollen die Projekte dafür genutzt werden, neue Ansätze zu erproben und bei Erfolg langfristig zu etablieren und allenfalls rechtlich zu verankern.

### **E. 5.2**

Anhang 7 (Tabelle 1) zu den Richtlinien listet die inhaltlichen Kriterien für die Projekte auf, wobei das Kriterium «Innovation» folgendermassen umschrieben wird: «Das Projekt ist neuartig und unterscheidet sich von anderen Projekten oder bestehenden Lösungen. Die Projektergebnisse generieren Erkenntnisse zu neuen Ansätzen.» Im Antrag des Beschwerdeführers an das SECO vom 30. Mai 2022 wurde die Projektidee wie folgt formuliert (Zitat; STES: Stellensuchende; PB: Personalberater): Mit dem Projekt 'Distanzberatung von älteren und schwervermittelbaren STES' sollen das Projekt 'Optimierung RAV-Beratung' und das Pilotprojekt 'Videotelefonie' verknüpft werden. Die bereits gewonnenen Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt 'Videotelefonie' sollen vertieft und erweitert und neu Handlungsempfehlungen generiert werden, wie wirkungsvolle Distanzberatung basierend auf den 'Erfolgsfaktoren in der Beratung' für die spezifischen Bedürfnisse von älteren und von schwervermittelbaren STES gelingen kann. Die verschiedenen Kommunikationskanäle sollen ziel-, situations- und adressatengerecht eingesetzt werden und die dafür notwendigen Voraussetzungen seitens STES und seitens PB eruiert und berücksichtigt werden. Beim Projekt des Beschwerdeführers handelt es sich demnach im Kern nicht um etwas Neues, das sich von anderen Projekten oder bestehenden Lösungen unterscheiden würde. Vielmehr bildet es die Fortsetzung und Ausweitung der insbesondere wegen der Pandemie bereits installierten, digitale Mittel nutzenden Distanzberatung. Hinzu kommt zwar eine wissenschaftliche Fundierung, was aber nichts daran ändert, dass das Grundkonzept als solches schon seit längerem implementiert wird. Mit anderen Worten würde der Beschwerdeführer kein Projekt zur nachhaltigen Förderung der Reintegration der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt lancieren, wie es die Richtlinien verlangen. Insofern würde auch keine nachhaltige Verbesserung gegenüber der vorbestehenden Situation anvisiert. Stattdessen würden schon aufgegleiste Projekte verknüpft und wissenschaftlich ausgewertet.

### **E. 5.3**

Laut Anhang 4 zum Gesuch des Beschwerdeführers vom 30. Mai 2022 beinhalten die Projektkosten von total Fr. 922'000.- namentlich folgende Teilbeträge: Fr. 91'000.- für die Vorstudie, Fr. 767'000.- für die vergleichende Studie und Fr. 40'000.- für die externe Evaluation des Gesamtprojekts. In Anbetracht dessen lässt sich nicht leugnen, dass das Projekt schwergewichtig, d.h. im Umfang von Fr. 898'000.- bei Kosten von total Fr. 922'000.-, einen Studien- oder Forschungscharakter aufweist. Dementsprechend kann man auch nicht behaupten, die Vorinstanz hätte den Sachverhalt falsch erfasst. Wenn der Beschwerdeführer in diesem Kontext erklärt, das SECO erkenne den Charakter der angewandten Forschung, dann muss darauf hingewiesen werden, dass solche ergebnisoffen ist, weshalb jedenfalls im Stadium der Gesuchsprüfung unklar bleibt, ob das Projekt überhaupt eine zielkonforme Verbesserung bewirken kann. Zu Recht wendet denn auch das SECO ein, die Empfehlung betreffend allfällige Massnahmen hänge vollumfänglich von der durchzuführenden Studie und deren Forschungsergebnissen ab, welche gänzlich unbekannt

sein.

#### **E. 5.4**

Unter diesen Umständen vermag der Einwand des Beschwerdeführers, Forschungs- bzw. Studienanteile seien nicht ausgeschlossen, und die Kriterien sähen das Generieren neuer Ansätze explizite vor, die Entscheidung des SECO nicht als unangemessen erscheinen zu lassen. Auch wegen der beschränkten Mittel des Impulsprogramms durfte das SECO als Fachbehörde Projekte priorisieren, welche keinen so weitreichenden Forschungs- oder Studiencharakter aufweisen. Abgesehen davon existiert der Projektansatz beim Beschwerdeführer bereits, und es ist, wie erwähnt, fraglich, ob neue generiert werden könnten.

#### **E. 5.5**

Sodann ist es gerade auch wegen dieser Ungewissheit zweifelhaft, ob das Projekt den Grundsätzen von Art. 59 Abs. 2 AVIG über die Eingliederung schwervermittelbarer Versicherter gerecht würde und die Reintegration der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt entsprechend der Intention des Impulsprogramms nachhaltig fördern könnte. Als Fachinstanz vermag das SECO besser als das Bundesverwaltungsgericht abzuschätzen, inwiefern dies realistischerweise der Fall sein könnte.

#### **E. 5.6**

Angesichts dessen kann offenbleiben, inwiefern das streitgegenständliche Vorhaben zu den bisher bewilligten Projekten passen würde. Freilich erscheint das Argument des SECO, bewilligte Projekte vergleichbarer Grössenordnung würden keinen derartigen Studiencharakter aufweisen, sondern konkrete Massnahmen vorschlagen, plausibel und sachgerecht (vgl. das Dokument «Impulsprogramm 2020-2024, Massnahme 5, Übersicht bewilligte Projekte», Stand September 2023; abrufbar unter [www.arbeit.swiss](http://www.arbeit.swiss), «Institutionen/Medien», «aktuelle Projekte und Massnahmen», «Arbeitskräftepotenzial: Bundesmassnahmen 2020-24»). Daher bestehen keine Hinweise auf eine rechtswidrige Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers. Ausserdem bleibt zu beachten, dass die Mittel beschränkt sind und das SECO mit besonders grossem Ermessen Priorisierungen vornehmen darf (vgl. oben E. 3.3.4).

#### **E. 5.7**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die vorinstanzliche Beurteilung des Projekts des Beschwerdeführers als angemessen einzustufen ist, da dieses die Ziele des Impulsprogramms jedenfalls nicht in genügendem Masse erfüllt. Das SECO hätte nicht anders entscheiden sollen.

#### **E. 6.1**

Der Beschwerdeführer legt sodann dar, die Ausarbeitung seines Gesuchs sei ein mehrstufiger, eng mit dem SECO geführter Prozess gewesen. Eine erste Besprechung mit dem SECO habe im Sommer 2021 stattgefunden. Das SECO habe Interesse gezeigt und den Beschwerdeführer zur Ausarbeitung des Projekts aufgefordert. Bis zum ersten Quartal des Jahres 2022 habe das RAV des Beschwerdeführers die Rahmenbedingungen geklärt. Anfangs April 2022 sei dem SECO ein Entwurf der Projekteingabe übermittelt worden. Das Projekt sei als grundsätzlich sehr sinnvoll eingestuft worden. Das SECO habe eine Präzisierung des Gesuchs empfohlen. Im Rahmen einer Besprechung im April 2022 habe sich das SECO positiv geäussert und auf eine schnelle Einreichung gedrängt. Diese sei am

31. Mai 2022 erfolgt. Die Rückmeldung des SECO vom 13. Juni 2022 habe gelautet: Das Gesuch sei geprüft, die Grundtendenz positiv. Der Antrag sei aufgrund der vorangegangenen Gespräche gut verbessert worden. Grundsätzlich habe das SECO das Projekt als sehr sinnvoll erachtet, insbesondere, weil der Beschwerdeführer mehr Erfahrung in der Distanzberatung habe als andere Kantone. Offen sei gewesen, wie die grundlegenden Ziele des Impulsprogramms erfüllt würden, namentlich die nachhaltige Verbesserung des Beratungsangebots für die Zielgruppe und die Erprobung neuer Ansätze. Unklar sei ferner gewesen, wie das Projekt auf die spezifischen Probleme der Zielgruppe ausgerichtet sei. Diese Anliegen seien in den Projektantrag aufgenommen worden.

## **E. 6.2**

Die Vorinstanz erwidert, nach vorgängigem Austausch mit dem SECO habe der Beschwerdeführer am 1. April 2022 einen ersten Entwurf des Projektantrages eingereicht, damals noch unter der Bezeichnung «Beratungsqualität in der Distanzberatung». Im Anschluss daran habe ein mehrfacher Austausch zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer stattgefunden. Mit E-Mail vom 11. April 2022 sei diesem unter anderem mitgeteilt worden, dass das Projekt grundsätzlich als sinnvoll erachtet werde, allerdings noch zu wenig klar sei, weshalb es im Rahmen des Impulsprogramms umgesetzt werden solle. Weiter sei bereits zu diesem Zeitpunkt darauf hingewiesen worden, dass eine reine Evaluation einer bestehenden Massnahme für eine Projektfinanzierung im Rahmen des Impulsprogramms nicht ausreiche. Darüber hinaus habe die Vorinstanz auf diverse Unklar- bzw. Unvollständigkeiten hingewiesen und um entsprechende Ergänzung im definitiven Projektantrag ersucht. Am 30. Mai 2022 habe der Beschwerdeführer den überarbeiteten Projektantrag, nunmehr unter dem Titel «Distanzberatung von älteren Stellensuchenden und schwervermittelbaren Stellensuchenden», eingereicht. Von Anfang an und jederzeit sei ihm offen kommuniziert worden, dass das eingereichte Projekt einen starken, beinahe ausschliesslichen Forschungscharakter aufweise und deshalb unklar sei, ob es über das Impulsprogramm finanziert werden könne.

## **E. 6.3**

Als rechtskundige Fachbehörde musste der Beschwerdeführer wissen, dass die Einreichung eines Finanzierungsantrags keine Garantie für dessen Gutheissung bieten würde. Der Beschwerdeführer behauptet denn auch nicht, und ebensowenig ist es erstellt, dass ihm die Vorinstanz während des geschilderten Austausches eine Gutheissung seines Antrags zugesagt oder einen dahingehenden Vertrauenstatbestand (vgl. dazu etwa BGE 146 I 105 E. 5.1.1) gesetzt hätte. Dementsprechend kann er aus der Kommunikation mit dem SECO im Vorfeld der Antragseinreichung nichts zu seinen Gunsten ableiten.

## **E. 7**

Soweit der Beschwerdeführer in seinem Eventualbegehren, die Sache sei «zur erneuten Beurteilung (mit einlässlicher Begründung)» an das SECO zurückzuweisen, andeuten sollte, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht verletzt, ist Folgendes auszuführen: Die Vorinstanz legte in der angefochtenen Verfügung - zumindest kurz - die Gründe für ihren Entscheid dar. Dem Beschwerdeführer war es sodann möglich, diese sachgerecht anzufechten. Inwiefern eine allfällige Gehörsverletzung vorliegen soll, ist somit nicht ersichtlich und wird im Übrigen auch vom Beschwerdeführer nicht weiter begründet. Der Eventualantrag ist daher ebenfalls abzuweisen.

## **E. 8.1**

Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht betreffend den Vollzug des AVIG sind kostenpflichtig (Urteile des BVGer B- 410/2022 vom 5. Mai 2023 E. 12, B-5863/2020 vom 1. März 2022 E. 6 und B-3364/2011 vom 14. Juni 2012 E. 7). Weil der Beschwerdeführer unterliegt, hat er die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2). Ausgehend vom Streitwert (Art. 63 Abs. 4bis Bst. b VwVG i.V.m. Art. 4 VGKE) sind diese in Anwendung der gesetzlichen Bemessungsfaktoren (Art. 63 Abs. 4bis VwVG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 VGKE) auf Fr. 6'500.- festzusetzen.

## **E. 8.2**

Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

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