

CH_VB JAAC 65.68 vom 12. Mai 2000

Bundesverwaltung, 2000-05-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_65.68__

FR: CH_VB JAAC 65.68 du 12 mai 2000

IT: CH_VB JAAC 65.68 del 12 maggio 2000

Erwägungen

E. 1

Art. 64 et 83 al. 1 let. k LACI: compétence pour allouer des subventions dans le domaine des mesures préventives. Pouvoir d'appréciation. - L'Organe de compensation, respectivement le Secrétariat d'état à l'économie, tranche les demandes tendant au versement de subventions pour les programmes d'occupation. Les autorités cantonales prennent position au sujet de ces demandes (consid. 2 et 3). - Lorsque l'Organe de compensation partage l'avis de l'autorité cantonale tendant à un changement de la pratique suivie jusqu'alors, ses considérants ne peuvent pas simplement renvoyer à l'avis de celle-ci. L'organe de compensation est tenu de motiver son appréciation et d'exposer les considérants (d'ordre matériel) de sa décision (consid. 4).

E. 2

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, SR 837.0) regelt im sechsten Kapitel des dritten Teils die Leistungen für Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (so genannte Präventivmassnahmen).

E. 2.1

Unter die Leistungen für Präventivmassnahmen fallen auch Beiträge für die vorübergehende Beschäftigung von Arbeitslosen. Die Versicherung fördert die vorübergehende Beschäftigung von Arbeitslosen im Rahmen von Programmen öffentlicher oder privater, nicht auf Gewinn gerichteter Institutionen zur Arbeitsbeschaffung oder Wiedereingliederung ins Erwerbsleben durch finanzielle Beiträge. Sie ersetzt die nachgewiesenen anrechenbaren Kosten für die vorübergehende Beschäftigung von Versicherten. Der Bundesrat bestimmt die Einzelheiten, insbesondere die anrechenbaren Kosten (Art. 72 und 75 Abs. 1 AVIG).

E. 2.2

Gesuche um finanzielle Beiträge sind begründet der kantonalen Amtsstelle einzureichen, die sie zusammen mit einer Stellungnahme an die Ausgleichsstelle weiterleitet. Die Ausgleichsstelle trifft die Entscheide und richtet die Beiträge aus. Das seco führt die Ausgleichsstelle (vgl. Art. 64 Abs. 1, Art. 75 Abs. 1, Art. 83 Abs. 1 Bst. k, Art. 85 Abs. 1 Bst. h AVIG sowie Art. 89 Abs. 3 Bst. b der Verordnung vom 31. August 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung [AVIV], SR 837.02).

E. 2.3

Als anrechenbare Kosten für Beschäftigungsprogramme gelten die Besoldung der erforderlichen Organisatoren und Leiter, die Kosten für Ausrüstungen, Materialien und

Lehrmittel, die Prämien für die Berufsunfall- und Sachversicherung, die Unterkunfts- und Verpflegungskosten, die Transport- und Reisekosten zum Einsatzort sowie die Projektierungs-, Kapital- und Raumkosten (Art. 97 Abs. 1 Bst. a-f AVIV). Im Kreisschreiben des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) vom 1. Juni 1997 über die arbeitsmarktlichen Massnahmen (Kreisschreiben)[258] werden die anrechenbaren Kosten näher spezifiziert. Als anrechenbare Kosten gelten auch die Betreuungskosten, also unter anderem die Löhne der Organisatoren, Projektleiter und Lehrkräfte bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 800.- brutto pro Monat. In Rechnung gestellt werden kann der Bruttolohn einschliesslich der Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherungen (AHV [Alters- und Hinterlassenenversicherung] / IV [Invalidenversicherung] / EO

E. 3

Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren ist die Frage, ob die Lohnzahlungen des Beschwerdeführers an die Projektmitarbeiter in vollem Umfang anrechenbare Kosten darstellen, ferner, wie es sich in dieser Hinsicht mit den anteilmässigen, pauschal festgesetzten Aufwendungen für die Weiterbildung der Projektmitarbeiter verhält und schliesslich, ob auch die anteilmässigen, pauschal festgesetzten Infrastrukturkosten für die Zentrale zu den anrechenbaren Kosten zu zählen sind.

E. 3.1

Aus den Akten geht hervor, dass die umstrittenen Aufwendungen vom BIGA in früheren Jahren immer als anrechenbare Kosten anerkannt worden waren. Nach Darstellung des seco wurde indessen im Jahr 1998 die Entscheidkompetenz in dieser Frage offenbar an die kantonalen Amtsstellen übertragen, an deren - abweichenden - Befund sich das seco heute gebunden fühlt. Infolgedessen schloss es sich in allen umstrittenen Fragen der Meinung der kantonalen Amtsstelle an, ohne sich inhaltlich näher mit seiner früheren, davon abweichenden Praxis und den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften auseinander zu setzen. Anzumerken bleibt, dass sich die massgebenden Vorschriften in der Zwischenzeit nicht geändert hatten.

E. 3.2

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ergibt sich demnach, dass das seco zwar zu Recht selber über das Beitragsgesuch entschieden hat. Als rechtens erweist sich auch, dass die kantonale Amtsstelle vorgängig zum Beitragsgesuch Stellung nahm (vgl. Art. 83 Abs. 1 Bst. k und Art. 85 Abs. 1 Bst. h AVIG). Indessen fragt sich, wie es prozessual zu werten ist, dass sich das seco bei seiner Entscheid derart eng an die Würdigung der kantonalen Amtsstelle hielt. Insbesondere muss gefragt werden, ob das seco nicht verpflichtet gewesen wäre, sich zumindest mit den Gründen für das Abweichen von der früheren Praxis näher auseinander zu setzen und als zuständige Bundesbehörde seinen Entscheid im Lichte der massgebenden Bundesvorschriften einlässlicher zu begründen.

E. 4

der Rechtspflegeinstanz zur Ausschöpfung ihrer Kognition. Es stellt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar, wenn die entscheidende Behörde sich nicht mit allen rechtswesentlichen Vorbringen befasst, die ihr zulässigerweise und in prozessual richtiger Form zur Beurteilung unterbreitet wurden (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 266). Das bedeutet, dass das seco bei einem ihm obliegenden Beitrags-Entscheid im Sinne von Art. 83 Abs. 1 Bst. k AVIG verpflichtet ist, seine

Ermessenszuständigkeit selber wahrzunehmen, sein Ermessen mithin auszuschöpfen und die seinen Entscheid tragenden (materiellen) Erwägungen darzulegen. Erachtet es die Stellungnahme der kantonalen Amtsstelle als zutreffend, darf es dies zwar zum Ausdruck bringen, doch dürfen sich seine Erwägungen nicht in einem Hinweis auf die Auffassung der unteren Behörde erschöpfen. Diese haben vielmehr den allgemein geltenden Anforderungen an eine hinreichende Begründung zu genügen.

E. 5

Auffassung eben so gut vertreten lässt (Gygi, Verwaltungsrecht, a. a. O., S. 158). Das hat zur Folge, dass die Gründe, die zur Praxisänderung geführt haben, einlässlich und nachvollziehbar darzulegen sind.

E. 5.1

Das Gesetz äussert sich nicht näher über die Anforderungen an die Begründung. Praxis und Lehre erachten bei erstinstanzlichen Verfügungen auch eine summarische Begründung als genügend. Als Mindestanforderung muss sie indessen Angaben zum Sachverhalt, welcher der Verfügung zu Grunde liegt, zum Begehren der Betroffenen, zu den massgeblichen Rechtsvorschriften, auf welche sich die Verfügung stützt, sowie zu den Gründen im engeren Sinn, das heisst zur Auslegung der Rechtsvorschriften und ihrer Anwendung auf den konkreten Tatbestand haben (vgl. hiezu und zum Folgenden: Mark E. Villiger, Die Pflicht zur Begründung von Verfügungen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 1989, S. 137 ff., insb. S. 151 Ziff. 20; sowie: Lorenz Kneubühler, Die Begründungspflicht, Bern usw. 1998, S. 29 ff.; je mit weiteren Hinweisen). Die Gründe können unter Umständen auch im späteren Verfahren nachgeschoben werden. Strengere Anforderungen gelten, wenn der Behörde ein erhebliches Ermessen zusteht, wenn ihr Entscheid erheblich in die Sphäre des Betroffenen eingreift oder bei komplexen Sachverhalten.

E. 5.2

Darüber hinaus hat eine Begründung auch dann erhöhten Anforderungen zu genügen, wenn von der bisher geübten Praxis abgewichen wird. Die geänderte Auslegung eines Rechtssatzes muss sich nämlich auf ernsthafte, sachliche Überlegungen und Überzeugungen stützen. Insbesondere wäre es mit der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit nicht vereinbar, von der bisherigen Auslegung nur deshalb abzuweichen, weil sich die andere

E. 5.3

Im vorliegenden Streit ist nicht hinreichend klar geworden, aus welchen ernsthaften, sachlichen Gründen die Vorschriften des AVIG, der AVIV und des Kreisschreibens über die Präventivmassnahmen anders auszulegen waren, als sie das BIGA in früheren Jahren ausgelegt hat. Im Einzelnen ergibt sich Folgendes:

E. 5.3.1

Der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) zwischen dem Beschwerdeführer und dem Schweizerischen Verband des Personals öffentlicher Dienste vom 1. Januar 1999 gilt bis zum 31. Dezember 2002. Die Besoldung richtet sich nach dem Besoldungsreglement, welches einen integrierenden Bestandteil des GAV bildet. Nach Ziff. 6 Besoldungsreglement haben Mitarbeiter Anspruch auf Kinder- und Familienzulagen gemäss den Bestimmungen des Kantons am Arbeitsort sowie auf eine zusätzliche

Sozialzulage von Fr. 240.- pro unterstützungspflichtige Person. Gemäss Darstellung des seco beträgt diese Sozialzulage 4,1% der Gesamtlohnsumme. Nach Art. 75 Abs. 1 AVIG ersetzt die Versicherung die nachgewiesenen anrechenbaren Kosten für die vorübergehende Beschäftigung von Versicherten. Nach Art. 97 Abs. 1 Bst. a AVIV gelten als anrechenbare Projektkosten auch die Besoldung der erforderlichen Organisatoren und Leiter. Das erwähnte Kreisschreiben hält dazu in Rz. G 64 fest: «Regel: Anrechenbar sind die nachgewiesenen, notwendigen Projektkosten, d. h. a. Betreuungskosten: Die Löhne der Organisatoren, der Projektleiter und der Lehrkräfte. Es handelt sich dabei um die «Betreuungskosten» wie unter Randziffer G 25 beschrieben. In Rechnung gestellt werden kann der Bruttolohn, soweit er mit der vorübergehenden Beschäftigung direkt zusammenhängt (einschliesslich der Arbeitgeberbeiträge für AHV / IV / EO / ALV / BVG / UVG) und anderer Entschädigungen (Ferien, Gratifikation, Prämien an die Familienausgleichskasse usw.). Anrechenbar sind ebenfalls Kosten für eine berufliche Weiterbildung des fest angestellten Betreuungspersonals in der Grössenordnung von 4-5 Kurstagen pro Jahr (...).» Damit geht das Kreisschreiben bei der Umschreibung der anrechenbaren Kosten von den Bruttolöhnen der Projektbetreuer aus, in welche in nicht abschliessender Aufzählung verschiedene Lohnbestandteile einbezogen werden, wobei etwa auch «andere Entschädigungen» oder die Kosten der berufsüblichen Weiterbildung ausdrücklich erwähnt sind. Will man - wie es das seco und das kantonale Amt zu tun scheinen - die umstrittene «Sozialzulage» nicht unter dem Titel der (gesetzlichen) Sozialleistungen zulassen, stellen sie doch - worauf der Beschwerdeführer mit Recht hinweist - einen vertraglich geregelten Teil des Lohngefüges dar und lassen sich damit unschwer als «andere Entschädigung» unter den Wortlaut des Kreisschreibens subsumieren. Insofern sind sie eindeutig der «Besoldung der erforderlichen Organisatoren und Leiter» gemäss Art. 97 Abs. 1 Bst. a AVIV zuzurechnen. Eine andere Frage ist, wie es zu halten wäre, wenn mit den im konkreten Fall ausgewiesenen «Besoldungen» in unvertretbarer Weise zu hohe Löhne durch die Versicherung finanziert werden müssten. Das wird indessen vom seco nicht geltend gemacht. Vielmehr ist festzuhalten, dass sich die anlässlich des Instruktionsverfahrens vor der Rekurskommission EVD relevierten Besoldungen der Projektverantwortlichen in einem vertretbaren Rahmen bewegen. Daraus ergibt sich, dass sich die frühere Praxis der zuständigen

E. 5.3.2

Das frühere BIGA anerkannte praxisgemäss eine Einzahlung von 5% der Lohnsumme des Projektpersonals in einen so genannten Weiterbildungsfonds als anrechenbare Kosten und prüfte jeweils die Verwendung der Fonds-Gelder anhand von Belegen und Programmen. In der angefochtenen Verfügung rückte das seco indessen von dieser Praxis mit der Begründung ab, es könnten «nur effektive und nachgewiesene Weiterbildungskosten für das Projektleitungspersonal angerechnet werden». Den kantonalen Amtsstellen sei im Übrigen mitgeteilt worden, frühere Abmachungen zwischen dem BIGA und den Organisatoren von Beschäftigungsprogrammen hätten ab dem 1. Januar 1998 ihre Gültigkeit verloren. Auch was den Weiterbildungsfonds anbetrifft, werden aus der Begründung des seco keine sachlichen und ernsthaften Gründe ersichtlich, welche die früher geübte Praxis als unhaltbar oder rechtswidrig und eine Praxisänderung als zwingend erforderlich erscheinen liessen. Bei den Kosten für die Weiterbildung ergibt sich regelmässig das Problem, dass diese - anders als etwa die Lohnkosten oder die Raumkosten usw. - im Zeitpunkt der Budgetierung noch nicht genau feststehen. Es ist demnach zwangsläufig von Schätzungen oder Annäherungswerten auszugehen. Dieser Umstand liesse sich streng genommen auch gegen

das heute vom seco und dem kantonalen Amt angeführte Erfordernis anführen, nur die effektiv nachgewiesenen Kosten seien anrechenbar. Wie es sich damit letztlich verhält, kann indessen offen bleiben. Massgebend ist, dass nicht überhöhte Werte geltend gemacht und der Versicherung überbunden werden. Das wird aber weder vom seco noch vom kantonalen Amt behauptet. Allein die Wahl eines Mittelwerts und die Aussonderung der fraglichen Beträge in einen Fonds gestatten es indessen nicht, von einer Verletzung der Vorschriften über die Anrechenbarkeit der Kosten über die berufliche Weiterbildung auszugehen, wie es das seco und das kantonale Amt zu tun scheinen. Damit kann die weitere Frage offen bleiben, wie es zu würdigen ist, dass das seco offenbar nur den kantonalen Amtsstellen die Hinfälligkeit seiner früheren Abmachungen mit den Organisatoren von Beschäftigungsprogrammen mitteilte und jedenfalls (trotz entsprechender Aufforderung) keine Dokumente beizubringen vermochte, nach denen es diese Mitteilung auch direkt den Betroffenen (und damit auch dem Beschwerdeführer) zukommen liess.

E. 5.3.3

Schliesslich kürzte das seco den beantragten Beitrag für die Infrastrukturkosten der Zentrale um Fr. 4 500.-. Gestützt auf das Kreisschreiben anerkannte es diese Infrastrukturkosten zwar grundsätzlich als anrechenbar. Gleichwohl folgte es der kantonalen Amtsstelle, welche diese als «gesamthaft hoch» und «nicht gerechtfertigt» bezeichnete und eine Reduktion verlangte. Demgegenüber machte der Beschwerdeführer geltend, der gekürzte Beitrag betreffe einen projektbezogenen Anteil der Raum-, Material-, Telefon- und weiteren administrativen Kosten der Zentrale.

E. 5.3.4

Vorliegend ist der rechtserhebliche Sachverhalt erstellt und sind alle massgebenden Beträge bekannt und rechnerisch unbestritten geblieben. Insbesondere wurden von keiner Seite Einwände dagegen erhoben, dass der Gesuchsbeitrag in der angefochtenen Verfügung mit Fr. 615 227.90 beziffert wurde und dass infolge eines Additionsfehlers zu diesem Betreffnis Fr. 6 400.- hinzuzurechnen sind. Unter diesen Umständen liefe eine Rückweisung auf einen prozessualen Leerlauf hinaus. Die angefochtene Verfügung ist demnach sogleich von der Rekurskommission EVD dahin abzuändern, als zum Betrag von Fr. 615 227.90 («Gesuchsbeitrag») der Betrag von Fr. 6 400.- («Additionsfehler») hinzuzuzählen ist, was einen Gesamtbetrag von Fr. 621 627.90 an zugesicherten Beiträgen ergibt. Die Abzüge von Fr. 2 954.30 (Sozialleistung Mitarbeiter), Fr. 3 602.80 (Weiterbildungsfonds) und Fr. 4 500.- (Infrastrukturkosten Zentrale) fallen hingegen dahin. 6. (Verfahrenskosten) (Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde gut und ändert die Zusicherungsverfügung vom 3. Juni 1999 des seco für Wirtschaft dahin, als die anrechenbaren Kosten gemäss Art. 97 AVIV für das Projekt auf Fr. 621 627.90 festgesetzt werden). [258] Zu beziehen beim Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bundesgasse 8, 3003 Bern

E. 6

Behörden an die massgebenden Bestimmungen sowohl der AVIV als auch des Kreisschreibens hielt. Für eine neue Auslegung dieser Vorschriften durch das seco und das kantonale Amt sind in diesem Verfahren keine sachlichen ernsthaften Gründe vorgebracht oder ersichtlich geworden. Insbesondere lassen sich solche nicht aus dem Wortlaut dieser Bestimmungen ableiten. Und der Umstand, dass sich allenfalls die inzwischen geänderte Auffassung des seco und des KIGA ebenfalls als vertretbar bezeichnen liesse, vermag nach

dem oben Gesagten keine Praxisänderung zu rechtfertigen.

E. 7

Diese Kosten seien gemäss früheren Anweisungen des BIGA nunmehr in den Gesuchsunterlagen getrennt von den anrechenbaren Lohnkosten der Mitarbeiter der Zentrale ausgewiesen worden. Den projektbezogenen Anteil der Lohnkosten der Zentrale habe das seco zu Recht anerkannt. Es mache keinen Sinn, den mit den Lohnkosten sachlich zusammenhängenden, projektbezogenen Anteil der Infrastrukturkosten nicht anzuerkennen. Verhält es sich so, dass - wie aus den einschlägigen Vorschriften, den beigebrachten Unterlagen und den Parteivorbringen zu schliessen ist - sowohl die Lohnkosten als auch die Infrastrukturkosten der rückwärtigen Zentrale anteilmässig an die Projektkosten anzurechnen sind, muss es als widersprüchlich und den geltenden Vorschriften zuwiderlaufend bezeichnet werden, wenn derjenige Kostenanteil, der auf Raummiete, Büromaterial, Telefon und dergleichen fällt, nun doch nicht anerkannt wird. Eine andere Frage ist, ob die rückwärtigen Kosten insgesamt als überhöht zu bezeichnen sind. Eine dahin gehende Frage der Rekurskommission EVD verneinte das seco indirekt. Auch finden sich in den (umfassenden) Unterlagen keine Anhaltspunkte, welche in diese Richtung deuten würden. Damit erweist sich auch dieser Abzug als nicht nachvollziehbar und damit als ungerechtfertigt.

E. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 65.68 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 12. Mai 2000 in Sachen S. gegen Staatssekretariat für Wirtschaft [99/MC-007] In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2001 Année Anno Band 65 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 005 267 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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