

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-7951/2007

{T 1/2}

Urteil vom 9. Mai 2008

Besetzung

Richter Hans-Jacob Heitz (Vorsitz),
Richter Frank Seethaler, Richter Stephan Breitenmoser;
Gerichtsschreiber Stefan Wyler.

Parteien

Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, Frey-Herosé-Strasse 12, 5001 Aarau,
Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO),
Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung,
Effingerstrasse 31, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Anerkennung der Jahresrechnung und der Vollzugskostenjahresrechnung des Rechnungsjahres 2005; und

Anerkennung der Jahresrechnung und der Vollzugskostenjahresrechnung des Rechnungsjahres 2006.

Sachverhalt:**A.**

Mit Verfügung vom 28. August 2006 (Verfügung 1) genehmigte die Vorinstanz die Jahresrechnung und die Vollzugskostenjahresrechnung des Rechnungsjahres 2005. Ausgenommen von der Genehmigung waren Vollzugskosten in der Höhe von Fr. 37'414.40. Diese setzten sich zusammen aus Miet- und Nebenkostenanteilen von Fr. 30'647.- und Arbeitsplatzmessungen von Fr. 6'767.40. Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, seit dem 30. Juni 2004 stünden zunächst an Dritte vermietete Büroräumlichkeiten im RAV Suhr mit einer Bruttofläche von 154 m² leer. Soweit ersichtlich seien diesbezüglich seit dem 1. Juli 2004 keine kostensenkenden Massnahmen monetär wirksam geworden. Da die leerstehenden Räume nicht dem AVIG-Vollzug dienen würden, seien diese Kosten nicht vom Ausgleichsfonds zu tragen. Auch bezüglich der Arbeitsplatzmessungen fehle dieser Zusammenhang, weshalb auch diese Kosten nicht als Vollzugskosten zu anerkennen seien.

B.

Mit Beschwerde vom 27. September 2006 (Beschwerde 1) gelangte der Beschwerdeführer an die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (REKO/EVD) und beantragte, Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz aufzuheben und die Jahresrechnung sowie die Vollzugskostenjahresrechnung 2005 vorbehaltlos zu genehmigen. Zur Begründung machte er im Wesentlichen geltend, der RAV-Standort in Suhr liesse sich aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes und aus sicherheitsrelevanten Aspekten nicht gemeinsam mit einem Dritten nutzen. Eine Trennung der Zugänge zu den ehemals vermieteten Flächen und den RAV-Räumlichkeiten sei nur mit grossen Investitionen möglich und deshalb nicht verhältnismässig. Die Räume im 4. OG seien aber für diverse Weiterbildungsveranstaltungen verwendet worden, was Kosten für die Anmietung externer Kursräume eingespart habe. Im Übrigen sei das Budget im Bereich der RAV in den letzten Jahren nie ausgeschöpft worden, und es sei aufgrund der Dynamik des Arbeitsmarktes realitätsfremd, wenn die Vorinstanz eine jederzeitige Vollausslastung aller Räumlichkeiten verlange. Je nach Arbeitsmarktlage würden die Mitarbeiterzahlen stark schwanken und kurzfristig miet- und kündbare Flächen seien auf dem Liegenschaftsmarkt nur mit hohen Kosten erhältlich.

Bezüglich der Kosten der Arbeitsplatzmessungen bringt der Beschwerdeführer vor, aufgrund der durchgeführten Messungen habe der Vermieter die Heizung und die Lüftung vorzeitig saniert, was zu einem merklichen Rückgang der krankheitsbedingten Abwesenheiten geführt habe. Das kantonale Personalgesetz verlange zudem, dass der Kanton die erforderlichen Massnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit der Mitarbeiter treffe.

C.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 8. November 2006 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen und führte aus, der Ausgleichsfonds vergüte den Kantonen unter anderem die Kosten aus dem Betrieb der RAV. Gemäss den Finanzanweisungen gehörten zu diesen Kosten die Mietkosten ohne Mietnebenkosten. Als Nutzfläche gälten Büroräume, Sitzungszimmer, Empfang, Aufenthalts- und Pausenraum, Toiletten, Archive sowie Korridore. Bei der freistehenden Bürofläche handle es sich um keine dieser Nutzflächen, weshalb diese nicht anrechenbar sei. Als Folge der Nichtanrechenbarkeit der Mietkosten seien auch die auf diesen Teil entfallenden Nebenkosten nicht anrechenbar. Am Ganzen ändere auch die Einhaltung des Budgets durch den Kanton sowie die erreichten Wirkungen durch die Zusammenlegung von zwei Standorten nichts.

Betreffend die Arbeitsplatzmessungen brachte die Vorinstanz vor, der geltend gemachte Aufwand sei nach ihren Finanzanweisungen nicht anrechenbar. Ein Mehrwert, der eine Anrechenbarkeit rechtfertigen würde, sei nicht entstanden. Schliesslich habe der Kanton die Verpflichtung, die notwendigen Schutzmassnahmen für alle seine Mitarbeiter zu treffen. Es sei deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Ausgleichsfonds die Kosten der Messungen zu finanzieren habe.

D.

Am 10. November 2006 verfügte die REKO/EVD den Abschluss des Schriftenwechsels. Mit Schreiben vom 2. Mai 2007 teilte das Bundesverwaltungsgericht die Übernahme des bei der REKO/EVD hängigen Verfahrens mit.

E.

Mit Verfügung vom 21. August 2007 (Verfügung 2) genehmigte die Vorinstanz die Jahresrechnung und die Vollzugskostenjahresrechnung des Rechnungsjahres 2006. Miet- und Nebenkosten von Fr. 30'647.- für

154 m² ungenutzten Büroraums im RAV Suhr waren von der Genehmigung wieder ausgenommen.

F.

Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer am 18. September 2007 nunmehr beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde (Beschwerde 2) und beantragte, Ziff. 2 des vorinstanzlichen Entscheids unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz aufzuheben und die Jahresrechnung sowie die Vollzugskostenjahresrechnung 2006 vorbehaltlos zu genehmigen. Neben den bereits in der Beschwerde 1 gemachten Ausführungen brachte der Beschwerdeführer zusätzlich vor, im Jahre 2006 seien der Plenarraum (77 m²) 24 mal und die 3 Gruppenräume (2 x 21 m², 1 x 35 m²) mindestens einmal pro Woche genutzt worden. Allein die temporäre Zumietung vergleichbarer Räumlichkeiten hätte rund Fr. 25'000.- gekostet. Im Übrigen handle es sich um eine relativ kleine Fläche, die als Reserve für eine zukunftsorientierte, umsichtige und massvolle Planung notwendig sei. So könnten bei einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und einem damit einhergehenden steigenden Mitarbeiterbedarf einzelne Sitzungszimmer innert nützlicher Frist wiederum als Büros genutzt werden. Schliesslich würden auch die Finanzanweisungen festhalten, dass u.a. Sitzungszimmer anrechenbare Nutzflächen seien.

G.

Mit Vernehmlassung vom 30. November 2007 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerdeverfahren 1 und 2 miteinander zu vereinigen. Im Übrigen verwies sie auf ihre Ausführungen in der Vernehmlassung vom 8. November 2006.

H.

Mit Verfügung vom 7. Dezember 2008 vereinigte das Bundesverwaltungsgericht die Verfahren B-7819/2006 (Beschwerde 1) und B-7951/2007 (Beschwerde 2) und teilte zugleich mit, dass im Rahmen der Entlastungsmassnahmen zugunsten der Abteilung III des Bundesverwaltungsgerichts das Verfahren von der Abteilung II übernommen werde.

I.

Mit Schreiben vom 9. April 2008 stellte der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht weitere Beweisurkunden zu. Die Vorinstanz reichte beim Bundesverwaltungsgericht mit Schreiben vom 24. April 2008 ihrerseits weitere Beweisurkunden ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Die Entscheide der Vorinstanz vom 28. August 2006 (Beschwerde 1) und vom 21. August 2007 (Beschwerde 2) sind Verfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021).

1.1 Diese Verfügungen können nach Art. 101 Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (AVIG, SR 837.0) und im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 31 ff. und Art. 37 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]) mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Die bei Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 bei den Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen hängigen Verfahren übernimmt das Bundesverwaltungsgericht (Art. 53 Abs. 2 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der Beschwerde 1 wie auch der Beschwerde 2 zuständig.

1.2 Der Beschwerdeführer hat an den vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtenen Entscheide besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Er ist damit beschwerdeberechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Eingabefristen sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschriften sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Die Kostenvorschüsse wurden fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerden ist damit einzutreten.

1.3 Die Beschwerden 1 und 2 betreffen jeweils dieselben Parteien und richten sich gegen zwei Verfügungen, die zeitlich wohl verschiedenen, thematisch wie auch in Bezug auf die sich stellenden Rechtsfragen praktisch identisch sind. Es rechtfertigt sich deshalb, die beiden Verfahren zu vereinigen, die Beschwerden gemeinsam zu würdigen und dieselben in einem einzigen Urteil zu entscheiden (BGE 131 V 461 E. 1.2; vgl. auch die im vorliegenden Verfahren ergangene Verfügung vom 7. Dezember 2007).

2.

Gemäss Art. 76 Abs. 1 Bst. c AVIG sind mit der Durchführung der Arbeitslosenversicherung die von den Kantonen bezeichneten kantonalen Durchführungsorgane beauftragt. Als solche gelten die kantonale Amtsstelle, die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und die Logistikstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM-Stelle). Nach Art. 85b Abs. 1 AVIG richten die Kantone RAV ein. Die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, namentlich das SECO (Art. 83 Abs. 3 AVIG), entscheidet über die Anrechenbarkeit von Verwaltungskosten der kantonalen Amtsstelle, der RAV und der LAM-Stellen (Art. 83 Abs. 1 Bst. m AVIG). Die kantonalen Amtsstellen legen nach den Weisungen der Ausgleichsstelle und zuhanden der Aufsichtskommission periodisch Rechnung ab über die Verwaltungskosten der kantonalen Amtsstelle, der RAV und der LAM-Stellen (Art. 85 Abs. 1 Bst. k AVIG).

2.1 Laut Art. 92 Abs. 7 AVIG vergütet der Ausgleichsfonds den Kantonen die anrechenbaren Kosten, die ihnen bei der Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 83 Abs. 1 Bst. n^{bis} und Art. 85 Abs. 1 Bst. d, e und g-k AVIG sowie aus dem Betrieb der RAV nach Art. 85b AVIG und der LAM-Stellen nach Art. 85c AVIG entstehen (Satz 1). Der Bundesrat bestimmt auf Vorschlag der Aufsichtskommission die anrechenbaren Kosten (Satz 2). Er berücksichtigt angemessen die Bereitschaftskosten zur Überbrückung von Schwankungen des Arbeitsmarktes, das Haftungsrisiko (Art. 85g AVIG) sowie die vorübergehenden Mehrkosten, die auf Grund der interkantonalen (Art. 85e AVIG) und der interinstitutionellen (Art. 85f AVIG) Zusammenarbeit entstehen (Satz 3). Die anrechenbaren Kosten werden in Abhängigkeit zur Wirkung der erbrachten Leistungen vergütet (Satz 4). Das EVD kann mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen abschliessen (Satz 5). Art. 92 Abs. 7 AVIG hat in seiner heutigen Fassung seit seinem Inkrafttreten am 1. Juli (AS 2003 1749, 1755) eine Änderung erfahren: Mit dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits sowie über die Genehmigung der Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (AS 2006 979 ff.) wurde Art. 83 Abs. 1 Bst. n^{bis} neu geschaffen und Art. 92 Abs. 7 AVIG mit dem Verweis auf die neue Aufgabe der Ausgleichskasse gemäss dem neuen Absatz von Art. 83 ergänzt (AS 2006 991 f.). Diese

Änderung ist am 1. April 2006 in Kraft gesetzt worden, für den vorliegenden Entscheid materiell aber nicht von Bedeutung.

2.2 Gestützt auf Art. 109 AVIG hat der Bundesrat die Arbeitslosenversicherungsverordnung vom 31. August 1983 (AVIV, SR 837.02) erlassen. Gemäss Art. 119a Abs. 1 und 2 AVIV erlässt die Ausgleichsstelle Weisungen über die Errichtung und den Betrieb der RAV. Sie sorgt für die Koordination auf nationaler Ebene sowie die Wahrnehmung anderer Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung. Planung, Errichtung und Koordination der RAV obliegen der kantonalen Amtsstelle. Sie übt die Aufsicht über die RAV aus. Art. 122a Abs. 1 AVIV bestimmt unter dem Titel „Anrechenbare Kosten der RAV, der LAM-Stelle und der kantonalen Amtsstelle“, dass Betriebskosten und Investitionskosten anrechenbar sind. Nach Art. 122a Abs. 7 AVIV reicht der Kanton bis spätestens Ende Januar der Ausgleichsstelle eine detaillierte Abrechnung über die effektiv entstandenen Kosten des Vorjahres ein. Gemäss Art. 122a Abs. 8 AVIV prüft die Ausgleichsstelle die Abrechnung nach den Vorgaben der AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung vom 29. Juni 2001 (SR 837.023.3).

2.3 Die Entschädigung für die Vollzugsaufgaben nach Art. 1 der AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung bemisst sich nach den anrechenbaren Betriebskosten und den anrechenbaren Investitionskosten; Einnahmen werden von der Entschädigung abgezogen (Art. 2 AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung). Entschädigt werden die effektiv angefallenen, anrechenbaren Betriebskosten (Art. 4 Abs. 3 AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung). Die Begriffe „anrechenbare Betriebskosten“ und „anrechenbare Investitionskosten“ werden indessen in diesem Erlass – ebenso wenig wie in den weiter oben genannten Bestimmungen des AVIG und der AVIV – nicht näher umschrieben. Art. 9 der AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung erteilt der Ausgleichsstelle namentlich die Kompetenz, Weisungen über die Unterscheidung zwischen Investitions- und Betriebskosten (Bst. a) sowie die Anrechenbarkeit der Kosten zu erlassen (Bst. b). Auf diesen Artikel stützen sich die Finanzweisungen Nr. 1/2005 des SECO vom 1. September 2004 betreffend Voranschlag 2005 AVIG-Vollzugskostenentschädigung Kantone (RAV/LAM/KAST) und die Finanzweisungen des SECO Nr. 1/2006 vom 30. September 2005 betreffend Voranschlag 2006 AVIG-Vollzugskostenentschädigung Kantone (RAV/LAM/KAST), welche nähere Angaben zu den anrechenbaren Kosten enthalten (nachfolgend: Finanzanweisungen Nr. 1/2005 und

Nr. 1/2006; alle Finanzanweisungen sind online auf dem Extranet des SECO [<http://tcnet.seco.admin.ch>] > Publikationen > Weisungen – Mitteilungen (Rundschreiben) – Kreisschreiben – AVIG-Praxis > Weisungen, zuletzt besucht am 25. April 2008, abrufbar).

3. Streitig ist zum einen, ob die in den Vollzugskostenjahresrechnungen der Rechnungsjahre 2005 und 2006 enthaltenen Beträge von je Fr. 30'647.- für einen Teil der Miet- und Nebenkosten des RAV Suhr für den Bund bzw. dessen Ausgleichsfonds anrechenbare Vollzugskosten darstellen (E. 4. ff.). Zum anderen ist zu entscheiden, ob die Arbeitsplatzmessungen im Betrag von Fr. 6'767.40 aus dem Rechnungsjahr 2005 zu den anrechenbaren Vollzugskosten zu zählen sind (E. 5. ff.).

4.

Zunächst ist zu prüfen, ob die Miet- und Nebenkostenanteile der Rechnungsjahre 2005 und 2006 als anrechenbare Vollzugskosten gelten und vom Ausgleichsfonds zu übernehmen sind.

4.1 Die Vorinstanz und der Beschwerdeführer gehen übereinstimmend davon aus, dass es sich bei der Fläche von 154 m² um Büroflächen handle. Ebenso stimmen die Vorinstanz wie auch der Beschwerdeführer darin überein, dass diese Räume bis zum 30. Juni 2004 vermietet und seither nicht weitervermietet worden sind. Hieraus zieht die Vorinstanz den Schluss, diese Büros stünden seither ungenutzt leer, seien daher keine anrechenbaren Nutzflächen im Sinne der Finanzanweisungen und stünden in keinem direkten Zusammenhang mit dem AVIG-Vollzug.

Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, es sprächen sicherheitstechnische, persönlichkeitschutzrechtliche und planerische Überlegungen gegen eine weitere Vermietung der Räumlichkeiten im 4. OG. Zudem würden die nicht mehr vermieteten Räume als Sitzungszimmer regelmässig für Beratungen und Sitzungen mit internen und externen Stellen gebraucht.

4.2 Für die Anrechenbarkeit von Miet- und Nebenkosten sehen die gestützt auf Art. 9 der AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung erlassenen Finanzweisungen des SECO Nr. 1/2005 und Nr. 1/2006 in deren Ziff. 2 b11 „Miete“ vor, dass sich der Mietwert an den kantonalen Richtlinien orientiert und die Mietkosten ohne Nebenkosten unter dieser Kostenart aufzuführen sind. Als zur Nutzfläche gehörend definieren die Finanzweisungen des SECO Nr. 1/2005 und Nr. 1/2006 neben

Büroräumlichkeiten, Aufenthalts- und Pausenraum, Toiletten, Empfang, Archive und Korridore ausdrücklich auch Sitzungszimmer. Anteile an Raumkosten bzw. an Nutzflächen durch Dritte sind zu berücksichtigen. Den Finanzanweisungen des SECO Nr. 2/2005 vom 30. November 2004 betreffend Kontierungsrichtlinien 2005 Kantone (RAV/LAM/KAST) und den Finanzanweisungen des SECO Nr. 2/2006 vom 31. Oktober 2005 betreffend Kontierungsrichtlinien 2006 Kantone (RAV/LAM/KAST; nachfolgend: Kontierungsrichtlinien des SECO Nr. 2/2005 und Nr. 2/2006) lässt sich präzisierend entnehmen, dass das Konto Nr. 431.210 nur Mieten ohne Nebenkosten umfasst. Der Mietwert richtet sich nach den kantonalen Richtlinien bzw. nach den ortsüblichen Mieten für vergleichbare Büroräume oder Wohnungen. Nebenkosten für Energie (Konto Nr. 431.220) sowie Reinigung und Unterhalt (Konto Nr. 431.230) werden dabei separat verbucht. Einnahmen aus Untervermietung sind schliesslich unter „Übrige Leistungen“ (Konto Nr. 733.000) zu erfassen.

4.3 Den Präzisierungen in den Finanzanweisungen des SECO Nr. 1/2005 und Nr. 1/2006 sowie in den Kontierungsrichtlinien des SECO Nr. 2/2005 und Nr. 2/2006 lässt sich nicht entnehmen, dass vorgängig vermietete Büroräumlichkeiten nicht wieder als anrechenbare Nutzflächen gelten könnten. Eine ehemals bestehende Untervermietung sagt auch nichts darüber aus, welchem Zweck die Räume heute gewidmet sind und wozu sie im konkreten Fall verwendet werden.

Aus den Beweisurkunden geht indessen hervor, dass der geringere Mietaufwand (Fr. 100'205.20) bis Ende Juni 2004 für das RAV Suhr zu einer geringeren Belastung des Ausgleichsfonds geführt hat (vgl. Konto Nr. 431.210 aus dem Jahr 2004). Seit dem 1. Juli 2004 ist dem Konto Nr. 431.210 der volle, mietvertraglich festgelegte Zins (Fr. 106'205.20) belastet worden. Die Vorinstanz hat mit Genehmigung der Vollzugskostenrechnung 2004 unter anderem auch diese Kosten als anrechenbar anerkannt. Insofern ist nicht nachvollziehbar, weshalb die seit dem 1. Juli 2004 nicht mehr vermieteten Räume im Rechnungsjahr 2004 zu keinerlei Beanstandungen mit Blick auf die Kostenübernahme geführt haben, hingegen in den Folgejahren (Rechnungsjahre 2005 und 2006) als anrechenbare Flächen von einer Entschädigung ausgenommen worden sind. Da die in den Rechnungsjahren 2005 und 2006 nicht anerkannten Nutzflächen noch im Jahr 2004 unter denselben Gegebenheiten anerkannt worden sind, kann allein aufgrund der bis 30. Juni 2004 bestehenden Drittbewirtschaftung der

Räume im 4. OG jedenfalls nicht geschlossen werden, dass ein Anspruch auf Anrechenbarkeit an die Vollzugskosten entfallen ist. Laut den Finanzanweisungen und den Kontierungsrichtlinien des SECO knüpft die Anrechenbarkeit von Miet- und Nebenkosten vielmehr an andere Voraussetzungen an (vgl. nachstehende E. 4.4).

4.4 Voraussetzung für die Anrechenbarkeit ist gemäss den Finanzanweisungen des SECO Nr. 1/2005 und Nr. 1/2006 und den Kontierungsrichtlinien des SECO Nr. 2/2005 und Nr. 2/2006 (vgl. E. 4.2), dass die anrechenbaren Mietkosten zum einen mit dem Mietaufwand für Nutzflächen, die dem AVIG-Vollzug dienen, zusammenhängen und zum anderen im Rahmen der kantonalen Richtlinien über Mietwerte liegen oder sich nach den ortsüblichen Mieten für vergleichbare Büroräume oder Wohnungen richten.

Der Beschwerdeführer führt aus, das 1.-3. OG im RAV Suhr sei insbesondere im Jahre 2006 vollständig durch Mitarbeiterbüros belegt gewesen. Die freien Räume im 4. OG seien als Gruppen- und Sitzungszimmer verwendet worden. Aus den vom Beschwerdeführer beigebrachten Belegungsplänen für das Jahr 2005 sowie für das 1. Semester 2006 geht hervor, dass die Räume im 4. OG mehrmals in der Woche für RAV-Veranstaltungen benutzt worden sind. Die Räume im 4. OG haben damit nicht ungenutzt leer gestanden. Da bereits den Finanzanweisungen zu entnehmen ist, dass Sitzungszimmer anrechenbare Nutzflächen darstellen, kann es hier nur noch darum gehen, ob diese in einem unverhältnismässig grossen Umfang vorhanden sind und allenfalls aus diesem Grund als nicht anrechenbare Vollzugskosten gelten. Zumindest ist unzweifelhaft, dass Sitzungszimmer grundsätzlich zu den anrechenbaren Vollzugskosten zählen.

Die eher kleine Grundfläche von 154 m² für einen Plenarraum und drei Sitzungszimmer spricht grundsätzlich für eine angemessene Dimensionierung dieser Gemeinschaftsräume. In die gleiche Richtung deutet die Anzahl Räume im Verhältnis zur Gesamtzahl der Beschäftigten und dem häufigen Gebrauch der Sitzungszimmer. Darüber hinaus bringt der Beschwerdeführer zu Recht vor, eine Raumreserve sei auch in planerischer Hinsicht gerechtfertigt, weil eine Rückbildung der Sitzungszimmer in Standardbüros ohne Weiteres vorgenommen werden könnte, sollte dies eine wiederum ansteigende Arbeitslosenquote erfordern. In diesem Kontext ist auch daran zu erinnern, dass die Planung, Errichtung und Koordination der RAV gemäss Art. 119a Abs. 2

AVIV der kantonalen Amtsstelle obliegt. Es ist somit primär Sache des Kantons, das Betriebsmanagement seiner RAV zu übernehmen und diese zu verwalten. Hierzu ist zweifelsohne auch eine umsichtige und zukunftsorientierte Raumorganisation unabdingbar, ist doch nur so gewährleistet, dass auf sich schnell vollziehende Änderungen auf dem Arbeitsmarkt rechtzeitig reagiert werden kann. Dies alles spricht somit dafür, dass auch die Miet- und Nebenkosten der Sitzungszimmer in der 4. Etage des RAV als anrechenbare Vollzugskosten gelten und vom Ausgleichsfonds zu übernehmen sind.

4.5 Es liegt jedoch nicht am Bundesverwaltungsgericht, als erste Instanz die Frage der richtigen Bemessung der grundsätzlich anrechenbaren Mietkosten von Sitzungszimmern im RAV Suhr zu beurteilen, zumal dem Gericht dazu der nötige Einblick in alle entscheidungsrelevanten Gegebenheiten fehlt. Darüber erstmals zu befinden, ist Aufgabe der Vorinstanz, die auch über die nötigen Erfahrungswerte und Vergleichsgrößen verfügt, um eine angemessene Entscheidung zu fällen (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 694, 1006; FRITZ GYGI, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2. Aufl., Bern 1983, S. 233 f.).

5.

Es bleibt weiter zu klären, wie es sich mit der Anrechenbarkeit der Arbeitsplatzmessungen an die Vollzugskosten im Gegenwert von Fr. 6'767.40 verhält.

5.1 Der Umstand, dass das Gesetz von „anrechenbaren Kosten“ spricht (Art. 92 Abs. 7 Satz 1 AVIG), deutet darauf hin, dass nicht sämtliche irgendwie anfallenden Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Vollzug der dem Kanton übertragenen Aufgaben vom Bund übernommen werden können. Vielmehr will der Gesetzgeber dadurch eine Beschränkung der Kosten erreichen. Zu erstatten ist demnach lediglich der übliche Vollzugaufwand.

Dass nicht alle dem Kanton anfallenden Kosten vom Bund zu übernehmen sind, ergibt sich auch aus der Entstehungsgeschichte des heutigen Art. 92 Abs. 7 AVIG. Das AVIG kannte in seiner ursprünglichen Fassung keine Entschädigung für die Vollzugskosten der Kantone (BBl 1980 III 489, 630 und 678; AS 1982 2184, 2214). Erst mit Änderung vom 6. Oktober 1989 (im Rahmen des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih vom 6. Oktober 1989 [SR 823.11]) erhielten die Kantone für die Durchführung der den öffentli-

chen Arbeitsvermittlungsstellen übertragenen Aufgaben Kostenersatz (Art. 92 Abs. 6 AVIG; BBI 1985 III 556 585 und 656; AS 1991 392, 406). Bereits damals wurde der Begriff „anrechenbare Kosten“ verwendet, dessen genauere Bestimmung jedoch dem Bundesrat überlassen ist. Abs. 7 von Art. 92 AVIG wurde mit Änderung vom 23. Juni 1995 geschaffen (BBI 1994 I 340, 365 und 382; AS 1995 S. 273, 290). Dabei ging es gemäss Botschaft um die Erstattung der Mehrkosten infolge andauernder erheblicher Arbeitslosigkeit; das Gesetz regelte hingegen die Entschädigung der Kosten im Rahmen der neu zu schaffenden RAV generell. Mit Änderung vom 23. Juni 2000 (BBI 2000 1673, 1686 und 1692; AS 2000 3093, 3095) wurden die bisherigen Abs. 6 und 7 von Art 92 AVIG in einem neuen Abs. 7 zusammengefasst, wie er im Wesentlichen bis heute gilt.

Eine Beschränkung des Kostenbeitrags ist denn auch mit Blick auf die Gleichbehandlung der Kantone als Beitragsempfänger notwendig. Anderenfalls würden Kantone, die umfangreichere und insbesondere nicht direkt mit dem Vollzug zusammenhängende Kosten auf den Ausgleichsfonds überwälzen möchten, gegenüber anderen Kantonen, die sich eher auf den effektiv nötigen Aufwand beschränken, bevorteilt.

Art. 122a Abs. 4 bis 8 AVIV umschreibt schliesslich das Verfahren zur Bestimmung der anrechenbaren Kosten. Die Kantone haben eine Abrechnung vorzulegen. Es findet eine Überprüfung der von den Kantonen geltend gemachten Aufwendungen durch die Ausgleichsstelle statt. Der Umstand, dass dieses Verfahren zwingend vorgeschrieben ist, lässt ebenfalls darauf schliessen, dass nicht sämtliche, den Kantonen anfallenden Kosten vom Ausgleichsfonds übernommen werden. Andernfalls wäre ein derartiges Verfahren nicht erforderlich.

Vor diesem Hintergrund ist somit festzuhalten, dass dem AVIG-Vollzug wesensfremde Aufwendungen nicht zu den anrechenbaren Kosten zählen. Was aber „anrechenbare Kosten“ im Sinne des Gesetzes ausmachen, ist dem Rechtsanwender zur Konkretisierung überlassen (vgl. zum Ganzen BGE 133 V 587 E. 4.2 ff.).

5.2 Die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Aufwendungen stehen im Zusammenhang mit Gebäudemessungen aufgrund einer akut erhöhten Anzahl krankheitsbedingter Abwesenheiten einerseits und allgemeinen Klagen über Übelkeit, Spannungskopfschmerzen etc. am Arbeitsplatz andererseits. Im Ergebnis führten diese Messungen zu einer vorzeitigen Überholung der Lüftungs- und Heizungstechnik im

RAV Suhr. Sie sind im weitesten Sinne Umbau- oder Renovierungskosten und damit als Investitionskosten zu betrachten.

5.2.1 Nach den hier massgeblichen Finanzanweisungen des SECO Nr. 1/2005 vergütet der Ausgleichsfonds den Kantonen Umbauten auf Immobilien. Darunter fallen einerseits Aufwendungen für Umbauten und Renovationen, die zu einem Mehrwert für das Gebäude geführt haben (Finanzanweisungen des SECO Nr. 1/2005, Ziff. 2 T6) und andererseits Abschreibungen, die auf die Kostenart T6 getätigt wurden sowie Abschreibungen auf nichtinventarisierte Umbauten auf Immobilien (Finanzanweisungen des SECO Nr. 1/2005, Ziff. 2 b12).

5.2.2 Gemäss den einschlägigen Finanzweisungen des SECO Nr. 1/2005 fallen die Arbeitsplatzmessungen nicht unter die anrechenbaren Kosten für Umbauten auf Immobilien. Hierzu fehlt es an der zur Anrechenbarkeit des Aufwands vorausgesetzten Wertsteigerung einerseits oder dem Abschreibungscharakter der Massnahme andererseits. Zudem sind die durchgeführten Messungen nicht mit dem RAV-spezifischen Betrieb oder Unterhalt verbunden, sondern als aussergewöhnlicher Aufwand für den Unterhalt von gemieteten Räumlichkeiten angefallen, der nicht in einem genügenden Sachzusammenhang zum AVIG-Vollzug steht.

5.2.3 Insofern hätte es am Beschwerdeführer gelegen, sich mit dem Eigentümer bzw. dem Vermieter darüber zu verständigen, ob und in welchem Umfang er sich an diesen ausserordentlichen Kosten beteiligt. Denn es liegt grundsätzlich am Vermieter bzw. Eigentümer, das Mietobjekt zum vereinbarten Zeitpunkt in einem zum vorausgesetzten Gebrauch tauglichen Zustand zu übergeben und in demselben zu erhalten (Art. 254 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]) und Mängel, die während der Mietdauer entstehen und die der Mieter weder zu verantworten noch auf eigene Kosten zu beseitigen hat, zu beheben (Art. 259a OR). Es kann nicht Aufgabe des Ausgleichsfonds sein, jegliche Kosten anstandslos zu übernehmen oder für allfällige Versäumnisse der Kantone aufzukommen.

Schliesslich hätte die Möglichkeit bestanden, sich vorgängig mit der Vorinstanz über eine allfällige Kostenübernahme zu verständigen. Eine Verbuchung hätte über das Konto Nr. 449.000 „Andere Kosten“ vorgenommen werden können. Gemäss den Kontierungsrichtlinien des SECO Nr. 2/2005 ist dieses Konto aber nur in Ausnahmefällen zu benutzen und zudem von einer Bewilligung des SECO abhängig.

Nach dem Gesagten lassen sich jedenfalls die hier im Streit liegenden Arbeitsplatzmessungen nicht als Vollzugskosten qualifizieren; dazu sind sie den normalerweise anfallenden Vollzugskosten zu wesensfremd.

5.3 Daran vermag auch der Verweis des Beschwerdeführers auf § 14 Abs. 2 des Gesetzes über die Grundzüge des Personalrechts vom 16. Mai 2000 (Personalgesetz, PersG, Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts [SAR] 165.100) nichts zu ändern. Gerade aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass es sich um eine allgemeine Fürsorgepflicht des Kantons gegenüber allen seinen Angestellten handelt. Begründet wird diese Pflicht mit einem Anstellungsverhältnis beim Kanton, unabhängig davon, in welchem Rahmen der einzelne Angestellte beschäftigt ist oder welche Aufgaben er dabei zu erfüllen hat. Allein das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses mit dem Kanton ist ausschlaggebend; ein besonderer Bezug zum AVIG-Vollzug fehlt hingegen. Es handelt sich bei den Arbeitsplatzmessungen somit nicht um anrechenbare Kosten. Sie stehen in keinem direkten Zusammenhang mit dem Aufgabenvollzug, für dessen Kosten der Ausgleichsfonds aufzukommen hat.

Die Beschwerde gegen die Nichtgenehmigung der Arbeitsplatzmessungen ist daher abzuweisen.

6.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass Ziff. 2 der Verfügung 1 – soweit die Nichtgenehmigung der Miet- und Nebenkostenanteile betreffend – aufzuheben und zur erneuten Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Im Übrigen ist der vorinstanzliche Entscheid zu bestätigen.

Ziff. 2 der Verfügung 2 ist vollständig aufzuheben und zur erneuten Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.

Gestützt auf Art. 63 Abs. 1 VwVG auferlegt das Bundesverwaltungsgericht die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt. Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrecht-

liche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Abs. 2).

Vorliegend obsiegt der Beschwerdeführer nur teilweise. Er handelt im Übrigen im eigenen Vermögensinteresse und hat daher die Gerichtskosten teilweise zu tragen (vgl. Urteil C 263/06 des Bundesgerichts vom 3. September 2007, E. 8). Die Verfahrenskosten werden mit den am 5. Oktober 2006 resp. am 16. Oktober 2007 geleisteten Kostenvorschüssen von je Fr. 1'200.- (insgesamt Fr. 2'400.-) verrechnet (vgl. die Verfügung vom 7. Dezember 2007). Der Betrag von Fr. 1'400.- ist dem Beschwerdeführer von der Gerichtskasse zurückzuerstatten.

8. Da der Beschwerdeführer seine gesetzlichen Aufgaben erfüllt, sind ihm keine Vertretungskosten im Sinne von Art. 64 Abs. 1 VwVG entstanden. Er hat somit keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde 1 wird teilweise gutgeheissen. Ziff. 2 der Verfügung vom 28. August 2006 wird, soweit die Nichtgenehmigung der anrechenbaren Miet- und Nebenkosten betreffend, aufgehoben und zur erneuten Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

Die Beschwerde 2 gegen die Verfügung vom 21. August 2007 wird gutgeheissen und zur erneuten Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben und keine Parteientschädigung zugesprochen.

3.

Die Gerichtsgebühr wird auf Fr. 1'000.- festgesetzt und mit dem Kostenvorschuss von insgesamt Fr. 2'400.- verrechnet. Der Rest des Vorschusses ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten, sobald dieses Urteil in Rechtskraft erwachsen ist.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 2007-11-28/359/cwt, 2006-07-28/165/beh; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (B-Post)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Hans-Jacob Heitz

Stefan Wyler

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tage nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 13. Mai 2008