

21

Auszug aus dem Urteil der Abteilung II
i. S. Kanton Schaffhausen gegen das Staatssekretariat für Wirtschaft
B-7918/2007 vom 1. April 2008

Arbeitslosenversicherung. Sonderbeiträge an die kantonale Pensionskasse als anrechenbare Verwaltungskosten der Arbeitslosenkasse.

Art. 92 Abs. 6 AVIG. Art. 122b AVIV. Art. 2 der Verordnung vom 12. Februar 1986 über die Verwaltungskostenentschädigung der Arbeitslosenkassen.

Legt ein Kanton für seine Pensionskasse Sonderbeiträge zur Beseitigung einer Unterdeckung fest, die er für alle seine Angestellten aufbringen muss, weisen diese Pensionskassenbeiträge einen unmittelbaren Bezug zu den von den Angestellten der Arbeitslosenkasse erfüllten Aufgaben auf. Den Sonderbeiträgen ist daher die Bedeutung einer aufgrund der von den berufsvorsorgerversicherten Kantonsangestellten im Bereich der Arbeitslosenversicherung geleisteten Arbeit erbrachten Beitragszahlung beizumessen, welche grundsätzlich die Entschädigungspflicht des ALV-Fonds begründet (E. 3).

Assurance-chômage. Contributions spéciales à la caisse de pensions cantonales en tant que frais d'administration de la caisse de chômage à prendre en compte.

Art. 92 al. 6 LACI. Art. 122b OACI. Art. 2 de l'ordonnance du 12 février 1986 concernant l'indemnisation des frais d'administration des caisses de chômage.

Lorsque les contributions, faites par un canton à sa caisse de pension afin de combler un découvert de celle-ci, sont versées à titre de cotisations spéciales pour tous les employés cantonaux, celles-ci présentent un rapport direct avec les tâches accomplies par les employés de sa caisse de chômage. Ces cotisations spéciales doivent donc être qualifiées de paiements de cotisations fondés sur le travail fourni dans le domaine de l'assurance-chômage par les employés cantonaux affiliés à la prévoyance professionnelle, ce qui entraîne en principe une obligation d'indemnisation de la part du fonds de compensation de l'assurance-chômage (consid. 3).

Assicurazione contro la disoccupazione. Contributi speciali alla cassa pensioni cantonale come spese amministrative computabili della cassa di disoccupazione.

Art. 92 cpv. 6 LADI. Art. 122b OADI. Art. 2 dell'ordinanza del 12 febbraio 1986 concernente il rimborso delle spese amministrative delle casse di disoccupazione.

Se per colmare una copertura insufficiente della propria cassa pensioni un Cantone prevede il versamento di contributi speciali che lui stesso dovrà finanziare per tutti i suoi dipendenti, questi contributi alla cassa pensioni hanno un rapporto diretto con i compiti adempiuti dagli impiegati della cassa di disoccupazione. I contributi speciali vanno pertanto considerati alla stregua di un pagamento versato per il lavoro fornito nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione dagli impiegati cantonali assicurati per la previdenza professionale; questo pagamento fonda in linea di massima l'obbligo di risarcimento da parte del fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione (consid. 3).

Seit dem Rechnungsjahr 2005 bezahlen die Versicherten der kantonalen Pensionskasse Schaffhausen einen Sonderbeitrag von 1,0 % und die Arbeitgeber einen solchen von 1,5 % zur Finanzierung der Unterdeckung. Auf den 1. April 2007 wurden die Sonderbeiträge wieder aufgehoben, weil der Deckungsgrad der Pensionskasse für das Geschäftsjahr 2006 100 % überschritten hatte.

Mit Verfügung vom 23. August 2007 genehmigte das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO, Vorinstanz) die Jahresrechnung 2006 der Arbeitslosenkasse des Kantons Schaffhausen. Den mit der Jahresrechnung verbundenen Antrag auf Verwaltungskostenentschädigung für gemäss dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) entrichtete Prämien (Sonderbeiträge Arbeitgeber) im Betrag von Fr. 6'742.00 nahm es indessen mit der Begründung von der Genehmigung aus, es handle sich dabei um Kosten für die Sanierung der Pensionskasse; für die Anrechenbarkeit dieser Zahlung fehle eine bundesrechtliche Grundlage, weshalb eine Vergütung durch den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (nachfolgend: ALV-Fonds) ausgeschlossen sei. In der gleichen Verfügung widerrief das SECO seine Genehmigung der Jahresrechnung 2005 der Arbeitslosenkasse des Kantons Schaffhausen insoweit, als darin BVG-Prämien des Arbeitgebers im Betrag von Fr. 6'247.20 in Rechnung gestellt worden waren.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) vom 18. September 2007 beantragt das Departement des Innern des Kantons Schaffhausen als Vertreter des Kantons (nachfolgend Beschwerdeführer), 1. die Verfügung des SECO vom 23. August 2007 aufzuheben, soweit sie Vollzugskosten nicht genehmige, 2. festzustellen, dass die BVG-Prämien als Teil der Vollzugskosten des Arbeitslosenversicherungsgesetzes aus dem Ausgleichsfonds zu entschädigen seien, 3. das SECO zu verpflichten, die nicht genehmigten Vollzugskosten für das Jahr 2006 in der Höhe von Fr. 6'742.00 nebst Zins von 5 % seit dem 23. August 2007 zu bezahlen, 4. festzustellen, dass die BVG-Prämien für das Jahr 2005 in der Höhe von Fr. 6'274.20 mit Verfügung vom 25. Juli 2006 als genehmigte anrechenbare Vollzugskosten in Rechtskraft erwachsen seien, und 5. eventualiter die Verfügung des SECO an dieses zurückzuweisen mit der Weisung, die Sache noch einmal im Sinne der Erwägungen zu prüfen.

Das BVGer heisst die Beschwerde teilweise gut und weist die Sache zu weiteren Abklärungen und neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurück.

Aus den Erwägungen:

2. Streitig ist, ob die in den Verwaltungskostenrechnungen der Arbeitslosenkasse des Kantons Schaffhausen für die Rechnungsjahre 2005 und 2006 enthaltenen Beträge von Fr. 6'247.20 bzw. Fr. 6'742.00 für BVG-Prämien (Arbeitgeberbeiträge) dem Bund anzurechnende Vollzugskosten sind. Das beurteilt sich nach Art. 92 Abs. 6 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (AVIG, SR 837.0) in der seit dem 1. Januar 2001 geltenden Fassung, in Verbindung mit dem unter dem Titel « Vereinbarung mit den Trägern der Arbeitslosenkassen (Art. 92 Abs. 6 AVIG) » stehenden Art. 122b der Arbeitslosenversicherungsverordnung vom 31. August 1983 (AVIV, SR 837.02) in der seit dem 1. Juli 2003 geltenden Fassung. Zu beachten ist weiter die Verordnung vom 12. Februar 1986 über die Verwaltungskostenentschädigung der Arbeitslosenkassen (SR 837.12, nachfolgend: ALK-Verwaltungskostenentschädigungs-Verordnung). Die vom SECO herausgegebenen « Finanzweisungen SECO 01/2005, Voranschlag 2005 Verwaltungskostenentschädigung Arbeitslosenkassen (ALK) » und die « Finanzweisungen SECO 01/2006, Voranschlag 2006 Verwaltungskostenentschädigung Arbeitslosenkassen (ALK) » (nachfolgend: Finanzweisungen ALK) schliesslich konkretisieren, im Sinne einer Verwaltungsweisung, den Umfang der bundesrechtlichen Entschädigungspflicht.

2.1

2.1.1 Nach Art. 81 Abs. 1 AVIG erfüllen die Kassen insbesondere die folgenden Aufgaben:

- a) sie klären die Anspruchsberechtigung ab, soweit diese Aufgabe nicht ausdrücklich einer anderen Stelle vorbehalten ist;
- b) sie stellen den Versicherten in den Fällen von Artikel 30 Absatz 1 in der Anspruchsberechtigung ein, soweit diese Befugnis nicht nach Absatz 2 der kantonalen Amtsstelle zusteht;
- c) sie richten die Leistungen aus, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt;
- d) sie verwalten das Betriebskapital nach den Bestimmungen der Verordnung;
- e) sie legen nach den Weisungen der Ausgleichsstelle periodisch Rechnung ab.

2.1.2 Zu den Aufgaben des SECO als Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (Art. 83 Abs. 1 und 3 AVIG) gehört unter anderem die Überprüfung der Abrechnungen der Arbeitslosenkassen. Nach Art. 81 Abs. 1 Bst. e AVIG legen die Kassen nach den Weisungen der Ausgleichsstelle periodisch Rechnung ab.

Die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung entscheidet über die Anrechenbarkeit von Verwaltungskosten der Kassen, der kantonalen Amtsstelle, der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (Art. 83 Abs. 1 Bst. m AVIG).

2.1.3 Im Fünften Titel zur Finanzierung regelt das AVIG in Art. 92 die Vergütung von Verwaltungskosten.

Nach Art. 92 Abs. 6 AVIG vergütet der Ausgleichsfonds den Trägern der Kassen die anrechenbaren Kosten, die ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 81 AVIG (Aufgaben der Kassen) entstehen (Satz 1); der Bundesrat bestimmt auf Vorschlag der Aufsichtskommission die anrechenbaren Kosten (Satz 2); er berücksichtigt die Bereitschaftskosten zur Überbrückung von Schwankungen des Arbeitsmarktes und das Haftungsrisiko (Art. 82) angemessen (Satz 3); die anrechenbaren Kosten werden in Abhängigkeit zur erbrachten Leistung vergütet (Satz 4); das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement kann mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen abschliessen (Satz 5).

Ausführungsbestimmungen über diese Leistungsvereinbarungen hat der Bundesrat im bereits erwähnten Art. 122b AVIV unter dem Titel « Vereinbarung mit den Trägern der Arbeitslosenkassen » erlassen. Nach Art. 122b

Abs. 1 AVIV regelt die Vereinbarung nach Art. 92 Abs. 6 AVIG die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und dem Träger der Kasse beim Vollzug von Art. 81 AVIG; sie regelt insbesondere Indikatoren zur Messung der Leistung, die Leistungen der Ausgleichsstelle und der Arbeitslosenkassen, die Finanzierung und das Reporting (Art. 122b Abs. 1 Bst. b, d, e und f AVIV).

2.1.4 Art. 2 Abs. 1 Bst. a der ALK-Verwaltungskostenentschädigungs-Verordnung bezeichnet die Personalkosten als anrechenbar im Rahmen der ordentlichen Verwaltungskostenentschädigung. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung kann die Ausgleichsstelle ausserordentliche Aufwendungen der Arbeitslosenkassen auf Gesuch hin ganz oder teilweise anrechenbar erklären. Abs. 3 sieht vor, dass Kosten nur anrechenbar sind, soweit sie bei rationaler Betriebsführung notwendig sind (Satz 1); bei der Festlegung werden die Anzahl der erledigten Fälle und die Bereitschaftskosten berücksichtigt (Satz 2). Nach Art. 2 Abs. 5 der Verordnung erlässt die Ausgleichsstelle Richtlinien über die rationelle Betriebsführung und die Festsetzung der anrechenbaren Kosten.

2.1.5 Die Finanzweisungen ALK des SECO für die Jahre 2005 und 2006 sehen in deren Ziff. 2 a2 übereinstimmend auch Sozialleistungen als Teil der anrechenbaren Personalkosten vor, wobei im Einzelnen nebst den AHV/IV/EO/ALV-Beiträgen, den Kranken- und Unfallversicherungsbeiträgen von Kollektivversicherungen der Arbeitslosenkasse, den anerkannten Familienzulagen (Kinder-, Ausbildungs- und Geburtzulagen) auch Beiträge für die berufliche Vorsorge und andere Sozialzulagen, höchstens jedoch im Rahmen der vergleichbaren kantonalen oder eidgenössischen Regelungen, genannt werden. Nach Ziff. 4.1 der beiden Finanzweisungen ALK sind Sozialleistungen jedoch insoweit nicht anrechenbar, als sie die Sollvorgabe (2005 und 2006) von höchstens 21,5 % der Löhne und Gehälter überschreiten; tatsächlich ausbezahlte, ordentliche Pensionskassenleistungen, wie beispielsweise Einkaufssummen infolge Realloohnerhöhungen, sind indessen grundsätzlich anrechenbar, selbst wenn dadurch der Höchstsatz überschritten wird. Schliesslich gilt nach Ziff. 4.2 beider Weisungen die Kontrollgrösse von Fr. 94'000.00 für Personalkosten pro Vollzeitstelle.

3.

3.1 Die Vorinstanz knüpfte zur Begründung der angefochtenen Verfügung an BGE 131 V 461 an. Dieser Entscheid ist jedoch für den hier zu beurteilenden Sachverhalt nicht einschlägig; dies hat das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) in einem vergleichbaren Sachverhalt, bei welchem es ebenfalls um zusätzliche Arbeitgeberbeiträge an die Pensionskasse des Kantons ging, « um die für das Vorjahr fehlenden Vermögenserträge

auszugleichen », eingehend dargelegt (Urteil des EVG C 35/06 vom 7. September 2006 E. 4.3). Zwar wurde auch in BGE 131 V 461 ein Kanton als Arbeitgeber gestützt auf kantonales Recht zur jährlichen Bezahlung eines bestimmten Betrags verpflichtet, um die (teilweise) ungenügende Deckung der Pensionskasse seines Personals zu vergüten. Allerdings war für das EVG im genannten unpublizierten Entscheid massgebend, dass dieser Aufwand nicht in Abhängigkeit zur erbrachten Leistung vergütet worden war, wie dies Art. 92 Abs. 6 AVIG für die Anrechnung voraussetzt, weil der Kanton der Pensionskasse die Annuitäten unabhängig davon schuldete, wie viele Arbeitnehmende er in den von Art. 92 Abs. 6 AVIG erfassten Bereichen mit der Durchführung des Arbeitslosenversicherungsrechts beschäftigte. Das EVG erachtete demgegenüber Nachschussverpflichtungen von Kantonen an die Pensionskasse, die in Relation zur beruflichen Vorsorge zur Durchführung der Arbeitslosenversicherung beschäftigten Personen stünden, als zur beruflichen Vorsorge zählende Aufwendungen, die im Rahmen der Bestimmung der Verwaltungskostenentschädigung anrechenbar seien (Entscheid des EVG, a.a.O.). Diese Beurteilung ist ohne weiteres auf den vorliegend zu beurteilenden Fall übertragbar.

3.2 Wie dargelegt, vergütet der ALV-Fonds den Trägern der Kassen gemäss Art. 92 Abs. 6 Satz 1 AVIG die anrechenbaren Kosten, die ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der Arbeitslosenversicherung entstehen. In der ALK-Verwaltungskostenentschädigungs-Verordnung sind die als Verwaltungskosten anrechenbaren Aufwendungen festgelegt. Zu diesen gehören gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a dieser Verordnung die Personalkosten, die neben den eigentlichen Lohnkosten insbesondere auch die Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen umfassen. Ziff. 2 a2 der Finanzweisungen ALK nennt dabei ausdrücklich auch « Beiträge für die berufliche Vorsorge ».

3.3 Den genannten Bestimmungen lässt sich nicht entnehmen, ob und gegebenenfalls inwieweit die Kantone die sukzessive Sanierung von kantonalen Pensionskassen dem Bund als anrechenbare Verwaltungskosten überwälzen können. Es trifft zwar zu, dass die Sanierung von kantonalen Pensionskassen an sich mit dem unmittelbaren Vollzug des Arbeitslosenversicherungsrechts nichts zu tun hat. Anders verhält es sich jedoch, wenn ein Kanton, wie hier, für seine Pensionskasse Sonderbeiträge zur Beseitigung einer Unterdeckung festlegt, die er für alle seine (aktiven) Angestellten – und zusätzlich zu den Beiträgen der Angestellten – aufbringen muss; führt er die Sonderbeiträge in seiner Vollzugskostenrechnung auf, die er für die Angestellten der Arbeitslosenkasse eingezahlt hat, weisen diese Pensionskassenbeiträge einen unmittelbaren Bezug zu den von diesen Ange-

stellten erfüllten Aufgaben auf. In diesen Ausnahmefällen ist den Sonderbeiträgen die Bedeutung einer auf Grund der von den berufsvorsorgeversicherten Kantonsangestellten im Bereich der Arbeitslosenversicherung geleisteten Arbeit erbrachten Beitragszahlung beizumessen, welche grundsätzlich die Entschädigungspflicht des ALV-Fonds begründet.

Daran vermag nichts zu ändern, dass für die Angestellten der Arbeitslosenkassen sich die Lohnzahlungen und insbesondere auch die Pensionskassenleistungen nach kantonalem Recht richten (Urteil des EVG C 35/06 vom 7. September 2006 E. 4.2). Nach § 49 der Verordnung über die Kantonale Pensionskasse Schaffhausen (SHR 185.101) kann die Kasse für die Behebung einer Unterdeckung Sonderbeiträge erheben. Gemäss § 4 Abs. 4 des Pensionskassen-Dekrets der Pensionskasse Schaffhausen (eingefügt aufgrund eines Beschlusses des Kantonsrats mit Revision vom 22. November 2004, in Kraft seit 16. Dezember 2004) kann die Kasse « für die Behebung einer Unterdeckung (Art. 65c und 65d BVG) [...] von den Mitgliedern und den Arbeitgebern Sonderbeiträge von maximal 1,0 % resp. 1,5 % der versicherten Besoldung erheben. Der Beitrag des Arbeitgebers muss immer das 1,5-fache des Beitrags des Mitglieds sein. Eine Unterdeckung liegt dann vor, wenn der Deckungsgrad gemäss § 5 weniger als 100 % beträgt. Die Höhe der Sonderbeiträge legt die Verwaltungskommission jährlich im Reglement zum Pensionskassendekret fest. » Diese Pensionskassenregelung stellt sicher, dass der Sonderbeitrag des Arbeitgebers zur Finanzierung einer Unterdeckung an einen entsprechenden (wenn auch tieferen) Beitrag durch die Aktiv-Versicherten geknüpft ist und im Verhältnis zu den Beitragszahlungen des abgeschlossenen Rechnungsjahres zu erbringen ist. Eine Sanierung der Pensionskasse einseitig zu Lasten des Ausgleichsfonds ALV und losgelöst von den durch die Angestellten konkret erfüllten Aufgaben ist ausgeschlossen. Damit sind die hier in Frage stehenden Sonderbeiträge unmittelbar mit den von den Angestellten der Arbeitslosenkasse erfüllten Aufgaben verbunden.

3.4 Immerhin können Sanierungsbeiträge an die Pensionskassen nicht unbeschränkt auf den Ausgleichsfonds ALV überwältzt werden. Voraussetzung der Anrechnung ist, dass der Kanton rechtlich zur Zahlung für alle Angestellten verpflichtet ist und, wie dargelegt, nur die Beiträge in Rechnung stellt, die er für die für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes tätigen Angestellten aufgebracht hat; das schliesst eine Sanierung mit Zuschüssen des Kantons aus, die nicht im Verhältnis zur Anzahl der Angestellten steht. Weiter bestimmt sich der Umfang der Anrechnung nach Ziff. 4.1 und 4.2 der Finanzweisungen ALK oder auf Grund von Art. 122b Abs. 3 letzter Satz AVIV und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 sowie Abs. 5 der ALK-Verwaltungskostenentschädigungs-Verordnung. Dies lässt in einem be-

stimmten Rahmen auch unterschiedliche Regelungen in den Kantonen zu, wie dies bisher etwa bei der Höhe der ausgerichteten Kinderzulagen der Fall war. Verrechnet ein Kanton höhere Personalkosten, als dies dem Rahmen von vergleichbaren kantonalen und eidgenössischen Regelungen entspricht (vgl. Ziff. 2 a2 der Finanzweisungen ALK des SECO für die Jahre 2005 und 2006), führt dies somit – entgegen der Auffassung des SECO in seiner Vernehmlassung – nicht von vornherein zum Ausschluss ihrer Anrechnung. Massgebend ist vielmehr eine Gesamtbeurteilung der angefallenen Personalkosten im Verhältnis zu anderen Faktoren, insbesondere zu jenem der rationellen Betriebsführung (vgl. Art. 2 Abs. 5 ALK-Verwaltungskostenentschädigungs-Verordnung).

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz Bundesrecht verletzt hat, indem sie die fraglichen Sonderbeiträge generell von der Anrechnung als Verwaltungskosten ausgeschlossen hat. Es liegen zur beruflichen Vorsorge zählende Aufwendungen vor, welche im Rahmen der Bestimmung der Verwaltungskostenentschädigung grundsätzlich als anrechenbar zu qualifizieren sind.

Die Beurteilung, ob die geltend gemachten Beträge vollumfänglich zu vergüten sind oder allenfalls im Sinne von Ziff. 4.1 der Finanzweisungen ALK oder auf Grund von Art. 92 Abs. 6 AVIG, Art. 122b Abs. 3 letzter Satz AVIV und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 sowie Abs. 5 der ALK-Verwaltungskostenentschädigungs-Verordnung nur ein Teil davon erstattet werden kann, würde weitere Nachforschungen und Beweiserhebungen erfordern. Deshalb und um der Vorinstanz ein einheitliches Vorgehen in den vom BVGer beurteilten vier konnexen Fällen sowie die Beurteilung des neu im vorliegenden Verfahren vorgebrachten und damit nicht Streitgegenstand bildenden Begehrens um Zuspreehung von Verzugszinsen zu ermöglichen, ist die Sache in teilweiser Gutheissung der Beschwerde an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt es sich zu prüfen, ob das SECO überhaupt ihre Genehmigung der Jahresrechnung 2005 im angefochtenen Umfang hätte widerrufen dürfen. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass das SECO die Jahresrechnung 2005 des Beschwerdeführers, insbesondere auch die in Rechnung gestellten Personalkosten, vor der Genehmigung eingehend geprüft hat (vgl. Art. 122a Abs. 8 AVIV).