

JAAC 60.26

Entscheidung des Bundesrates vom 13. März 1995

Art. 72 ss LACI. Art. 96 ss OACI. Programmes d'occupation. Frais à prendre en compte.

- Dans ce domaine, les directives des organes d'exécution revêtent une importance particulière; elles reflètent les connaissances des spécialistes en la matière et garantissent que le pouvoir d'appréciation laissé aux autorités d'exécution soit exercé de manière à assurer l'égalité de traitement. Les directives sont constamment adaptées aux nouvelles circonstances; elles n'ont cependant nul caractère de règle juridique.

- Ne constitue pas un abus du pouvoir d'appréciation le fait d'exiger que les frais afférents à la rémunération des organisateurs et autres cadres ainsi que les autres frais imputables soient mis en relation avec la rémunération (frais afférents à la rémunération des organisateurs et autres cadres dans un rapport de 15:65), cela d'autant plus que des exceptions sont possibles.

Art. 72 ff. AVIG. Art. 96 ff. AVIV. Beschäftigungsprogramme. Anrechenbare Kosten.

- Weisungen der Vollzugsorgane sind in diesem Bereich von besonderer Bedeutung; sie bringen die Sachkunde von mit der Materie vertrauten Fachleuten zum Ausdruck und stellen sicher, dass der den Vollzugsbehörden eingeräumte Ermessensspielraum in rechtsgleicher Weise ausgefüllt wird. Die Weisungen werden laufend den veränderten Verhältnissen angepasst; sie haben indes keinen Rechtssatzcharakter.

- Es stellt keinen Ermessensmissbrauch dar, wenn verlangt wird, dass Betreuungs- und Begleitkosten sowie die übrigen anrechenbaren Kosten in Relation zum Arbeitsentgelt gesetzt werden (Betreuungs- und Begleitkosten im Verhältnis 15:65), um so mehr als Ausnahmen möglich sind.

Art. 72 segg. LADI. Art. 96 segg. OADI. Programmi d'occupazione. Spese computabili.

- In questo ambito le direttive degli organi d'esecuzione hanno una rilevanza particolare, poiché esprimono la competenza di esperti della materia e assicurano che il margine di apprezzamento concesso agli organi d'esecuzione venga esercitato in modo equo. Le direttive vengono costantemente adattate alle situazioni modificate, ma non sono norme legali.

- Esigere che le spese di assistenza, quelle legate al programma e le altre computabili vengano poste in relazione con il salario dei disoccupati (nella proporzione di 15:65) non costituisce un abuso del potere di apprezzamento, soprattutto tenendo conto del fatto che sono possibili eccezioni.

I

A. Am 29. Oktober 1993 stellte der Leiter der Arbeitsintegrationsprogramme des Sozialamtes / Jugendamtes von Z. (im folgenden Sozialamt) dem Kantonalen Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) ein Gesuch um einen Beitrag aus dem Arbeitslosenfonds für ein Beschäftigungsprogramm mit der Bezeichnung «Langzeitarbeitslosenprojekt S. 1994».

Gemäss Konzept vom 28. Oktober 1993 richtet sich das Projekt «S. 1994» an langzeitarbeitslose Fürsorgeabhängige mit Wohnsitz in Z., die bei der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden und deren Bezugsberechtigung bei der Arbeitslosenhilfe erloschen ist. Angesprochen werden motivierte und arbeitsfähige Personen, die sich erfolglos um eine Erwerbstätigkeit bemüht haben und aufgrund ihrer Qualifikationen zur Zeit auf dem Arbeitsmarkt chancenlos geblieben sind.

Das Ziel ist die Erhaltung und Förderung der beruflichen Vermittlungsfähigkeit sowie die dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt.

Das Projekt umfasst 80 Beschäftigungsplätze in öffentlichen und privaten, nicht gewinnorientierten Institutionen. Im Vordergrund stehen Einzelarbeitsplätze in den städtischen Altersheimen und Seniorenzentren (einfache administrative Hilfsarbeiten; Mithilfe in Hausdienst, Küchen und Cafeterias; Mithilfe bei der Betreuung, Begleitung und Pflege der älteren Mitmenschen), generell in der Verwaltung (einfache administrative Hilfsarbeiten und einfache Sachbearbeitung), in Begegnungszentren und Freizeitanlagen (Mithilfe im Betrieb) sowie im Umweltschutzbereich (Werkstoffrecycling; Mithilfe bei der Umwelt- und Kompostberatung). Daneben sind zwei Arbeitsgruppen vorgesehen, die ergänzende Hauswartungsarbeiten in den Altersheimen (Mobiliarunterhalt; Reinigungsarbeiten in und um die Liegenschaften) und Unterhaltsarbeiten im Grünbereich ausführen. Alle diese Arbeiten bewegen sich ausserhalb

der ordentlichen Budgets und Stellenpläne und wurden ausschliesslich für das Projekt «S. 1994» akquiriert; es dürfen weder andere Projekte der Arbeitslosenhilfe noch das Gewerbe konkurrenziert werden. Die Arbeitsanleitung erfolgt bei den Einzeleinsätzen direkt am Einsatzort, bei den Gruppeneinsätzen dagegen durch projekteigenes Personal.

Integrierender Bestandteil des Konzeptes sind Begleitkurse, die den Beschäftigungsteil als einwöchige Blockkurse mit 12 bis 14 Teilnehmern ergänzen. Inhaltsschwerpunkte sind arbeitsmarktliche Themen, Anstösse zur beruflichen und persönlichen Neuorientierung, Stellenbewerbungskurse sowie die Vermittlung von Allgemeinwissen. Der Unterricht erfolgt durch versiertes Personal aus dem Bereich der Erwachsenenbildung.

Die Betreuung umfasst eine individuelle Beratung und Begleitung der Teilnehmenden und unterstützt die persönliche Stabilisierung als Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in die Arbeitswelt.

Die Teilnehmer erhalten einen Stundenlohn von Fr. 16.-, wobei sie unterschiedliche Arbeitszeiten aufweisen (gemäss Budget tägliche Arbeitszeiten von 4 Std. [30 Teilnehmer], 6 Std. [25 Teilnehmer] und 8.4 Std. [25 Teilnehmer]). Die individuell angepasste Arbeitszeit umfasst mindestens ein 50%-Pensum, wobei schrittweise ein Normalpensum (42 Std./Woche) angestrebt wird.

Das Verhältnis Personal / Teilnehmer ist auf 1:10 festgesetzt. An Personal ist vorgesehen: 1.0 Stellenwerte für Projektleitung, 3.0 Stellenwerte für die Begleitung von Einzeleinsätzen, 2.0 Stellenwerte für Anleitung von Arbeitsgruppen und je 1.0 Stellenwerte für Projektadministration und Durchführung der Begleitkurse.

Die Projektdauer ist auf 2 Jahre vorgesehen, wobei nach dem ersten Jahr und einer Zwischenauswertung erneut Antrag an Bund und Kanton gestellt werden soll. Die Projektverantwortung liegt beim Leiter der Arbeitsintegrationsprogramme des Jugendamtes.

Das Gesuch geht von Totalkosten von Fr. 2 921 830.- aus, wovon Fr. 2 088 650.- als Arbeitsentgelt für Teilnehmer und Fr. 700 440.- für die Besoldung der Organisatoren, Leiter und Lehrkräfte vorgesehen sind. Nach Abzug von Erlösen von Fr. 95 000.- verbleiben gemäss Gesuch anrechenbare Kosten von Fr. 2 826 830.-. Die Hälfte dieses Betrages deckt der Beitrag der Arbeitslosenversicherung; damit verbleiben nach Gesuch Fr. 1 413 415.-, wovon die Eigenleistungen von Z. von Fr. 424 024.- abzuziehen sind. Der Restbetrag von Fr. 989 391.- werde aus dem Arbeitslosenfonds bezahlt (Verfügung der kantonalen Direktion der Volkswirtschaft vom 24. Februar 1994).

Mit Schreiben vom 25. Oktober 1993 erklärte der örtliche Gewerbeverband, keine direkte Konkurrenzierung durch das Projekt S. 1994 feststellen zu können.

B. Am 20. Dezember 1993 übermittelte das KIGA das Gesuch des Sozialamtes dem BIGA.

Das KIGA geht von total anrechenbaren Kosten von Fr. 2 921 830.- und - nach Abzug der Erlöse - von Gesamtkosten von Fr. 2 826 830.- aus. Die Finanzierung gestalte sich wie folgt: Eigenleistungen Z.: Fr. 424 024.- (= 15%), Arbeitslosenfonds: Fr. 989 391.- (= 35%) und Arbeitslosenversicherung: Fr. 1 413 830.- (= 50%).

Die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (im folgenden Aufsichtskommission) hat dieses Beitragsgesuch in seiner Zusicherungsverfügung vom 3. Juni 1994 nur teilweise gutgeheissen.

Entgegen dem KIGA wird - ausgehend von den Gesamtkosten gemäss Subventionsgesuch von Fr. 2 921 830.- - nicht nur der Erlös von Fr. 95 000.- abgezogen, sondern noch eine Kürzung von Fr. 104 044.- vorgenommen, so dass sich anrechenbare Kosten von noch Fr. 2 722 786.- ergeben.

Die Kürzung von Fr. 104 044.- begründete die Aufsichtskommission damit, dass die Besoldungskosten für Betreuung und Organisation 15/65 des Arbeitsentgeltes an die Teilnehmer nicht übersteigen dürften. Der Betrag für die Besoldungen werde daher von Fr. 700 440.- auf Fr. 481 996.- gekürzt. Da die Aufsichtskommission den Posten «Kosten Reise/Unterkunft und Verpflegung» von Fr. 23 302.- auf Fr. 34 082.- erhöhte und einen zusätzlichen Betrag für Projektierung im Umfang von Fr. 103 620.- einsetzte, ergab sich für die Gesamtkosten ein Total von Fr. 2 722 786.-. Der Beitrag der Arbeitslosenversicherung betrug daher aufgrund dieser Verfügung Fr. 1 361 393.-.

C. Gegen diese Verfügung reichte das Sozialamt am 30. Juni 1994 beim Bundesrat eine Verwaltungsbeschwerde ein und beantragte, seinem Gesuch beziehungsweise dem Antrag des KIGA voll zu entsprechen und die anrechenbaren Kosten auf Fr. 2 826 830.- festzusetzen.

Es sei davon auszugehen, dass die durchschnittlichen Kosten je Teilnehmer und Beschäftigungsmonat bei kollektiven Beschäftigungsprogrammen Fr. 5 200.- nicht überschreiten dürften und die anrechenbaren Kosten für Besoldung des Personals (Betreuung und Begleitung) nicht mehr als 15/65 der Teilnehmerentschädigungen ausmachen dürften. Als Umstände, die eine Kostenüberschreitung rechtfertigten, würden lokale und regionale Gegebenheiten anerkannt.

Im vorliegenden Fall sei die Teilnehmerentschädigung mit Fr. 16.- /Stunde bewusst tief angesetzt worden, um zu verhindern, dass Ausgesteuerte durch hohe Löhne in Beschäftigungsprogrammen von der nötigen beruflichen Neuorientierung abgehalten würden; die Durchschnittskosten pro Teilnehmer und Beschäftigungsmonat betrügen so bloss Fr. 4 136.-. Nur aus diesem Grund ergebe sich im Verhältnis Besoldungskosten Personal/Teilnehmerentschädigungen eine Überschreitung des Grenzwertes um Fr. 104 044.-. Wären die maximalen Besoldungsansätze ausgenützt worden, so hätte dies zur vollen Gutheissung des Beitragsgesuchs geführt.

Gehe man von einer möglichen Teilnehmerentschädigung von Fr. 20.40 aus, so komme man auf eine Teilnehmerentschädigung von Fr. 2 662 650.- (Fr. 2 088 650.- : 16 ´ Fr. 20.40), und von diesem Arbeitsentgelt sei bei der Berechnung der zulässigen Betreuungs- und Begleitkosten auszugehen. Die monatlichen Gesamtkosten pro Beschäftigten betragen dann Fr. 5 200.-.

D. Die Aufsichtskommission beantragte am 26. September 1994 die Abweisung der Beschwerde.

Das BIGA habe in einem Kreisschreiben vom 1. Mai 1993 die Kriterien betreffend die Bestimmung der subventionierbaren Kosten präzisiert und dabei ein grundsätzliches Verhältnis von 15:65 zwischen den Betreuungs- und Begleitkosten und dem Arbeitsentgelt an die Programmteilnehmer festgelegt. Damit sollen kosten-günstige und trotzdem effiziente Massnahmen ermöglicht werden, die von möglichst vielen Erwerbslosen genutzt werden können. Die Organisatoren sollen angehalten werden, eine den Betreuungs- und Begleitkosten entsprechend angemessene Anzahl Teilnehmer im Programm zu beschäftigen; zudem soll mit dieser Regelung eine rechtsgleiche Behandlung aller Gesuche gesichert werden.

Im einzelnen hielt die Aufsichtskommission fest, sie sei nicht von einem Stundenlohn von Fr. 16.-, sondern von Fr. 18.- ausgegangen (bei einem höchstmöglichen Betrag von Fr. 19.45 [und nicht Fr. 20.40, wie das Sozialamt anführe]). Man habe es daher vorliegend nicht mit einem besonders tiefen Lohnansatz zu tun. Gründe für eine ausnahmsweise Bewilligung höherer Betreuungs- und Begleitkosten seien keine auszumachen; das Gesuch führe auch keine solchen Gründe an. Schliesslich habe das BIGA anlässlich der Prüfung des Gesuches den unter den Betreuungskosten budgetierten Betrag von Fr. 103 620.- für den Projektleiter voll den Projektierungskosten zugewiesen und damit die verfügte Kürzung entsprechend verringert.

Das Sozialamt hielt die Beschwerde mit Replik vom 25. Oktober 1994 aufrecht und machte im Hinblick auf die spezifische Zielgruppe der ausgesteuerten, nun fürsorgeabhängigen Arbeitslosen besondere Umstände für höhere Personalkosten geltend. Zudem entsprächen die geringen durchschnittlichen Kosten von weniger als Fr. 4 200.- pro Teilnehmer und Beschäftigungsmonat dem Ziel, die Arbeitslosigkeit mit den zur Verfügung stehenden Mitteln kostengünstig und effizient zu bekämpfen. Entgegen der Aufsichtskommission werde daran festgehalten, dass die Teilnehmerentschädigung sehr tief gehalten sei.

(...)

II

1. Gemäss Art. 72 und 75 Abs. 1 des BG vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], SR 837.0) entscheidet nach Art. 89 Abs. 4 AVIG die Aufsichtskommission über grössere Beschäftigungsprogramme. Als grössere Beiträge im Sinne dieser Bestimmung gelten gemäss Art. 99 Abs. 2 der V vom 31. August 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung

und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung [AVIV], SR 837.02) bei erstmaligen Gesuchen - wie dies hier der Fall ist - Beiträge über Fr. 600 000.- (Änderung vom 30. Juni 1993, AS 1993 2580).

Verfügungen aufgrund des AVIG sind mit Beschwerde anfechtbar (Art. 100 in Verbindung mit Art. 5 VwVG). Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Aufsichtskommission ist der Bundesrat, sofern die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht ausgeschlossen ist (Art. 129 AVIV in Verbindung mit Art. 129 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943, Bundesrechtspflegegesetz [OG], SR 173.110). Nachdem für Beiträge an Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose kein Rechtsanspruch besteht (VPB 51.17, mit Hinweisen), ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht gemäss Art. 129 Bst. c OG ausgeschlossen. Die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde fällt daher in die Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 72 ff. VwVG). Daran hat die OG-Revision vom 4. Oktober 1991, mit welcher für verschiedene Sachgebiete aus dem Bereich des EVD eine Rekurskommission eingesetzt wurde, nichts geändert (AS 1992 288).

2. Das Sozialamt als für die Organisation und Durchführung des Projekts S. verantwortliche Verwaltungseinheit von Z. ist nach Art. 75 Abs. 1 AVIG in Verbindung mit Art. 64 AVIG zur Einreichung von Beitragsgesuchen berechtigt. Als Gesuchstellerin und Verfügungsadressatin ist es durch die angefochtene Verfügung berührt und hat somit ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Bst. a VwVG und Art. 102 Abs. 1 AVIG).

Auf die im übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

3.1. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz will den versicherten Personen nicht nur einen angemessenen Ersatz unter anderem für Erwerbsausfälle wegen Arbeitslosigkeit garantieren, es will zudem drohende Arbeitslosigkeit verhüten und bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen (Art. 1 AVIG).

Nach Art. 7 Abs. 2 AVIG leistet die Versicherung zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit finanzielle Beiträge

- a. an Umschulung, Weiterbildung und Eingliederung;
- b. für Versicherte, die ausserhalb ihres Wohnortes Arbeit annehmen;
- c. an weitere Massnahmen.

Diese weiteren Massnahmen behandelt das AVIG im 3. Abschnitt des 6. Kapitels (Art. 72-75 AVIG).

3.2. Nach Art. 72 AVIG kann die Versicherung 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 fördern. Solche Programme dürfen jedoch die private Wirtschaft nicht unmittelbar konkurrenzieren. Beiträge für die vorübergehende Beschäftigung von Arbeitslosen werden in der Regel ausgerichtet, wenn der Kanton ebenfalls einen angemessenen Beitrag leistet (Art. 96 Abs. 1 AVIV).

Eine Konkurrenzierung der Privatwirtschaft durch «S. 1994» liegt nicht vor, und der erforderliche Beitrag des Kantons (Arbeitslosenfonds) ist gesprochen worden.

3.2.1. Die Beiträge für die vorübergehende Beschäftigung von Arbeitslosen betragen 20-50% der anrechenbaren Kosten. Der Bundesrat bestimmt die Einzelheiten, insbesondere die anrechenbaren Kosten und die Beitragsabstufung (Art. 75 Abs. 1 AVIG).

Bei besonders schwerer Arbeitslosigkeit kann für Beschäftigungsprogramme der Beitragssatz (von sonst 20%-40%, Art. 98 Abs. 1 und 2 AVIV) auf 50% erhöht werden (Art. 98 Abs. 3 AVIV).

3.2.2. Als anrechenbare Kosten gelten in der Regel (Art. 97 AVIV):

- a. die Besoldung der erforderlichen Organisatoren und Leiter;
- b. das Arbeitsentgelt für Arbeitslose, die mit Zustimmung oder auf Weisung der kantonalen Amtsstelle am Beschäftigungsprogramm teilnehmen;
- c. die Kosten für die Beschaffung der erforderlichen Ausrüstung, Materialien und Lehrmittel;
- d. die Prämien für die Unfall- und Sachversicherung;
- e. die ungedeckten Kosten, wenn die Teilnehmer unentgeltlich oder zu nicht kostendeckenden Preisen Unterkunft und Verpflegung erhalten;
- f. die erforderlichen Transport- und Reisekosten zum Einsatzort.

Projektierungs- und Raumkosten können angerechnet werden, wenn die Verhältnisse es rechtfertigen.

4. Streitig ist hier allein die Kürzung der anrechenbaren Kosten, welche die Aufsichtskommission damit begründet hat, die Besoldungskosten für Betreuung und Organisation überstiegen das Verhältnis 15:65 zum Arbeitsentgelt der Teilnehmer. Nicht umstritten sind das Projekt «S. 1994» an sich sowie die weiteren Beitragsvoraussetzungen, insbesondere die Höhe der übrigen anrechenbaren Kosten.

Unbestritten ist auch der Beitragssatz von 50%, den ein Kreisschreiben des BIGA vom 22. April 1993 ab einer Arbeitslosenquote von 2.5% - die in Z. klar überschritten ist - für Gebiete mit besonders schwerer Arbeitslosigkeit vorsieht.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Durchschnittskosten pro Teilnehmer beim Projekt S. 1994 betrügen bloss Fr. 4 136.-, wogegen die Richtlinien des BIGA einen Höchstbetrag von Fr. 5 200.- pro Teilnehmer zuliessen. Die anrechenbaren Kosten für Betreuung und Begleitung dürften nach den massgeblichen Richtlinien nicht mehr als 15/65 der Teilnehmerentschädigungen ausmachen, doch seien Kostenüberschreitungen zulässig, wenn dies lokale und regionale Gegebenheiten rechtfertigten. Solche Umstände sieht der Beschwerdeführer darin, dass bewusst tiefe Teilnehmerentschädigungen angesetzt worden seien, damit Ausgesteuerte

nicht von einer beruflichen Neuorientierung abgehalten würden. Die Ausrichtung höherer Entschädigungen für die Teilnehmer hätte zur vollen Gutheissung des Beitragsgesuchs geführt.

5. Nach Art. 110 AVIG beaufsichtigt der Bundesrat die Durchführung des Gesetzes. Die Aufsicht wird durch das BIGA wahrgenommen; das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) beaufsichtigt die Erhebung der Beiträge. Die Aufsichtsbehörden sorgen insbesondere für die einheitliche Rechtsanwendung. Sie können den Vollzugsorganen Weisungen erteilen. Diese sind hier von besonderer Bedeutung, da kein Rechtsanspruch auf Beiträge an Arbeitsbeschaffungsprogramme besteht (vgl. vorne, E. 1). Zudem überträgt Art. 75 Abs. 1 AVIG die Regelung der Einzelheiten betreffend die anrechenbaren Kosten dem Bundesrat, der seinerseits in Art. 97 AVIV nur generelle Regeln aufgestellt hat. Es war daher naheliegend, dass die Einzelheiten auf dem Wege des Erlasses von Richtlinien (Kreisschreiben und Wegleitungen) geregelt wurden. Diese bringen hier die Sachkunde von mit der Materie beschäftigten Fachleuten zum Ausdruck (*Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 290 f.; *Imboden Max / Rhinow René A. / Krähenmann Beat*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Nr. 9, Basel / Frankfurt am Main 1976/1990), und mit ihnen wird sichergestellt, dass der den Vollzugsbehörden eingeräumte Ermessensspielraum in rechtsgleicher Weise ausgefüllt wird (vgl. [BGE 116 Ib 158](#), [117 Ib 231](#), [118 Ib 166](#) und [119 Ib 41](#)).

Kreisschreiben und Wegleitungen haben als Verwaltungsverordnungen keinen Rechtssatzcharakter; sie dürfen nicht über die Rechtsnormen hinausgehen, auf welche sie sich stützen, und sind für die Beschwerdeinstanz nicht bindend (*Häfelin Ulrich / Müller Georg*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, S. 24 f.).

6. Nach Art. 49 VwVG überprüft der Bundesrat angefochtene Verfügungen nicht nur auf Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, sondern auch auf ihre Angemessenheit hin. Die angefochtene Verfügung wird daher grundsätzlich auf alle Ermessensfehler hin überprüft, nicht nur auf jene, welche Rechtsverletzungen darstellen (Gygi, a. a. O., S. 315 f.; Häfelin/Müller, a. a. O., Rz. 1368).

Insoweit der Beschwerdeführer sinngemäss auch die Richtlinien des BIGA kritisiert, macht er eine Unterschreitung des Ermessens geltend; er rügt, beim Erlass der Richtlinien sei ein an sich naheliegender Lösungsansatz nicht berücksichtigt worden beziehungsweise die vom BIGA gewählte Lösung schliesse eine andere, sachlich ebenso zutreffende Lösung ungerechtfertigterweise aus. Damit wird die Gesetzmässigkeit der Richtlinien in Frage gestellt; diese Rechtsfrage beurteilt der Bundesrat mit voller Kognition.

Geht es indes darum, ob die Verwaltung im Einzelfall das ihr eingeräumte Ermessen richtig ausgeübt hat und ob ein Entscheid angemessen ist, so weicht der Bundesrat nicht ohne Not von Vorinstanzen ab, welche sich durch besonderen Sachverstand auszeichnen oder gestützt auf fachmännische Gutachten entscheiden (Häfelin/Müller, a. a. O., Rz. 374 ff. und 385 f.).

In diesem Sinne ist im folgenden zu prüfen, ob die vom BIGA erlassenen Kreisschreiben und Wegleitungen Gesetz und Verordnung entsprechen und ob die gestützt auf die erwähnten Richtlinien erlassene Verfügung Bundesrecht verletzt oder als unangemessen erscheint.

7. Das BIGA hat per 1. Januar 1992 das Kreisschreiben über die kollektiven Präventivmassnahmen und die Einarbeitungszuschüsse erlassen und es am 1. Mai 1993 und 1. Oktober 1993 ergänzt.

Zur Begründung der angefochtenen Verfügung hat sich die Aufsichtskommission insbesondere auf das Kreisschreiben vom 1. Mai 1993 berufen.

Dieses Kreisschreiben führt als Maximalansätze (oberste Kostenlimite) bei kollektiven Beschäftigungsprogrammen einen Prozentsatz von 65% für Arbeitsentgelt und einen solchen von 15% für Betreuung und Begleitung fest. Die restlichen 20% betreffen die übrigen anrechenbaren Kosten. Das Kreisschreiben setzt die 65% Arbeitsentgelt und die 15% Betreuung und Begleitung damit in Relation zu den insgesamt anrechenbaren Kosten, mithin inklusive übrige anrechenbare Kosten (vgl. vgl E. 3.2.2). Zusätzlich statuiert dieses Kreisschreiben noch die maximale Kostenlimite von Fr. 5 200.- pro Beschäftigten und Monat.

In einer Wegleitung vom 12. November 1993 betreffend Zweifelsfälle bei der Kürzung von anrechenbaren Kosten bei Beschäftigungsprogrammen (im folgenden Wegleitung) hat das BIGA - in Abweichung von den Kreisschreiben - ergänzend den Grundsatz aufgestellt, dass die Betreuungs- und Begleitkosten (15%) sowie die übrigen Kosten (20%) im Verhältnis zum Arbeitsentgelt und nicht zu den Gesamtkosten zu berechnen sind.

Da die Regelung gemäss Wegleitung für den Beschwerdeführer günstiger ausfällt als jene nach Kreisschreiben^[20] und diese Abweichung von ihm denn auch nicht beanstandet wird, kann in der Folge von der Regelung gemäss Wegleitung ausgegangen werden.

Im Kreisschreiben vom 1. Mai 1993 ging das BIGA für kollektive Beschäftigungsprogramme von Totalkosten pro Monat und Beschäftigten von Fr. 5 200.- und einem maximalen monatlichen Arbeitsentgelt für die Teilnehmer von Fr. 3 380.- aus. Da ein Beschäftigungsmonat nach diesem Kreisschreiben 168 Stunden umfasste, ergab dies einen Stundenlohn von Fr. 20.10.

Im Kreisschreiben vom 1. Oktober 1993 ist der maximale Stundenlohn auf Fr. 19.45 herabgesetzt, die minimale Arbeitszeit dagegen auf 174 Stunden heraufgesetzt worden. Der Maximalbetrag von Fr. 3 380.- pro Beschäftigungsmonat blieb damit praktisch unverändert (174 ´ Fr. 19.45 = Fr. 3 384.30).

8. Der Beschwerdeführer bezahlt ein Arbeitsentgelt von insgesamt Fr. 2 088 650.-, was pro Beschäftigungsmonat Fr. 3 193.65 ausmacht (Fr. 2 088 650.- : 654). Ausbezahlt hat er einen Stundenlohn von Fr. 16.-, wobei die Teilnehmer unterschiedliche Arbeitszeiten aufweisen (tägliche Arbeitszeiten von 4 Std. [30 Teilnehmer], 6 Std. [25 Teilnehmer] und 8.4 Std. [25 Teilnehmer]). Laut Ziff. 2.3.a. des Kreisschreibens vom 1. Oktober 1993 ist dabei zu beachten, dass als Arbeitsentgelt der Bruttolohn zu verstehen ist, jedoch abzüglich Arbeitgeberanteil Sozialversicherungsabgaben.

Die Teilnehmer erhalten einen Lohn von brutto Fr. 16.- pro effektiv gearbeitete Stunde. Die individuell angepasste Arbeitszeit umfasst mindestens ein 50%-Pensum, wobei schrittweise ein Normalpensum (42 Std./Woche) angestrebt wird. Die Mindestbeschäftigung von 2088 Std. pro Jahr (174 ´ 12) wurde von 25 Teilnehmern mit 2184 Std. überschritten (52 ´ 5 ´ 8.4), von den übrigen dagegen klar unterschritten. Die relativ tiefen durchschnittlichen Besoldungskosten pro Teilnehmer erscheinen daher im vorliegenden Fall nicht besonders aussagekräftig.

Zutreffend ist aufgrund des brutto bezahlten Stundenlohns von Fr. 16.- die Feststellung, dass noch ein etwas höherer Stundenlohn hätte ausbezahlt werden dürfen. Der Beschwerdeführer hat den Stundenlohn tatsächlich eher tief angesetzt, ohne dass indes von einem sehr tiefen Niveau gesprochen werden könnte.

Der Beschwerdeführer kritisiert sinngemäss die Regelung in der Wegleitung, welche die Kosten für Betreuung und Begleitung in Relation zu den Gesamtkosten beziehungsweise zum Arbeitsentgelt setzt, und verlangt anstelle dessen eine flexiblere Regelung, die sich in erster Linie an das maximal zulässige Arbeitsentgelt hält. Würde im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms ein kleineres Arbeitsentgelt ausgerichtet und dafür mehr in die Betreuung und Begleitung investiert, so bewirke dies nicht nur eine Senkung der Ausgaben, sondern verhindere auch, dass Arbeitslose wegen der guten Bezahlung im Rahmen der Beschäftigungsprogramme von einer beruflichen Neuorientierung abgehalten würden. Es liege daher nicht im Interesse der Sache, die Bezahlung tieferer Stundenlöhne mit Kompensation durch teilweise höhere Betreuungs- und Begleitkosten zu verhindern.

Gehe man von einer möglichen Teilnehmerentschädigung von Fr. 20.40 pro Stunde aus, so komme man auf Teilnehmerentschädigungen von insgesamt Fr. 2 662 650.- (Fr. 2 088 650.- : 16 ´ Fr. 20.40); von diesem Arbeitsentgelt sei bei der Berechnung der zulässigen Betreuungs- und Begleitkosten auszugehen. Damit erhöhten sich die Gesamtkosten auf Fr. 3 400 000.-, was pro Beschäftigten und Monat Fr. 5 200.- ergebe.

Macht man die gleiche Rechnung mit dem massgeblichen maximalen Stundenlohn von Fr. 19.45 (vgl. vorne, E. 7), so kommt man auf Fr. 2 539 015.- (Fr. 2 088 650.- : 16 ´ Fr. 19.45). Die Gesamtkosten würden sich dann um Fr. 450 365.- (Fr. 2 539 015.- minus Fr. 2 088 650.-) auf Fr. 3 372 195.- erhöhen (Fr. 2 921 830.- + Fr. 450 365.-), womit sich bei 654 Beschäftigungsmonaten noch zulässige monatliche Gesamtkosten von Fr. 5 156.25 ergäben.

Die Aufsichtskommission begründet die von ihr festgelegte Korrelation zwischen Betreuungs- und Begleitkosten sowie übrigen anrechenbaren Kosten zu den Gesamtkosten beziehungsweise zum Arbeitsentgelt - das heisst die Kürzung des Bundesbeitrages um Fr. 104 044.- - damit, so kostengünstige und trotzdem effiziente Massnahmen zu ermöglichen, die von möglichst vielen Erwerbslosen genutzt werden können. Die Organisatoren von Beschäftigungsprogrammen sollen angehalten werden, bei bestimmten anfallenden Betreuungs- und Begleitkosten auch eine entsprechend angemessene Zahl von Teilnehmern in den Programmen zu

beschäftigen und die Organisation zu rationalisieren. Im weiteren soll mit den Weisungen eine rechtsgleiche Behandlung aller Gesuche betreffend kollektive Beschäftigungsprogramme sichergestellt werden.

9. Der Beschwerdeführer vermag nicht darzutun, dass die Richtlinien des BIGA gegen Gesetz oder Verordnung verstossen. Wenn der Beschwerdeführer ein einzelnes Element der Richtlinien hervorhebt und diesem eine überragende Bedeutung einräumt, ohne es in den gesamten Kontext einzubinden, so begründet er dadurch noch keine Ermessensunterschreitung beim Erlass der Richtlinien, um so weniger, als die Richtlinien Ausnahmen vorsehen und laufend den neuen Gegebenheiten angepasst werden.

Es bleibt daher zu prüfen, ob die Aufsichtskommission bei ihrem Entscheid das ihr eingeräumte Ermessen fehlerhaft ausgeübt hat, insbesondere auch, ob sie ihr Ermessen missbraucht oder unangemessen entschieden hat.

Ein Ermessensmissbrauch läge vor, wenn die Aufsichtskommission nach unmassgeblichen Gesichtspunkten, insbesondere willkürlich und rechtsungleich entschieden hätte (Häfelin/Müller, a. a. O., Rz. 377 ff.). In diesem Sinne könnte die sinngemässe Rüge des Beschwerdeführers verstanden werden, eine Berechnung der anrechenbaren Kosten nach seinen Vorstellungen entspreche besser Sinn und Zweck der Beschäftigungsprogramme; die Lösung gemäss Kreisschreiben und Wegleitungen des BIGA sei nicht flexibel und formalistisch.

Der Bundesrat geht jedoch mit der Aufsichtskommission darin einig, dass die im Kreisschreiben gewählte Lösung in Sachen anrechenbare Kosten ein sinnvolles Mittel zur Optimierung der Beschäftigungsprogramme darstellt. Die gewählte Lösung hat sich denn auch bis jetzt bewährt, und von einer sinn- und zweckwidrigen Lösung kann daher keine Rede sein.

Werden Betreuungs- und Begleitkosten sowie die übrigen anrechenbaren Kosten in Relation zum Arbeitsentgelt gesetzt (und zwar betr. Betreuungs- und Begleitkosten im Verhältnis 15:65), mit anderen Worten ein bestimmtes Verhältnis zwischen Arbeitsentgelt an die Teilnehmer und den Betreuungs- und Begleitkosten verlangt, so bildet dies ein grundsätzlich probates Mittel, die vorhandenen Gelder sinnvoll zum Wohle der Arbeitslosen einzusetzen, insbesondere angesichts der Möglichkeit, in Ausnahmefällen von diesem Verhältnis abzuweichen (vgl. hinten, E. 10) und Kostenüberschreitungen zuzulassen. Der Beschwerdeführer hat in keiner Weise darzutun vermocht, dass das Projekt S. 1994 nicht erfolgreich hätte durchgeführt werden können, wenn den Richtlinien des BIGA nachgelebt worden wäre.

Wird noch in Betracht gezogen, dass der Bundesrat bei der Überprüfung der Ausübung des Ermessens wie auch der Angemessenheit von Entscheiden nicht ohne Not von Vorinstanzen abweicht, die über besondere Sachkenntnis verfügen, so ergibt sich, dass die Rüge des Beschwerdeführers nur dann zu schützen wäre, wenn sich die von ihm vorgeschlagene Berechnungsweise einerseits als klar sachgerechter erwiese und dies das Interesse an einer rechtsgleichen Behandlung aller Gesuchsteller überwöge.

Dies ist hier indes nicht der Fall: Ohne detaillierte Richtlinien betreffend die für Beschäftigungsprogramme anrechenbaren Kosten wären diese Programme - beziehungsweise deren Mitfinanzierung durch den Bund - auf gesamtschweizerischer Ebene gar nicht realisierbar. Streitigkeiten wären

vorprogrammiert und hemmten eine zügige Behandlung der Beitragsgesuche. Es ist hier unausweichlich, dass das in dieser Materie über besondere Sachkunde verfügende BIGA Finanzierungsrichtlinien erarbeitet und davon später nur abgewichen wird, wenn sich dies wirklich aufdrängt. Davon ist auch der Gesetzgeber ausgegangen, der hier bewusst auf konkrete Bestimmungen verzichtete und das Weitere den Vollzugsorganen überliess. Eine Notwendigkeit, von den Finanzierungsrichtlinien des BIGA abzuweichen, sieht der Bundesrat hier nicht, insbesondere da dem Beschwerdeführer die wesentlichen Kreisschreiben bekannt sein mussten, als er das Projekt S. 1994 startete. Offenbar hat er die entsprechenden Regelungen beziehungsweise deren Folgen aber nicht beachtet, weshalb er sich im nachhinein mit einer Beitragskürzung konfrontiert sah. Um diese Situation zu vermeiden, hätte der Beschwerdeführer diese Fragen vorgängig der Realisierung des Projekts mit den zuständigen Bundesbehörden abklären können.

Es ist zwar zutreffend, dass die angefochtene Kürzung des Bundesbeitrages bei höheren Teilnehmerentschädigungen nicht vorgenommen worden wäre, doch stellt dies nur eine Teilsicht der Gesamtproblematik dar. Es ist nämlich darauf hinzuweisen, dass sich das Verhältnis von Betreuungs- und Begleitkosten zum Arbeitsentgelt der Teilnehmer nicht nur durch höhere Stundenlöhne, sondern auch durch eine Straffung der Organisation oder eine grössere Zahl von Teilnehmern verändert.

Dazu zeigt die Tatsache der laufenden Überarbeitung der Kreisschreiben des BIGA, dass dieses die Bedingungen für die Finanzierung der Beschäftigungsprogramme jeweils den veränderten Bedürfnissen anpasst. Auf den vorliegenden Fall bezogen sieht es allerdings keinen Anlass zu einer Änderung, besteht doch hinsichtlich der Organisation von Beschäftigungsprogrammen ein genügend flexibler Rahmen, der es bei der entsprechenden Sorgfalt ermöglicht, Beschäftigungsprogramme der verschiedensten Art im Sinne des AVIG durchzuführen.

Aus diesem Grunde rechtfertigt sich hier im nachhinein kein Verzicht auf die nach Kreisschreiben erforderliche Beitragskürzung.

10. Es ist daher nur noch zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Kostenüberschreitung vorliegen:

Kostenüberschreitungen werden nur zugelassen, wenn der Kanton deren Rechtfertigung im Gesuch begründet, was hier nicht der Fall war. Zudem müssen spezielle Umstände vorliegen, insbesondere:

- Persönliche Situation und besondere Schwierigkeiten der beschäftigten Person.
- Tätigkeiten, die einer besonderen Begleitung bedürfen oder die aus Sicherheitsgründen mit Zusatzkosten verbunden sind.
- Lokale oder regionale Besonderheiten, welche die Kosten erheblich beeinflussen.

Solche besondere Umstände hat der Beschwerdeführer nicht namhaft machen können. Der blosser Hinweis auf die starke Arbeitslosigkeit in Z. und die besonders kritische Situation der Langzeitarbeitslosen stellen keine besondere Umstände im Sinne dieser Ausnahmeregelung dar.

11. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

[20]b. Basis Arbeitsentgelt: ausgehend von Fr. 3 194.- (Fr. 2 088 650.- : 654 Beschäftigungsmonate) ergeben 15% Betreuungs- und Begleitkosten die Summe von Fr. 481 996.- (Fr. 2 088 650.- × 15 : 65; wobei dann die übrigen Kosten Fr. 642 662.- ausmachen).

JAAC 60.26 - Entscheid des Bundesrates vom 13. März 1995

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	60
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 020

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.