

JAAC 60.50

Auszug aus dem Beschwerdentscheid der
Rekurskommission EVD vom 24. November 1995 in
Sachen X gegen Bundesamt für Industrie, Gewerbe
und Arbeit; 95/4I-003

Mesures préventives en matière d'assurance-chômage; compétence de l'autorité chargée de statuer; principe de l'unité de la procédure.

1. Art. 83 al. 1 let. k LACI. Compétence de l'autorité chargée de statuer.

L'organe de compensation verse directement les prestations aux ayants droits lorsqu'il statue lui-même sur une demande de subventions pour des programmes d'occupation ou de réinsertion. Lorsque la décision d'allocation des subventions est prise par la commission de surveillance, l'organe de compensation ne peut pas, lors du versement, s'écarter de la promesse faite par cette commission (consid. 3).

2. Principe de l'unité de la procédure.

Lorsqu'une décision accessoire ne peut pas être attaquée selon les mêmes voies de droit que la décision principale, il y a violation du principe de l'unité de la procédure (consid. 5).

Präventivmassnahmen in der Arbeitslosenversicherung; Zuständigkeit der entscheidenden Behörde; Prinzip der Einheit des Verfahrens.

1. Art. 83 Abs. 1 Bst. k AVIG. Zuständigkeit der entscheidenden Behörde.

Hat die Ausgleichsstelle selbst über das Gesuch um Beiträge an die Kosten von Beschäftigungs- oder Wiedereingliederungsprogrammen entschieden, richtet sie die betreffende Leistung direkt an die Berechtigten aus. Wurde der Entscheid über die Gewährung

der Beiträge von der Aufsichtskommission gefällt, kann sich die Ausgleichsstelle mit dem Auszahlungsentscheid nicht über den Zusicherungsentscheid der Aufsichtskommission hinwegsetzen (E. 3).

2. Prinzip der Einheit des Verfahrens.

Es widerspricht dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens, wenn der Rechtsmittelweg für die Anfechtung eines Nebenentscheides nicht demjenigen für die Anfechtung des Hauptentscheides folgt (E. 5).

Misure preventive in materia di assicurazione contro la disoccupazione; competenza dell'autorità di decisione; principio dell'unità della procedura.

1. Art. 83 cpv. 1 lett. k LADI. Competenza dell'autorità decisionale.

L'ufficio di compensazione versa direttamente le prestazioni agli aventi diritto ove statuisca direttamente su una domanda di sussidi per programmi d'occupazione o di reinserimento. Allorquando la decisione sulla concessione dei sussidi è presa dalla commissione di sorveglianza, l'ufficio di compensazione non può, al versamento, dipartirsi dalla promessa fatta da tale commissione (consid. 3).

2. Principio dell'unità della procedura.

Contrasta il principio dell'unità della procedura se la via dei rimedi di diritto per l'impugnazione di una decisione secondaria non segue quella per l'impugnazione della decisione principale (consid. 5).

Aus dem Sachverhalt:

Am 1. Juli 1992 beantragte die Trägerschaft X die Subventionierung zweier Beschäftigungsprogramme sowie der jeweils begleitenden Weiterbildung. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (hiernach: Bundesamt) unterbreitete die Gesuche der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (hiernach: Aufsichtskommission), welche die Gesuche mit Zusicherungsentscheid vom 15. Januar 1993 teilweise guthiess und für die Beschäftigungsprogramme einen Beitragssatz von 50 % zusicherte. Für die begleitenden Weiterbildungskurse wurde ein Beitragssatz von 100 % zugesichert, jedoch wurden die durchschnittlichen budgetierten Kosten pro Teilnehmer von Fr. 325.- pro Tag auf maximal Fr. 150.- pro Halbtage gekürzt. Am 24. Januar 1994 legte X die Auszahlungsgesuche für die beiden Beschäftigungsprogramme vor, welche das Bundesamt - Abteilung Arbeitsmarkt - mit Auszahlungsentscheid vom 20. Dezember 1994 teilweise guthiess und die anrechenbaren Kosten um Fr. 32 236.10 beziehungsweise um Fr. 16 819.40 kürzte.

Dagegen führte X am 17. Januar 1995 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD und beantragte die Gewährung eines einmaligen Zuschlages in der Höhe von Fr. 49 000.- und die Berücksichtigung der ausgewiesenen Kapitalzinsverluste von Fr. 19 481.- aus der Bevorschussung von Beschäftigungsprogrammen bei der Berechnung der gesamten Kapitalkosten.

Aus den Erwägungen:

1. (Zuständigkeit)

2. (Streitgegenstand und Beschwerdelegitimation; eingetreten wird nur auf den erstgenannten Antrag, da sich nur dieser auf das in der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis bezieht)

3. Ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten, stellt sich nunmehr die Frage, ob das Bundesamt seinerseits die Sachentscheidungsvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit das Begehren materiell beurteilt werden kann, richtig beurteilt hat. Hat die Vorinstanz dabei übersehen, dass es an einer Sachentscheidungsvoraussetzung fehlt, ist dies im Rechtsmittelverfahren von Amtes wegen zu prüfen und bei fehlerhaftem Eintreten ist der angefochtene Entscheid aufzuheben (*René A. Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss-Peter*, Öffentliches Prozessrecht, Basel 1994, S. 151; [BGE 119 V 324](#) f. mit Hinweisen).

3.1. Im erstinstanzlichen Verfahren stellt sich vor allem die Frage der Zuständigkeit der entscheidenden Behörde. Zuständig ist jene Behörde, die in sachlicher, örtlicher und funktioneller Hinsicht ermächtigt ist, die anhängig gemachte Sache zu beurteilen und zu entscheiden (Rhinow / Koller / Kiss-Peter, a. a. O., S. 153).

Im vorliegenden Fall hat die Aufsichtskommission mit Entscheid vom 15. Januar 1993 der Beschwerdeführerin einen Bundesbeitrag zugesichert. In der Folge erliess das Bundesamt - Abteilung Arbeitsmarkt - am 20. Dezember 1994 den angefochtenen Auszahlungsentscheid. Es gilt nun zu prüfen, ob das Bundesamt zum Erlass dieses Auszahlungsentscheides zuständig war oder ob auch dieser Entscheid von der Aufsichtskommission hätte erlassen werden müssen.

3.2. Unter den Leistungen für Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (Präventivmassnahmen) sieht das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, SR 837.0) die sogenannten «weiteren Massnahmen» (Art. 72 ff. AVIG) vor. Danach 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 (Art. 72 Satz 1 AVIG). Die Beiträge belaufen sich auf 20 bis 50 % der anrechenbaren Kosten. Der Bundesrat bestimmt die Einzelheiten, insbesondere die anrechenbaren Kosten und die Beitragsabstufung. Zuständigkeit und Verfahren richten sich nach Art. 64 AVIG (Art. 75 Abs. 1 AVIG). Art. 64 Abs. 3 AVIG sieht für die Umschulung und Weiterbildung vor, dass die Ausgleichsstelle über die Gewährung der Beiträge entscheidet und diese direkt ausrichtet. Sie legt hierüber der Aufsichtskommission periodisch Rechenschaft ab. Grössere Umschulungs-

und Weiterbildungsvorhaben unterbreitet sie der Aufsichtskommission zum Entscheid. In Art. 99 der Verordnung vom 31. August 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIV, SR 837.02) wird dieses Verfahren noch konkretisiert, indem festgehalten wird, dass Bewerber um Beiträge an die Kosten von Beschäftigungs- oder Wiedereingliederungsprogrammen ihr Gesuch in der Regel mindestens zwei Wochen vor Beginn des betreffenden Programms der kantonalen Amtsstelle zuhänden der Ausgleichsstelle einreichen müssen (Abs. 1). Die Ausgleichsstelle legt das Gesuch mit ihrem Antrag der Aufsichtskommission zum Entscheid vor, wenn der zu gewährende Beitrag Fr. 150 000.- übersteigt. Sie kann ihr auch Gesuche zum Entscheid unterbreiten, bei denen dieser Betrag nicht erreicht wird. In den übrigen Fällen entscheidet die Ausgleichsstelle selber (Abs. 2).

(...)

3.3. Da der zu gewährende Betrag *in casu* Fr. 150 000.- überstieg, unterbreitete das Bundesamt das Gesuch der Aufsichtskommission im September 1992 mit Antrag zum Entscheid. Mit Zusicherungsentscheid vom 15. Januar 1993 hiess die Aufsichtskommission - wie bereits dargelegt - das Beitragsgesuch von X teilweise gut und sicherte für das eigentliche Beschäftigungsprogramm einen Beitrag von 50 % der anrechenbaren Kosten, für den integrierten Weiterbildungskurs einen Beitrag von 100 % der anrechenbaren Kosten zu. Gestützt auf die Auszahlungsgesuche vom 24. Januar 1994 erliess das Bundesamt, Abteilung Arbeitsmarkt, am 20. Dezember 1994 den angefochtenen Auszahlungsentscheid. Dabei wich das Bundesamt von den Durchschnittskosten pro Teilnehmer und Monat in der Höhe von Fr. 6099.-, die dem Zusicherungsentscheid vom 15. Januar 1994 zugrunde lagen, ab, und bezifferte diese neu mit Fr. 6200.-.

3.4. Bezüglich des Verfahrens bei der Gewährung von Beiträgen für die vorübergehende Beschäftigung von Arbeitslosen verweist Art. 75 Abs. 1 AVIG auf den bereits zitierten Art. 64 AVIG. Dieser hält in Abs. 3 bezüglich des Verfahrens fest, dass die Ausgleichsstelle über die Gewährung der Beiträge entscheidet und diese direkt ausrichtet. Grössere Umschulungs- oder Weiterbildungsvorhaben entscheidet sie indes nicht selbst, sondern unterbreitet sie der Aufsichtskommission zum Entscheid. In Art. 83 AVIG werden die Aufgaben der Ausgleichsstelle nochmals aufgezählt. Dabei trifft sie die Entscheide nach den Art. 64 Abs. 3 und 75 Abs. 1 AVIG und richtet die Beiträge nach den Art. 62 (Beiträge für Umschulungs- und Weiterbildungseinrichtungen) und 72 bis 74 AVIG (Beiträge für die vorübergehende Beschäftigung von Arbeitslosen, Beiträge zur Förderung der Arbeitsmarktforschung und Beiträge an besondere Massnahmen auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung) aus. Es stellt sich nun die Frage, ob die Ausgleichsstelle einen Beitrag gestützt auf den Zusicherungsentscheid der Aufsichtskommission selbständig ausrichten kann oder ob sie - sofern die Aufsichtskommission über die Beiträge entschieden hat - das Auszahlungsgesuch nochmals der Aufsichtskommission zum Auszahlungsentscheid unterbreiten muss und nur aufgrund des Auszahlungsentscheides der Aufsichtskommission die Beiträge ausrichten kann.

3.5. Die Aufsichtskommission übt in der Arbeitslosenversicherung Überwachungs-, Beratungs- und Entscheidfunktion aus. Sie ist vorab ein Organ der Sozialpartner, das heisst der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, welche letztlich die Arbeitslosenversicherung finanzieren (Art. 89 AVIG).

Eine besondere Bedeutung kommt ihr dabei im Bereich der Präventivmassnahmen zu. So entscheidet sie über Beiträge an die Arbeitsmarktforschung und Arbeitsvermittlung (Art. 75 Abs. 2 AVIG), über Beiträge an die Träger bei grösseren Umschulungs- und Weiterbildungsvorhaben (Art. 62 AVIG) sowie über grössere Beschäftigungsprogramme (Art. 72 und 75 Abs. 1 AVIG), und sie ist befugt, der Ausgleichsstelle im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften allgemeine Richtlinien zu geben für die Durchführung der Präventivmassnahmen (Art. 89 Abs. 4 AVIG). Die Leistungen, die die Arbeitslosenversicherung im Rahmen der Präventivmassnahmen leistet, kommen nicht direkt den Versicherten zugute. Sie greifen vielmehr in die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hinein und stellen somit Entscheide politischer Natur dar. Aufgrund dessen sah der Gesetzgeber vor, dass diese Entscheide nicht von einer Verwaltungsinstanz getroffen werden sollten. Insofern sollen die Sozialpartner selber entscheiden, ob die Leistungen im Interesse der Versicherten liegen und ob dafür Mittel der von den Sozialpartnern gespeisten Versicherung verwendet werden sollen (vgl. zum Ganzen BBl 1980 III 627 ff.; *Gerhard Gerhards*, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], Bern 1987, Bd. II [Art. 59 bis 121], S. 745 ff.; *Hans-Ulrich Stauffer*, Die Arbeitslosenversicherung, Zürich 1984, S. 206).

3.6. Im vorliegenden Fall hat die Aufsichtskommission im Sinn des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und damit im Sinn des Gesetzgebers über die Gewährung von Beiträgen an ein Beschäftigungsprogramm entschieden. In der Folge hat jedoch die Ausgleichsstelle über die definitive Höhe der auszurichtenden Beiträge entschieden und ist dabei von den von der Aufsichtskommission zugesicherten Beiträgen abgewichen. Damit wurde die vom Gesetzgeber gewollte, umfassende Entscheidkompetenz der Aufsichtskommission betreffend der Präventivmassnahmen eingeschränkt. Insofern kann es nicht Sinn und Zweck von Art. 83 Abs. 1 Bst. k AVIG sein, dass sich die Ausgleichsstelle mit dem Auszahlungsentscheid über den von der Aufsichtskommission gefällten Zusicherungsentscheid hinwegsetzen kann. In diesem Sinn hält auch die Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 2. Juli 1980 zum damals vorgesehenen Art. 82, der die Aufgaben der Ausgleichsstelle definierte, fest, dass die Ausgleichsstelle die Beiträge, die sie der Aufsichtskommission zu unterbreiten hat - damals waren die Beiträge zur Förderung der Arbeitsmarktforschung sowie an besondere Massnahmen auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung vorgesehen - nach dem Entscheid der Aufsichtskommission auszurichten hat (BBl 1980 III 624). Auch Gerhards interpretiert Art. 83 Abs. 1 Bst. k AVIG in dem Sinn, als die Ausgleichsstelle, nur wo sie über die Leistungen selbst zu entscheiden hat, die betreffenden Leistungen auch selbst direkt an die Berechtigten ausrichtet (Gerhards, a. a. O., S. 718 Ziff. 9).

4. Das Bundesamt war somit im vorliegenden Fall nicht befugt, den Auszahlungsentscheid zu erlassen und darin von den von der Aufsichtskommission zugesicherten Kosten abzuweichen.

(...)

5. Im übrigen widerspricht die Vorgehensweise des Bundesamtes auch dem Prinzip der Einheit des Verfahrens, welches *in casu* analog anwendbar ist. Der Grundsatz der Einheit des Verfahrens besagt unter anderem, dass der Rechtsmittelzug für die Anfechtung sogenannter Nebenentscheide, die keinen selbständigen Charakter haben, dem Rechtsweg, der für die Anfechtung von Hauptverfügungen massgebend ist, folgt (*Fritz Gygi*, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 237 f.; [BGE 119 Ib 412 E. 2a](#)). Der Zusicherungsentscheid der Aufsichtskommission vom 15. Januar 1993 stellt einen Grundsatzentscheid dar, der alle für einen Beitragsentscheid notwendigen Bemessungsgrundlagen enthält, während der Auszahlungsentscheid des Bundesamtes vom 20. Dezember 1994 bloss eine Vollzugsverfügung ist ([VPB 59.81](#) mit Verweis auf [VPB 53.34](#)). Der Auszahlungsentscheid stellt somit einen Nebenentscheid dar, für den der Rechtsmittelweg der gleiche sein muss wie für die Hauptsache, das heisst den Zusicherungsentscheid der Aufsichtskommission. Gemäss Art. 129 AVIV können jedoch Verfügungen der Aufsichtskommission mit Beschwerde an den Bundesrat angefochten werden. Dagegen sieht Art. 101 Bst. c AVIG für Verfügungen des Bundesamtes die Rekurskommission EVD als Beschwerdeinstanz vor. Somit hätte der Zusicherungsentscheid der Aufsichtskommission an den Bundesrat weitergezogen werden müssen, wogegen der Auszahlungsentscheid des Bundesamtes - wie *in casu* - bei der Rekurskommission EVD angefochten werden musste. Insofern liegen unterschiedliche Rechtsmittelwege vor, was mit dem genannten Grundsatz der Einheit des Verfahrens nicht vereinbar ist.

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde gut, soweit darauf einzutreten ist, hebt den Auszahlungsentscheid des Bundesamtes auf und weist die Angelegenheit an das Bundesamt zurück, welches die Auszahlungsgesuche der Aufsichtskommission zum Entscheid zu unterbreiten hat)

**JAAC 60.50 - Auszug aus dem Beschwerdentscheid der Rekurskommission EVD vom 24.
November 1995 in Sachen X gegen Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit; 95/4I-
003**

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	150 003 101

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.