Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-7952/2007

{T 1/2}

Urteil vom 5. Februar 2008

Besetzung

Richter Philippe Weissenberger (Vorsitz), Richter Ronald Flury, Richter Stephan Breitenmoser; Gerichtsschreiberin Fabia Bochsler.

Parteien

Kanton Solothurn, 4509 Solothurn,
vertreten durch das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Solothurn, Frau Regierungsrätin Esther Gassler, Rathaus, Barfüssergasse 24, 4509 Solothurn,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Anerkennung Jahresrechnung und Vollzugskostenjahresrechnung 2006.

Sachverhalt:

A.
Am 28. August 2007 erliess das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO, Vorinstanz) die Verfügung über die Anerkennung der Jahresrechnung (Bilanz und Betriebsrechnung) und der Vollzugskostenjahresrechnung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Kantons Solothurn für das Rechnungsjahr 2006 auf dem Gebiet der Entschädigung der Kantone für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Dabei verfügte das SECO unter anderem, dass ein Betrag von Fr. 48'017.- für Parkplatzmieten keine anrechenbaren Kosten seien, und es versagte insoweit seine Genehmigung. Es führte dazu aus, das Zumieten beziehungsweise Weitervermieten von Parkplätzen an Mitarbeitende sei nicht primäre Aufgabe der Arbeitslosenversicherung und diene nicht der unmittelbaren Durchführung des Arbeitslosenversicherungsrechts, weshalb daraus keine Kosten zu Lasten der Arbeitslosenversicherung entstehen dürften.

B.
Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vom 24. September 2007 beantragt das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Solothurn im Namen des Kantons (Beschwerdeführer), es sei die Verfügung des SECO vom 28. August 2007 aufzuheben und der Betrag von Fr. 48'017.- als anrechenbare Kosten anzuerkennen.

Das SECO beantragt mit Vernehmlassung vom 27. November 2007, es sei die Beschwerde abzuweisen und die angefochtene Verfügung zu bestätigen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden, so auch das SECO (Art. 33 Bst. d VGG).

1.2 Nach Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], SR 837.0) finden die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) auf die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung Anwendung, soweit das AVIG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht. Gleichwohl ist das ATSG hier nicht anwendbar, weil sein Anwendungsbereich das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug des AVIG nicht beschlägt.

1.3 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerdeführung vor dem Bundesverwaltungsgericht legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer war Partei des vorinstanzlichen Verfahrens. Als Adressat der Verfügung ist er durch diese berührt und hat an ihrer Aufhebung bzw. Änderung ein schutzwürdiges Interesse.

1.4 Da die Beschwerde im Übrigen form- und fristgerecht eingereicht und der verlangte Kostenvorschuss von Fr. 1'200.- rechtzeitig einbezahlt wurde, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.
Streitig ist, ob der in der Vollzugskostenrechnung des Kantons Solothurn des Rechnungsjahrs 2006 im Bereich RAV/LAM/KAST enthaltene Betrag von Fr. 48'017.- für Parkplatzmieten zugunsten der Mitarbeitenden (tatsächliche Kosten der Parkplätze Fr. 65'742.-, abzüglich Fr. 3'300.- Anteil Mietkosten für Besucher-Parkplätze und Fr. 14'425.- Beteiligung der Mitarbeitenden) als anrechenbare Vollzugskosten gilt.

2.1 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."

2.2 Zu den Aufgaben des SECO als Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (Art. 83 Abs. 1 und 3 AVIG) zählt 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, und gemäss Art. 122a der Verordnung vom 31. August 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung [AVIV], SR 837.02) reicht der Kanton bis spätestens Ende Januar der Ausgleichsstelle eine detaillierte Abrechnung über die effektiv entstandenen Kosten des Vorjahres ein (Abs. 7). Gemäss Art. 122a Abs. 8 AVIV prüft die Ausgleichsstelle die Abrechnung nach den Vorgaben der AVIV und der Verordnung vom 29. Juni 2001 über die Entschädigung der Kantone für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG-Vollzugskostenentschädigungs-Verordnung, SR 837.023.3).

Die Ausgleichstelle 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).

2.3 Im Fünften Titel ("Finanzierung") regelt das AVIG in Art. 92 die Vergütung von Verwaltungskosten.

2.3.1 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.

Art. 92 Abs. 7 AVIG präzisiert, dass der Ausgleichsfonds den Kantonen die anrechenbaren Kosten vergütet, die ihnen bei der Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 83 Abs. 1 Bst. n^{bis} und 85 Abs. 1 Bst. d, e und g-k sowie aus dem Betrieb der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren nach Art. 85b und der Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen nach Art. 85c entstehen. Dabei hält die Bestimmung ausdrücklich fest, dass der Bundesrat auf Vorschlag der Aufsichtskommission die anrechenbaren Kosten bestimmt. Er berücksichtigt dabei angemessen die

Bereitschaftskosten zur Überbrückung von Schwankungen des Arbeitsmarktes, das Haftungsrisiko (Art. 85g) sowie die vorübergehenden Mehrkosten, die auf Grund der interkantonalen (Art. 85e) und der interinstitutionellen (Art. 85f) Zusammenarbeit entstehen. Die anrechenbaren Kosten werden in Abhängigkeit zur Wirkung der erbrachten Leistungen vergütet. Das EVD kann mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen abschliessen.

2.3.2 Gestützt auf Art. 92 Abs. 7 AVIG hat der Bundesrat am 29. Juni 2001 die AVIG-Vollzugskostenentschädigungs-Verordnung erlassen.

Gemäss Art. 1 der AVIG-Vollzugskostenentschädigungs-Verordnung werden die Kantone nach Art. 17 Abs. 5 (Durchführung von Fachberatungsgesprächen) und Art. 92 Abs. 7 AVIG entschädigt für:

"a) die Wahrnehmung von Aufgaben nach Artikel 85 Absatz 1 Buchstaben d, e und g-k AVIG;
b) den Betrieb der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV (Art. 85b AVIG);
c) den Betrieb von Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen, LAM (Art. 119d AVIV);
d) die Durchführung der Fachberatungsgespräche (Art. 17 Abs. 5 AVIG);
e) die tripartiten Kommissionen (Art. 85c AVIG);
f) die Erhaltung der erforderlichen Minimalstrukturen (Art. 122a Abs. 3 AVIV)."

Nach Art. 2 AVIG-Vollzugskostenentschädigungs-Verordnung bemisst sich die Entschädigung für die Vollzugsaufgaben nach Art. 1 nach den anrechenbaren Betriebs- und den anrechenbaren Investitionskosten. Einnahmen werden von der Entschädigung abgezogen.

2.3.3 Art. 9 AVIG-Vollzugskostenentschädigungs-Verordnung überträgt der Ausgleichsstelle das Weisungsrecht unter anderem bezüglich der Anrechenbarkeit der Betriebs- und Investitionskosten. Die Ausgleichsstelle hat davon mit den Kontierungsrichtlinien 2006 Kantone (RAV/LAM/KAST) vom 31. Oktober 2005 (Finanzweisungen) Gebrauch gemacht. Die Richtlinien legen unter der Kontonummer 431.210 fest, dass unter anderem Aufwendungen für Parkplatzmieten ohne Nebenkosten zu erfassen sind und sich der Mietwert nach den kantonalen Richtlinien bzw. nach der Ortsüblichkeit zu richten habe. Weiter wird für die Einnahmen aus der Untervermietung von Parkplätzen auf die Kontonummer 733.000 verwiesen, die Folgendes festhält:

"Dem Personal dürfen Parkplätze nur gegen Bezahlung zugeteilt werden. Grundsätzlich haben die Mieterträge die effektiven Aufwendungen für Park-

plätze zu decken. Wo die effektiven Aufwendungen nicht eindeutig ermittelt werden können, ist die Verordnung über die Zuteilung von Parkplätzen in der Bundesverwaltung (SR 172.058.41) anzuwenden – Auszug: Für die Dauer der Arbeitszeit beträgt das monatliche Entgelt mindestens CHF 65.- für ungedeckte, bzw. CHF 130.- für gedeckte Parkplätze (inkl. MWSt).

Davon ausgenommen sind:
- Körperbehinderte Bedienstete, die auf die Benützung eines Motorfahrzeuges angewiesen sind;
- Bedienstete mit unregelmässigem Dienst, denen vor Arbeitsbeginn oder nach Arbeitsschluss kein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht;
- Bedienstete, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben regelmässig (d.h. täglich oder mindestens dreimal pro Woche) das private Fahrzeug benötigen."

2.3.4 Nach Art. 10 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1), welches gemäss Art. 2 Abs. 1 SuG für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen gilt, sind zwar hinsichtlich der Höhe der Abgeltungen an Kantone oder ihre öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften der kantonale Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz wird jedoch dadurch relativiert, dass gemäss Art. 14 Abs. 1 SuG – soweit andere Bundesgesetze nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 SuG) – nur Aufwendungen anrechenbar sind, die tatsächlich entstanden und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich sind. An diesem Grundsatz orientieren sich auch das AVIG und seine Ausführungserlasse.

2.3.5 Wie das SECO zu Recht festgehalten hat, sieht das AVIG keine generelle Vollzugskostendeckung vor. Entschädigt werden nur die Kosten für die in Art. 1 der AVIG-Vollzugskostenentschädigungs-Verordnung genannten Aufgaben, wobei die Entschädigung nach einem zentralen Grundsatz des Subventionsrechts zudem nur in Abhängigkeit zur Wirkung der erbrachten Leistung erfolgt. Unter diesen Aufgaben fällt auch der Betrieb der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren.

3.

Der Beschwerdeführer macht nur geltend, die Kontierungsrichtlinien seien eine unverbindliche Verwaltungsverordnung und zudem rechtswidrig, da sie in unzulässiger Weise in die kantonale Autonomie eingreifen würden. Die Kantone seien für den Vollzug des AVIG zuständig (Art. 76 Abs. 1 Bst. c AVIG). Im konkreten Fall käme die kantonale Verordnung über das Parkieren auf Staatsareal (GAV-Bestandteil) zur Anwendung. Aus der bundesrechtlichen Grundentscheidung, wonach die

Kantone Träger der RAV/LAM/KAST seien (Art. 76 Abs. 1 Bst. c AVIG), ergebe sich zwingend, dass die entsprechenden Mitarbeitenden als Mitarbeitende des jeweiligen Kantons gälten und deshalb den für diese geltenden kantonalen Normen umfassend unterstellt seien. Zudem könne die Verordnung über die Zuteilung von Parkplätzen in der Bundesverwaltung keine Anwendung auf kantonale Angestellte finden.

Diese Einwände sind unbegründet.

3.1 Aus Art. 92 Abs. 7 AVIG und Art. 1 AVIG-Vollzugskostenentschädigungs-Verordnung ergibt sich, dass der Gesetzgeber nur die mit der Tätigkeit und der Erfüllung der den Kassen vom Gesetz übertragenen Aufgaben unmittelbar verbundenen Kosten entschädigen wollte. Entsprechend gelten Mietkosten für Gebäude und Parkplätze nur als anrechenbare Kosten, soweit sie für die zweckmässige Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind und sich zudem in einem angemessenen Rahmen bewegen. Diese Grundsätze hat die Kontierungsrichtlinie konkretisiert, indem sie Aufwendungen für Parkplätze zugunsten von bestimmten Kategorien von Bediensteten der Kassen als anrechenbare Kosten erklärt. Danach sind Parkplätze den Mitarbeitern grundsätzlich kostendeckend in Rechnung zu stellen und diese Einnahmen vom Mietaufwand und damit von den anrechenbaren Kosten in Abzug zu bringen. Davon ausgenommen sind Parkplatzmieten für körperbehinderte Bedienstete, die auf die Benützung eines Motorfahrzeugs angewiesen sind, für Bedienstete mit unregelmässigem Dienst, denen vor Arbeitsbeginn oder nach Arbeitsschluss kein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht, sowie für Bedienstete, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben regelmässig, d.h. täglich oder mindestens dreimal pro Woche, das private Fahrzeug benötigen alles Aufwendungen, die für die zweckmässige Durchführung der den Kassen vom Gesetz übertragenen Aufgaben unmittelbar erforderlich sind. Die letztgenannten Kosten sind untrennbar mit dem Betrieb der Kassen verbunden oder ergeben sich aus der besonderen, persönlichen Situation von behinderten Bediensteten.

3.2 Die Kontierungsrichtlinie erwähnt Parkplätze für Besucher der Kassen nicht ausdrücklich. Je nach Umständen, etwa der örtlichen Erreichbarkeit, sind aber auch eine vernünftige und verhältnismässige Anzahl solcher Parkplätze zu den nach Gesetz erforderlichen Betriebskosten zu zählen und damit anrechenbar. Die Richtlinie sieht insoweit keine Verpflichtung der Behörden vor, auch solche Parkplätze

gebührenpflichtig und kostendeckend zu bewirtschaften (vgl. Urteil der Rekurskommission EVD MC/2004-24 vom 28. September 2005, E. 3.3).

3.3 Abgesehen von den genannten Kategorien sind nach der zutreffenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und seiner Vorgängerorganisationen Aufwendungen für Parkplätze, welche den Bediensteten der Kassen während der Arbeitszeit frei oder vergünstigt zur Verfügung gestellt werden, keine Kosten, die sich direkt aus der Durchführung der gesetzlichen Aufgaben ergeben und deshalb anrechenbar sind. Die Kassen haben deshalb keinen Anspruch darauf, dass ihre Kosten aus Parkplatzvergünstigungen an Mitarbeitende für deren privaten Gebrauch angerechnet werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7739/2006 vom 10. September 2007; ferner Urteil der Rekurskommission EVD MC/2004-24 vom 28. September 2005, E. 3.3). Verzichtet ein Kanton – im Widerspruch zu Sinn und Zweck der anwendbaren Subventionsregelungen (vgl. Art. 14 Abs. 1 SuG) – auf Einnahmen, ist es sachgerecht, die nicht getätigten Einnahmen aufzurechnen, wie dies die Kontierungsrichtlinien des SECO vorsehen.

3.4 Das SECO hat in der angefochtenen Verfügung einen Anteil Mietkosten für Besucher-Parkplätze in der Höhe von Fr. 3'300.- als Vollzugskosten anerkannt. Dieser Betrag wird vom Beschwerdeführer nicht als zu tief beanstandet. Weiter bringt der Beschwerdeführer nicht vor, im fraglichen Betrag von Fr. 40'017.- sei ein Anteil für Fälle enthalten, wie sie in vorstehender Erwägung 3.1 aufgeführt sind.

3.5 Daraus ergibt sich, dass die vom SECO angewandten Kontierungsrichtlinien bundesrechtskonform sind und kein kantonales Recht verletzen, soweit sie generelle Parkvergünstigungen für Mitarbeitende eines Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums nicht als anrechenbare Vollzugskosten zulassen. Der Beschwerdeführer bleibt frei, seinen bzw. diesen Mitarbeitenden Parkplatzvergünstigungen auszurichten oder sie zu streichen. Je nach gewählter Lösung hat der Kanton allerdings dafür die finanziellen Folgen zu tragen. Ein Eingriff in die autonome Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse des Beschwerdeführers liegt deshalb nicht vor, wobei das Bundesverwaltungsgericht allfällige rechtliche und politische Schwierigkeiten, welche bei der Umsetzung einer einheitlichen kantonalen Regelung für das Staatspersonal entstehen können, nicht verkennt. Vorliegend hat der Kanton Solothurn eine ent-

sprechende Regelung im Gesamtarbeitsvertrag des Kantons Solothurn sowie eine Verordnung über das Parkieren auf Staatsareal erlassen, welche er auch auf die RAV-Mitarbeitenden anwandte. Die kantonale Autonomie bzw. Hoheit wird nicht verletzt, wenn der Bund, wie hier, Vergünstigungen an kantonale Mitarbeiter für die Benutzung von Parkplätzen aufgrund fehlender Verpflichtung dazu nicht subventioniert.

Im Übrigen gelangte die bundesrechtliche Verordnung über die Zuteilung von Parkplätzen in der Bundesverwaltung vorliegend weder konkret noch sinngemäss zur Anwendung, da die tatsächlich angefallenen Mietaufwendungen deklariert wurden.

4.
Aus diesen Gründen ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden auf Fr. 1'200.- festgelegt und mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. Als unterliegende Partei kann dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG, e contrario).

Das SECO hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'200.- verrechnet.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (mit Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 2007-07-09/321 RAV/LAM/KAST; mit Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, EVD (mit Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Philippe Weissenberger Fabia Bochsler

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: 8. Februar 2008