[AZA 7]
C 260/99
C 311/99 Hm

III. Kammer

Bundesrichter Schön, Spira und Bundesrichterin Widmer;
Gerichtsschreiberin Bucher

Urteil vom 8. August 2001

in Sachen

Amt für Arbeit, Unterstrasse 22, 9001 St. Gallen, Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft, Abteilung Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Bundesgasse 8, 3003 Bern,
Beschwerdegegner,

und

Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen, St. Gallen,

betreffend

Arbeitgeber 1,

Arbeitgeber 2,

Arbeitgeber 3,

Arbeitgeber 4,

Arbeitgeber 5,

Arbeitgeber 6,

Arbeitgeber 7,

Arbeitgeber 8,

Arbeitgeber 9,

Arbeitgeber 10,

Arbeitgeber 11,

Arbeitgeber 12,

Arbeitgeber 13,

Arbeitgeber 14,

Arbeitgeber 15,

Arbeitgeber 16,

Arbeitgeber 17,

Arbeitgeber 18,

Arbeitgeber 19,

Arbeitgeber 20,

Arbeitgeber 21,

Arbeitgeber 22,

Arbeitgeber 23,

Arbeitgeber 24,

Arbeitgeber 25,

Arbeitgeber 26,

Arbeitgeber 27,

sowie

Amt für Arbeit, Unterstrasse 22, 9001 St. Gallen, Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft, Abteilung Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Bundesgasse 8, 3003 Bern,
Beschwerdegegner,

und

Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen, St. Gallen,

betreffend

Arbeitgeber 28,

Arbeitgeber 29,

Arbeitgeber 30,

Arbeitgeber 31,

Arbeitgeber 32,

Arbeitgeber 33,

Arbeitgeber 34,

Arbeitgeber 35,

Arbeitgeber 36,

Arbeitgeber 37,

A.- Das Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des Kantons St. Gallen (KIGA; seit 1. Juli 1999: Amt für Arbeit) bewilligte den im Rubrum aufgeführten 37 Arbeitgebern verfügungsweise die Einführung von Kurzarbeit.

B.- Das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA; seit 1. Juli 1999: Staatssekretariat für Wirtschaft) führte hiegegen beim Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde (am 28. Januar 1999 in Bezug auf die Arbeitgeber 28-37; am 17. Februar 1999 in Bezug auf die Arbeitgeber 1-27). Dieses schrieb mit 27 Entscheiden vom 15. Juni 1999 die 27 die Arbeitgeber 1-27 betreffenden und mit 11 Entscheiden vom 30. Juli 1999 die 11 die Arbeitgeber 28-37 betreffenden (je eines bezüglich der Arbeitgeber 28-36; zwei bezüglich des Arbeitgebers 37) Verfahren ab, nachdem das KIGA lite pendente im Sinne der Anträge des Bundesamts neu verfügt hatte. Dabei auferlegte es dem KIGA bzw. Amt für Arbeit eine Gerichtsgebühr von je (38 mal) Fr. 150. -, weil bei Prozessen zwischen Bundesamt und kantonaler Amtsstelle die unterliegende Partei die anfallenden Gerichtskosten zu tragen habe.

C.- Mit in einer einzigen Eingabe eingereichten, gegen die 27 kantonalen Gerichtsentscheide vom 15. Juni 1999 gerichteten Verwaltungsgerichtsbeschwerden, welche das Eidgenössische Versicherungsgericht mit Verfügung vom 12. August 1999 zum Verfahren C 260/99 vereinigte, beantragt das Amt für Arbeit, die Gerichtsgebühr sei auf insgesamt Fr. 300. - zu reduzieren. Mit wiederum in einer einzigen Eingabe eingereichten, gegen die 11 vorinstanzlichen Entscheide vom 30. Juli 1999 gerichteten Verwaltungsgerichtsbeschwerden, welche das Eidgenössische Versicherungsgericht mit Verfügung vom 21. September 1999 zum Verfahren C 311/99 vereinigte, beantragt das Amt für Arbeit sodann, diese Verwaltungsgerichtsbeschwerden seien mit jenen gegen die 27 Entscheide des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 15. Juni 1999 (C 260/99) zu vereinigen und die Gerichtsgebühr sei für sämtliche angefochtenen Entscheide auf insgesamt Fr. 300. - herabzusetzen.
Das Staatssekretariat für Wirtschaft und die als Mitinteressierte beigeladenen Arbeitgeber haben sich weder im Verfahren C 260/99 noch im Verfahren C 311/99 vernehmen lassen.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Der Beschwerdeführer beantragt im Verfahren C 260/99, für die unter dieser Prozessnummer vereinigten 27 Verfahren die Gerichtskosten auf insgesamt Fr. 300. - festzusetzen. Dieser Antrag erweist sich aufgrund der später eingereichten Verwaltungsgerichtsbeschwerde C 311/99 insofern als obsolet, als hier einerseits beantragt wird, dass die unter dieser Prozessnummer zusammengefassten 11 Verfahren mit jenen des Verfahrens C 260/99 zu vereinigen seien (Antrag Ziff. 1), und andererseits verlangt wird, dass die Gerichtsgebühr "für sämtliche angefochtene Entscheide gemäss Ziff. 1 der vorliegenden Beschwerden" auf Fr. 300. - festzusetzen sei (Antrag Ziff. 2). Die Rechtsbegehren sind daher so zu verstehen, dass der Beschwerdeführer eine Herabsetzung der Kosten für alle als Einheit betrachteten 38 kantonalen Gerichtsverfahren auf den tiefstmöglichen Betrag gemäss dem von der Vorinstanz angeführten tariflichen Kostenrahmen, mithin auf gesamthaft
Fr. 300. -, beantragt.

b) Da es in den Verfahren C 260/99 und C 311/99 um vergleichbare Sachverhalte und die gleiche Rechtsfrage geht, die 38 vorinstanzlichen Entscheide vom gleichen Gericht zwischen den gleichen Parteien (BWA bzw. Staatssekretariat für Wirtschaft gegen KIGA bzw. Amt für Arbeit) erlassen wurden und der Beschwerdeführer

zudem eine Reduktion der in allen 38 Entscheiden verlegten Gerichtskosten auf einen sämtliche Verfahren in gleicher Weise betreffenden Gesamtbetrag verlangt, sind die Verfahren C 260/99 und C 311/99 (und damit insgesamt 38 Verfahren) antragsgemäss zu vereinigen und in einem einzigen Urteil zu erledigen (vgl. BGE 123 V 215 Erw. 1 mit Hinweisen).

2.- Gemäss Art. 103 Abs. 4 AVIG soll das kantonale Beschwerdeverfahren "ausser bei mutwilliger Beschwerdeführung, kostenlos" sein. Dabei ist unter Beschwerdeführung in einem über den Wortlaut hinausgehenden Sinn nicht nur das Verhalten der Beschwerde führenden Partei, sondern auch jenes der Gegenpartei zu verstehen, sodass auch der beschwerdegegnerischen Partei, namentlich der Verwaltung, Kosten auferlegt werden können (BGE 112 V 333 Erw. 4). Nach der Rechtsprechung stellt sodann die Möglichkeit der Kostenauflage im kantonalen Gerichtsverfahren wegen mutwilliger oder leichtsinniger Prozessführung einen allgemeinen prozessualen Grundsatz des Bundessozialversicherungsrechts dar (BGE 126 V 149 Erw. 4a mit Hinweisen).
3.- a) Ob eine Überbindung von Gerichtskosten in Anbetracht des Wortlautes von Art. 103 Abs. 4 AVIG nur bei Mutwilligkeit oder aber wegen des erwähnten allgemeinen Grundsatzes auch bei Leichtsinnigkeit zulässig ist und ob einer solchen Unterscheidung praktische Bedeutung zukäme, kann offen bleiben; denn das KIGA, welches eine für das Gericht nicht verbindliche Verwaltungsweisung (BGE 126 V 427 Erw. 5a) nicht anwandte und schliesslich lite pendente im Sinne des Antrags des BWA neu verfügte, hat sich ohnehin weder mutwillig noch leichtsinnig verhalten (vgl. hiezu BGE 124 V 287 Erw. 3b mit Hinweisen), was ihm die Vorinstanz auch nicht vorwirft.

b) Streitig und zu prüfen ist hingegen, ob das kantonale Gericht das KIGA bzw. Amt für Arbeit zur Bezahlung von Gerichtsgebühren in Höhe von 38 mal Fr. 150. - verpflichten durfte mit der Begründung, in Prozessen zwischen Bundesamt und Kantonaler Amtsstelle habe die unterliegende Partei die anfallenden Gerichtskosten zu tragen, weil die Kostenfreiheit für solche Prozesse nicht der ratio legis des Art. 103 Abs. 4 AVIG entspreche. Das Amt für Arbeit macht geltend, das kantonale Gericht hätte die Beschwerdeverfahren vereinigen müssen, um dem Grundsatz der Prozessökonomie nachzukommen und die Erhebung einer wesentlich tieferen und angemesseneren Gerichtsgebühr zu ermöglichen.

4.- a) In einem noch nicht in der Amtlichen Sammlung veröffentlichten Urteil W. vom 4. Mai 2001, U 60/00, Erw. 2, befasste sich das Eidgenössische Versicherungsgericht mit Art. 108 Abs. 1 lit. a UVG. Nach dieser Bestimmung muss das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht "für die Parteien kostenlos sein; einer Partei, die sich leichtsinnig oder mutwillig verhält, können jedoch eine Spruchgebühr und die Verfahrenskosten auferlegt werden".

Das Eidgenössische Versicherungsgericht hielt in seinem Urteil zunächst fest, der Wortlaut des Art. 108 Abs. 1 lit. a UVG spreche dafür, dass in einem kantonalen Gerichtsverfahren zwischen zwei Versicherern dem unterliegenden Versicherer ausser im Falle leichtsinnigen oder mutwilligen Verhaltens keine Verfahrenskosten auferlegt werden dürften; denn abgesehen von der Ausnahme des leichtsinnigen oder mutwilligen Verhaltens schreibe diese Bestimmung vorbehaltlos ein für die Parteien kostenloses Verfahren vor.
Diese grammatikalische Auslegung fand das Eidgenössische Versicherungsgericht sodann durch die historische Auslegung bestätigt. Es wies darauf hin, dass sowohl in der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 18. August 1976 (BBl 1976 III 179) als auch in der parlamentarischen Debatte zu Art. 85 Abs. 2 AHVG (Amtl. Bull. 1946 N 687 und 1946 S 439), an welchen das Unfallversicherungsrecht angeglichen werden sollte (BBl 1976 III 179), als Ausnahme von der Kostenlosigkeit des kantonalen Gerichtsverfahrens ausschliesslich das leichtsinnige oder mutwillige Verhalten einer Partei erwähnt wurde. Auch wenn die Kostenfreiheit mit dem sozialen Motiv des Rechtsschutzbedürfnisses der Versicherten begründet worden sei (vgl. [zum AHVG]BBl 1946 II 517 und Amtl. Bull. 1946 N 687), ergebe sich aus den Materialien insbesondere nicht, dass der Gesetzgeber die Versicherer nicht von Kosten habe befreien wollen. Es bestünden demnach keine triftigen Gründe dafür, dass der Wortlaut des Art. 108 Abs. 1 lit. a UVG nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergeben könnte, sodass kein Anlass bestehe, vom Gesetzeswortlaut abzuweichen (vgl. BGE 126 II 80 Erw. 6d, 126 III 104 Erw. 2c, 126 V 58 Erw. 3, 105 Erw. 3, je mit
Hinweisen). Eine in Prozessen zwischen Versicherern generell von der Kostenfreiheit absehende Auslegung von Art. 108 Abs. 1 lit. a UVG verbiete sich schliesslich umso mehr, als aus den Materialien zum hinsichtlich

der Kostenlosigkeit inhaltlich mit Art. 108 Abs. 1 lit. a UVG übereinstimmenden Art. 61 lit. a des noch nicht in Kraft getretenen Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (BBl 2000 5041 ff.) hervorgehe, dass der Gesetzgeber im kantonalen Beschwerdeverfahren weiterhin auch die Versicherer bzw. Durchführungsstellen ausser bei Leichtsinnigkeit oder Mutwilligkeit in den Genuss der Kostenfreiheit kommen lassen wolle. Denn auch in der parlamentarischen Debatte zum ATSG seien lediglich diese Ausnahmen angeführt worden (Amtl. Bull. 1999 N 1248 f., 2000 S 184 f.; abgesehen von einem wieder zurückgezogenen Antrag im Nationalrat, mit dem die Abschaffung der Kostenlosigkeit des kantonalen Beschwerdeverfahrens vorgeschlagen wurde [Amtl. Bull. 1999 N 1247 f. und 1249]), und in der ständerätlichen Kommission sei unter Bezugnahme auf eine Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherung sogar ausdrücklich auf die Bedeutung des kostenlosen Verfahrens auch für die Versicherer
hingewiesen worden (S. 21 des Protokolls über die Sitzung vom 6. September 1999).
Aus diesen Erwägungen schloss das Eidgenössische Versicherungsgericht, dass es nach Art. 108 Abs. 1 lit. a UVG unzulässig sei, in einem kantonalen Beschwerdeverfahren, in dem sich zwei Versicherer gegenüberstehen, dem unterliegenden Versicherer Verfahrenskosten bzw. eine Spruchgebühr aufzuerlegen, wenn sich dieser nicht leichtsinnig oder mutwillig verhalten hat.

b) Wie Art. 108 Abs. 1 lit. a UVG nur für den Fall der Leichtsinnigkeit oder Mutwilligkeit eine Ausnahme vom kostenlosen Verfahren vorsieht, so nennt Art. 103 Abs. 4 AVIG als einzige Ausnahme von der Kostenlosigkeit des Verfahrens die Mutwilligkeit. Hier wie dort lässt der Gesetzeswortlaut somit keine über die ausdrücklich angeführten Ausnahmen hinausgehenden Abweichungen vom Grundsatz der Kostenfreiheit zu. Da sich in den Materialien zum Arbeitslosenversicherungsgesetz nichts findet, was einen gegenteiligen Schluss begründen könnte, lässt sich folglich die zu Art. 108 Abs. 1 lit. a UVG getroffene Feststellung, wonach auch in einem kantonalen Beschwerdeverfahren zwischen zwei Versicherern einem Versicherer nur bei Leichtsinnigkeit oder Mutwilligkeit Kosten auferlegt werden können, - allenfalls mit einem Vorbehalt hinsichtlich der Leichtsinnigkeit (vgl. Erw. 3a hievor) - auf Art. 103 Abs. 4 AVIG übertragen. Im kantonalen Arbeitslosenversicherungsprozess können einem Versicherer demnach nur bei Mutwilligkeit - oder allenfalls Leichtsinnigkeit - Verfahrenskosten überbunden werden. Was schliesslich für Versicherungsträger - so im Arbeitslosenversicherungsrecht für die Arbeitslosenkassen - gilt, muss - auch in einem Verfahren zwischen
zwei Amtsstellen - erst recht für Amtsstellen gelten, die - wie vorliegend das KIGA bzw. Amt für Arbeit bei der Bewilligung der Kurzarbeit - frei von eigenen wirtschaftlichen Interessen handeln.

5.- a) Folglich hätte die Vorinstanz dem Amt für Arbeit, das sich weder mutwillig noch leichtsinnig verhalten hatte, keine Gerichtskosten auferlegen dürfen.

b) Nachdem das Amt für Arbeit indessen nur die Herabsetzung der vorinstanzlichen Gerichtskosten von insgesamt Fr. 5700. - (38 x Fr. 150. -) auf total Fr. 300. - verlangt und das Eidgenössische Versicherungsgericht - da es im vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren weder um die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen noch um eine Abgabestreitigkeit, sondern um die rein prozessuale Frage der Überbindung von Verfahrenskosten geht - nicht über das beschwerdeführerische Rechtsbegehren hinausgehen darf (Art. 132 in Verbindung mit Art. 114 Abs. 1 OG), können die angefochtenen kantonalen Gerichtsentscheide im Kostenpunkt nicht vollständig aufgehoben werden. Vielmehr hat sich das Eidgenössische Versicherungsgericht darauf zu beschränken, in Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerden die vorinstanzlich verlegten Kosten, wie vom Beschwerdeführer beantragt, auf insgesamt Fr. 300. - zu reduzieren.

6.- a) Das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht ist kostenpflichtig, weil es nicht die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen beschlägt (Art. 134 OG e contrario).
Gemäss Art. 156 Abs. 1 OG (in Verbindung mit Art. 135 OG) werden die Gerichtskosten in der Regel der vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht unterliegenden Partei auferlegt. Nach Abs. 2 der gleichen Bestimmung dürfen jedoch dem Bund, Kantonen oder Gemeinden, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis und ohne dass es sich um ihr Vermögensinteresse handelt, das Eidgenössische Versicherungsgericht in Anspruch nehmen, oder gegen deren Verfügungen in solchen Angelegenheiten Beschwerde geführt worden ist, in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt werden.

b) Wenn das BWA bzw. Staatssekretariat für Wirtschaft, ein Organ des Bundes, wie vorliegend gegen eine Verfügung der kantonalen Amtsstelle beim kantonalen Gericht Beschwerde führt und danach im Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht die Stellung des Beschwerdegegners innehat, ist es in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde, die für die einheitliche Rechtsanwendung im Bereich der Arbeitslosenversicherung zu sorgen hat (vgl. Art. 76 Abs. 2, Art. 102 Abs. 2 sowie Art. 110 Abs. 2 und 3 AVIG), mithin in seinem amtlichen Wirkungskreis, tätig. Sodann handelt es nicht nur als Aufsichtsbehörde, sondern auch im Prozess um die der Gegenpartei auferlegten kantonalen Gerichtskosten ohne direktes eigenes Vermögensinteresse. Zwar hat es weder selbst eine Verfügung erlassen, gegen die Beschwerde geführt worden ist, noch selbst das Eidgenössische Versicherungsgericht angerufen, sodass die Voraussetzungen für einen Verzicht auf eine Kostenverlegung zulasten des unterliegenden Staatssekretariats für Wirtschaft bzw. des Bundes nach dem Wortlaut von Art. 156 Abs. 2 OG nicht erfüllt sind. Jedoch ist - was auf eine analoge Anwendung von Art. 156 Abs. 2 OG hinausläuft - Art. 156 Abs. 1 OG, der die Kostentragung durch die unterliegende
Partei nur als Regel vorschreibt und dadurch Ausnahmen zulässt, in dem Sinne auszulegen, dass der Bund in der Regel - wie wenn das Staatssekretariat für Wirtschaft das Eidgenössische Versicherungsgericht selbst angerufen hätte - auch dann nicht zur Bezahlung von Gerichtskosten zu verpflichten ist, wenn das Staatssekretariat für Wirtschaft wie hier als Aufsichtsbehörde - ohne selbst eine Verfügung erlassen zu haben - ohne eigenes Vermögensinteresse vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht in der Rolle des unterliegenden Beschwerdegegners steht. Es rechtfertigt sich nämlich nicht, die Kostentragung durch das unterliegende Staatssekretariat für Wirtschaft bzw. den Bund von der zufälligen Parteirollenverteilung abhängen zu lassen. Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat denn auch in SVR 2001 IV Nr. 17 S. 52 Erw. 8 (im Zusammenhang mit einer Verfügung des Bundesamts für Sozialversicherung) Art. 156 Abs. 2 OG allgemein dahin zusammengefasst, dass dem in seinem amtlichen Wirkungskreis und ohne Vermögensinteressen handelnden Bund in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt werden dürfen. Folglich sind vorliegend, da kein Grund für eine Ausnahme (vgl. Art. 156 Abs. 6 OG) von der dargelegten Regel ersichtlich ist, für das
letztinstanzliche Verfahren keine Gerichtskosten zu erheben.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I. Die Verfahren C 260/99 und C 311/99 werden vereinigt.

II. In Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerden wird je Dispositiv-Ziffer 2 der Entscheide des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 15. Juni 1999 betreffend den Arbeitgeber 1, den Arbeitgeber 2, den Arbeitgeber 3, den Arbeitgeber 4, den Arbeitgeber 5, den Arbeitgeber 6, den Arbeitgeber 7, den Arbeitgeber 8, den Arbeitgeber 9, den Arbeitgeber 10, den Arbeitgeber 11, den Arbeitgeber 12, den Arbeitgeber 13, den Arbeitgeber 14, den Arbeitgeber 15, den Arbeitgeber 16, den Arbeitgeber 17, den Arbeitgeber 18, den Arbeitgeber 19, den Arbeitgeber 20, den Arbeitgeber 21, den Arbeitgeber 22, den Arbeitgeber 23, den Arbeitgeber 24, den Arbeitgeber 25, den Arbeitgeber 26 und den Arbeitgeber 27 sowie der Entscheide des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 30. Juli 1999 betreffend den Arbeitgeber 28, den Arbeitgeber 29, den Arbeitgeber 30, den Arbeitgeber 31, den Arbeitgeber 32, den Arbeitgeber 33, den Arbeitgeber 34, den Arbeitgeber 35, den Arbeitgeber 36 und den Arbeitgeber 37 (2 Entscheide) aufgehoben, soweit das KIGA bzw. das Amt für Arbeit zur Bezahlung von Gerichtsgebühren von mehr als Fr. 300. - verpflichtet wird.

III. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

IV. Die geleisteten Kostenvorschüsse von insgesamt Fr. 1300. - (Fr. 800. - im Verfahren C 260/99; Fr. 500. - im Verfahren C 311/99) werden dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
V. Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen, dem Arbeitgeber 1, dem Arbeitgeber 2, dem Arbeitgeber 3, dem Arbeitgeber 4, dem Arbeitgeber 5, dem Arbeitgeber 6, dem Arbeitgeber 7, dem Arbeitgeber 8, dem Arbeitgeber 9, dem Arbeitgeber 10, dem Arbeitgeber 11, dem Arbeitgeber 12, dem Arbeitgeber 13, dem Arbeitgeber 14, dem Arbeitgeber 15, dem Arbeitgeber 16, dem Arbeitgeber 17, dem Arbeitgeber 18, dem Arbeitgeber 19, dem Arbeitgeber 20, dem Arbeitgeber 21, dem Arbeitgeber 22, dem Arbeitgeber 23, dem Arbeitgeber 24, dem Arbeitgeber 25, dem Arbeitgeber 26, dem Arbeitgeber 27, dem Arbeitgeber 28, dem Arbeitgeber 29, dem Arbeitgeber 30, dem Arbeitgeber 31, dem Arbeitgeber 32, dem Ar-

beitgeber 33, dem Arbeitgeber 34, dem Arbeitgeber 35, dem Arbeitgeber 36 und dem Arbeitgeber 37 zugestellt.

Luzern, 8. August 2001

Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der III. Kammer:

Die Gerichtsschreiberin: