Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
C 266/03

Urteil vom 12. März 2004
I. Kammer

Besetzung
Präsident Borella, Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Ferrari, Meyer und Ursprung; Gerichtsschreiberin Amstutz

Parteien
F._____, 1962, Beschwerdeführer,

gegen

Arbeitslosenkasse SYNA, Josefstrasse 59, 8005 Zürich, Beschwerdegegnerin

Vorinstanz
Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Winterthur

(Beschluss vom 15. Oktober 2003)

Sachverhalt:

A.
F._____, geboren 1962, bezieht seit 1. Juli 2002 Arbeitslosenentschädigung. Unter dem Titel "Verfügung" teilte ihm die SYNA Arbeitslosenkasse mit Schreiben vom 17. Juli 2003 mit, ab dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der am 22. März 2002 verabschiedeten Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes am 1. Juli 2003 betrage sein Anspruch innerhalb der aktuellen, bis 30. Juni 2004 laufenden Rahmenfrist neu maximal 400 Taggelder; die gesetzlichen Voraussetzungen für die Beibehaltung der bisherigen Höchstzahl von 520 Taggeldern seien nicht erfüllt. Dies bestätigte die Ausgleichskasse mit Entscheid vom 20. August 2003, nachdem F._____ von der ihm im Schreiben vom 17. Juli 2003 eingeräumten Einsprachemöglichkeit Gebrauch gemacht hatte.

B.
Auf die dagegen erhobene Beschwerde trat das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit der Begründung nicht ein, das Schreiben der Arbeitslosenkasse vom 17. Juli 2003 stelle keine formelle, im Rahmen der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege anfechtbare Verfügung dar (Entscheid vom 15. Oktober 2003).

C.
F._____ führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem sinngemässen Rechtsbegehren, in Aufhebung des vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids sei die Streitsache zwecks materieller Beurteilung an das kantonale Gericht zurückzuweisen.

Die Arbeitslosenkasse und das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) haben auf eine Vernehmlassung verzich-

tet.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.
In anfechtungs- und streitgegenständlicher Hinsicht zu prüfen ist einzig die Rechtmässigkeit des vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids. Soweit in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde materielle Anträge gestellt werden, ist darauf, da ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes liegend, nicht einzutreten (vgl. BGE 125 V 413 und 123 V 335, ferner 121 V 159 Erw. 2b, 117 V 122 Erw. 1 mit Hinweisen; nicht publizierte Erw. 1a des Urteils RKUV 2000 Nr. U 372 S. 112; SVR 1997 UV Nr. 66 S. 226 Erw. 1a).

Ob das kantonale Versicherungsgericht zu Recht auf die Beschwerde nicht eingetreten ist, prüft das Eidgenössische Versicherungsgericht unabhängig von den Parteianträgen von Amtes wegen (vgl. BGE 129 V 337 Erw. 1.2,125 V 23 Erw. 1a, 123 V 327 Erw. 1 mit Hinweisen).

2.
2.1 Nach den zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz sind die am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen, auch für das Arbeitslosenversicherungsrecht geltenden verfahrensrechtlichen Neuerungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 vorbehältlich abweichender Bestimmungen des AVIG (Art. 2 ATSG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 AVIG) auf den hier zu beurteilenden Fall anwendbar (vgl. BGE 129 V 115 Erw. 2.2, 117 V 93 Erw. 6b, 112 V 360 Erw. 4a; RKUV 1998 Nr. KV 37 S. 316 Erw. 3b).

2.2 Nach Art. 49 Abs. 1 ATSG hat der Versicherungsträger über Leistungen, Forderungen und Anordnungen, die erheblich sind oder mit denen die betroffene Person nicht einverstanden ist, schriftlich Verfügungen zu erlassen. Leistungen, Forderungen und Anordnungen, die nicht unter Art. 49 Abs. 1 ATSG fallen, können nach Art. 51 Abs. 1 ATSG in einem formlosen Verfahren behandelt werden; diesfalls räumt Abs. 2 dieser Bestimmung der betroffenen Person die Möglichkeit ein, den Erlass einer Verfügung zu verlangen. Nach Art. 52 Abs. 1 ATSG kann gegen Verfügungen bei der verfügenden Stelle Einsprache erhoben werden, und gegen Einspracheentscheide steht gestützt auf Art. 56 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 57 ATSG der Beschwerdeweg an das kantonale Versicherungsgericht offen; vorausgesetzt ist, dass die Beschwerde führende Person durch die angefochtene Verfügung oder den Einspracheentscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung hat (Art. 59 ATSG), wobei der Begriff des schutzwürdigen Interesses für das kantonale Beschwerdeverfahren materiellrechtlich gleich auszulegen ist wie derjenige nach Art. 103 lit. a OG für das bundesrechtliche Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren (Bericht der Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 26. März 1999, BBl 1999 4622 f.; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, Art. 59 Rz. 2; Ulrich Meyer-Blaser, Die Rechtspflegebestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG], in: HAVE 5/2002, S. 329; siehe auch BGE 122 V 373 Erw. 2a; RKUV 2002 Nr. KV 211 S. 176 f. Erw. 1c mit Hinweisen; Urteil M. vom 18. Dezember 2003 [C 221/03]Erw. 2).

2.3 Auch unter der Herrschaft des ATSG bildet im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege der Erlass einer Verfügung unabdingbare Sachurteilsvoraussetzung im nachfolgenden Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren, ohne die auf ein Rechtsmittel nicht eingetreten werden darf (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 73 Ziff. 2.2. und S. 127; Meyer-Blaser, a.a.O., S. 327). Der Begriff der Verfügung bestimmt sich dabei mangels näherer Konkretisierung in Art. 49 Abs. 1 ATSG nach Massgabe von Art. 5 Abs. 1 VwVG (vgl. Art. 55 ATSG; siehe auch Kieser, a.a.O., Art. 49 Rz. 2). Als Verfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (oder richtigerweise hätten stützen sollen; BGE 116 Ia 266 Erw. 2a) und zum Gegenstand haben: Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten, Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten, Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren (BGE 124 V 20 Erw. 1, 123 V 296 Erw. 3a, je mit Hinweisen). Der Verfügung gleichgestellt sind gemäss Art. 5 Abs. 2 VwVG (rechtsgestaltende oder feststellende) Einspracheentscheide.

2.4 Der Erlass einer Feststellungsverfügung setzt gemäss Art. 49 Abs. 2 ATSG - analog zu Art. 25 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 lit. b VwVG - ein schützenswertes Interesse voraus, worunter rechtsprechungsgemäss ein rechtliches oder tatsächliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses zu verstehen ist, dem keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, und welches nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann (BGE 126 II 303 Erw. 2c, 125 V 24 Erw. 1b, 121 V 317 Erw. 4a mit Hinweisen). Nach der zu Art. 25 Abs. 2 VwVG ergangenen, auch auf Art. 49 Abs. 2 ATSG anwendbaren Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts gilt das Erfordernis des schützenswerten Interesses auch für den Erlass von Feststellungsverfügungen, welche ein Hoheitsträger nicht auf Ersuchen, sondern von Amtes wegen (vgl. Art. 25 Abs. 1 VwVG) erlässt (RKUV 1990 Nr. U 106 S. 275).

2.5 Feststellungsverfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. b VwVG und Art. 49 Abs. 2 ATSG haben - gleich wie bei Gestaltungs- und Leistungsverfügungen - stets individuelle und konkrete Rechte und Pflichten, d.h. Rechtsfolgen zum Gegenstand. Auch mit Feststellungsverfügungen können mithin nur Rechtsfragen geklärt, nicht aber Tatsachenfeststellungen getroffen werden (Gygi, a.a.O., S. 144 Ziff. 10; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 209). Nicht feststellungsfähig ist namentlich auch eine abstrakte Rechtslage, wie sie sich aus einem Rechtssatz für eine Vielzahl von Personen und Tatbeständen ergibt (ASA 71 S. 641 Erw. 1; René Rhinow/Heinrich Koller/ Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 229 Rz. 1189; vgl. BGE 108 Ib 22 Erw. 1). Ferner werden mit behördlichen Zusicherungen, Auskünften, Empfehlungen oder Belehrungen keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt; solche Mitteilungen stellen demnach keine Verfügungen dar und sind folglich nicht anfechtbar (BGE 121 II 479 Erw. 2c und 482 Erw. 3a; Gygi, a.a.O., S. 136).

3.
3.1 Obwohl im Arbeitslosenversicherungsrecht - abweichend von Art. 49 Abs. 1 ATSG und vorbehältlich der in Art. 36 Abs. 4, 45 Abs. 4 und 59c AVIG genannten Regelungstatbestände - grundsätzlich das formlose Verfahren gilt (Art. 100 Abs. 1 AVIG in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 ATSG), hat die Arbeitslosenkasse ihr Schreiben vom 17. Juli 2003 ohne entsprechendes Begehren des Beschwerdeführers in die Form einer Verfügung (mit Rechtsmittelbelehrung) gekleidet. Ob es sich um eine anfechtbare Verfügung im Rechtssinne handelt (vgl. Erw. 2.3 bis 2.5), ist indes nicht nach dem Wortlaut und formalen Erscheinungsbild des betreffenden Schreibens, sondern, vorbehältlich der hier nicht interessierenden Problematik des Vertrauensschutzes, aufgrund des tatsächlichen rechtlichen Gehalts des Verwaltungsakts zu beurteilen (vgl. BGE 120 V 497 Erw. 1; ARV 2000 Nr. 40 S. 210 Erw. 1a, 1998 Nr. 33 S. 181 Erw. 1, S. 181).

3.2 Das an den Beschwerdeführer gerichtete Schreiben vom 17. Juli 2003 hält fest, gestützt auf Art. 27 Abs. 1 und 2 AVIG in der seit 1. Juli 2003 geltenden Fassung betrage der Höchstanspruch innerhalb der vom 1. Juli 2002 bis 30. Juni 2004 laufenden Rahmenfrist für den Leistungsbezug 400 Taggelder. Die in Art. 27 Abs. 2 lit. b und c AVIG statuierten Voraussetzungen des Höchstanspruchs von 520 Taggeldern (Zurücklegung des 55. Altersjahr und Beitragszeit von mindestens 18 Monaten [lit. b]oder Bezug bzw. nicht aussichtsloser Antrag einer IV- oder UV-Rente und eine Beitragszeit von mindestens 18 Monaten [lit. b]) seien nicht erfüllt. Zudem wird allgemein ausgeführt, die Neuregelung der Höchstzahl der Taggelder gemäss Art. 27 AVIG sei mit der Verordnung über die vollständige Inkraftsetzung der Änderung vom 22. März 2002 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AS 2003 1755) per 1. Juli 2003 in Kraft gesetzt worden und mangels einer Sonderregelung auch auf Rahmenfristen, welche bereits vor diesem Zeitpunkt zu laufen begonnen haben, anwendbar.

3.3 Nach den zutreffenden Erwägungen des kantonalen Gerichts ist dem Schreiben der Arbeitslosenkasse vom 17. Juli 2003 sowohl die rechtsgestaltende Wirkung als auch der Charakter einer - nach Gesetz und Rechtsprechung zulässigen - Feststellungsverfügung abzusprechen. Wohl betrifft die Frage, wie viele Taggelder der Beschwerdeführer bis zum Ablauf der Rahmenfrist am 30. Juni 2004 maximal zu beziehen berechtigt ist, ein Element des verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnisses, in welchem er als Bezüger von Arbeitslosenentschädigung steht. Doch hat das Schreiben der Arbeitslosenkasse vom 17. Juli 2003 weder eine konkret ver-

bindliche und aktuell erzwingbare Änderung des laufenden Taggeldanspruchs zur Folge, noch besteht mit Blick darauf, dass die Beendigung der Arbeitslosigkeit noch vor Ausschöpfung des gesetzlichen Taggeldanspruchs durchaus möglich ist, ein schützenswertes Interesse tatsächlicher oder rechtlicher Natur an der sofortigen, verfügungsweisen Feststellung des maximal zulässigen Taggeldbezugs. Die bloss künftige Möglichkeit, dass die vom Gesetz vorgesehene Begrenzung des Taggeldanspruchs innerhalb der laufenden Rahmenfrist im Falle des Beschwerdeführers aufgrund länger dauernder Arbeitslosigkeit konkret zum Tragen kommen
könnte, vermag allein kein aktuelles Feststellungsinteresse zu begründen (unveröffentlichtes Urteil S. vom 28. Oktober 1991 [I 446/90]Erw. 3b). Inwiefern das Zuwarten mit einer verfügungsweisen Festsetzung des maximalen Taggeldanspruchs bis zu dessen effektiver Ausschöpfung für den Beschwerdeführer mit wesentlichen Nachteilen verbunden wäre (vgl. Gygi, a.a.O., S. 134), ist nicht ersichtlich; dies gilt umso mehr, als nach Lage der Akten nichts dafür spricht und auch nicht behauptet wird, dass das Erreichen der gesetzlichen Taggeldlimite am 17. Juli 2003 unmittelbar bevorstand.

Fehlt es am rechtsprechungsgemäss erforderlichen schützenswerten Interesse und kann der Rechtsschutz ohne weiteres zum Zeitpunkt des effektiven Ausschöpfens des Taggeldanspruchs mittels Erlass einer rechtsgestaltenden Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG sichergestellt werden (Anfechtbarkeit der Taggeld-Einstellung), fehlt es an einer anfechtbaren Feststellungsverfügung im Rechtssinne und ist das kantonale Gericht zu Recht auf die Eingabe des Beschwerdeführers nicht eingetreten. Bei dieser Sach- und Rechtslage erübrigt sich die abschliessende Beurteilung der - vorinstanzlich bejahten - Frage, ob sich das Schreiben der Beschwerdegegnerin in einer blossen Information zur allgemeinen Rechtslage erschöpft und somit (auch) seinem materiellrechtlichen Gehalt nach von vornherein nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung sein kann (vgl. Erw. 2.5 hievor).

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, dem Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Arbeitslosenversicherung, und dem Staatssekretariat für Wirtschaft zugestellt.
Luzern, 12. März 2004
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der I. Kammer: Die Gerichtsschreiberin: