Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
C 12/04

Urteil vom 14. Oktober 2004
I. Kammer

Besetzung
Präsident Borella, Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Ferrari, Rüedi und Bundesrichterin Widmer; Gerichtsschreiberin Hofer

Parteien
Gemeinde W._____, Beschwerdeführerin,

gegen

Arbeitslosenkasse der GBI, Bahnhofstrasse 196, 8620 Wetzikon ZH, Beschwerdegegnerin,

betreffend F._____, 1967

Vorinstanz
Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Winterthur

(Entscheid vom 28. November 2003)

Sachverhalt:
A.
Der 1967 geborene, seit 1. Januar 2002 arbeitslose F._____ meldete sich Ende September 2002 bei der Arbeitslosenversicherung an. Die Gemeinde W._____ gewährte ihm gemäss Beschluss vom 22. Oktober 2002 für die Zeit vom 1. Oktober 2002 bis längstens 30. September 2003 wirtschaftliche Hilfe von monatlich Fr. 2095.- in Verrechnung mit allfälligen Arbeitslosentaggeldern sowie eventuellen Leistungen der Sozialversicherungen. Mit Zahlungsabtretung vom 7. Oktober 2002 ersuchte der Versicherte die Arbeitslosenkasse GBI, ab 1. Oktober 2002 die ihm zustehenden Arbeitslosentaggelder der Finanzverwaltung der Gemeinde W._____ zu überweisen. Im Januar 2003 teilte die Gemeinde W._____ der Arbeitslosenkasse mit, ab Februar 2003 seien die Leistungen vollumfänglich an F._____ auszuzahlen. Vom 4. November bis 24. Dezember 2002 führte F._____ für die Gemeinde W._____ diverse Hilfsarbeiten aus und erhielt dafür einen Erwerbsunkostenbeitrag von Fr. 250.- im Monat. Mit Verfügung vom 27. Januar 2003 eröffnete die Arbeitslosenkasse dem Versicherten, sie betrachte diese Tätigkeit als Zwischenverdienst, wobei das Zwischenverdiensteinkommen mit Fr. 18.- pro Stunde festgelegt werde. Diese Verfügung wurde auch dem Sozialamt der Gemeinde W._____ zugestellt. Sowohl F._____ als auch die Sozialbehörde der Gemeinde W._____ erhoben dagegen Einsprache mit der Begründung, die Beschäftigung sei nicht im Rahmen eines Arbeitsvertrages ausgeübt worden, sondern es habe sich um eine Massnahme zur sozialen und beruflichen Integration im Rahmen der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe gehandelt. Für dieses mit den arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung vergleichbare Integrationsprogramm sei für die zusätzlichen Auslagen ein Pauschalbetrag von monatlich Fr. 250.- ausgerichtet worden. Mit Einspracheentscheid vom 27. April 2003 hielt die Arbeitslosenkasse an der Auffassung fest, es habe ein Arbeitsverhältnis vorgelegen, und wies die

Einsprachen ab.
B.
Auf die von der Sozialbehörde der Gemeinde W._____ dagegen erhobene Beschwerde trat das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 28. November 2003 nicht ein.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die Sozialbehörde der Gemeinde W._____, es sei der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben.

Die Arbeitslosenkasse schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, während F._____ auf eine Stellungnahme verzichtet. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) beantragt, es sei die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 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).
1.2 Laut Art. 59 ATSG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den Einspracheentscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Diese Norm umschreibt die Legitimation im kantonalen Beschwerdeverfahren und stimmt materiell mit Art. 103 lit. a OG überein, welcher die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde regelt. Der Begriff des schutzwürdigen Interesses der beiden Gesetzesbestimmungen ist demnach gleich auszulegen, weshalb die zu Art. 103 lit. a OG ergangene Rechtsprechung im Rahmen von Art. 59 ATSG ebenfalls Anwendung findet (noch nicht in der Amtlichen Sammlung veröffentlichtes Urteil F. vom 12. März 2004 [C 266/03]; Bericht der Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 26. März 1999, BBl 1999 V 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; vgl. zudem nachstehend Erw. 1.5).
1.3 Nach Art. 103 lit. a in Verbindung mit Art. 132 OG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Rechtsprechung betrachtet als schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 103 lit. a OG jedes praktische oder rechtliche Interesse, welches eine von einer Verfügung betroffene Person an deren Änderung oder Aufhebung geltend machen kann. Das schutzwürdige Interesse besteht somit im praktischen Nutzen, den die Gutheissung der Beschwerde dem Verfügungsadressaten verschaffen würde, oder - anders ausgedrückt - im Umstand, einen Nachteil wirtschaftlicher, ideeller, materieller oder anderweitiger Natur zu vermeiden, welchen die angefochtene Verfügung mit sich bringen würde. Das rechtliche oder auch bloss tatsächliche Interesse braucht somit mit dem Interesse, das durch die von der beschwerdeführenden Person als verletzt bezeichnete Norm geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Immerhin wird verlangt, dass die Person durch die angefochtene Verfügung stärker als jedermann betroffen sei und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehe (BGE 127 V
3 Erw. 1b, 82 Erw. 3a/aa, 125 V 342 Erw. 4a, je mit Hinweisen).
1.4 Die in Art. 103 lit. a OG aufgeführten Legitimationsvoraussetzungen sind zwar in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten. Nach der Rechtsprechung schliesst dies indessen nicht aus, dass sich auch eine Behörde zur Begründung ihrer Beschwerdebefugnis auf diese Bestimmung berufen kann, sofern sie - wie im vorliegenden Fall die Sozialbehörde der Gemeinde W._____ - mit der Beschwerdeführung nicht nur ein öffentliches Interesse an der richtigen Durchführung des Bundesrechts, sondern wie ein Privater ein angeblich bestimmtes, eigenes finanzielles Interesse verfolgt (BGE 114 V 95 Erw. 2, 113 Ib 32 Erw. 2; AHI 1995 S. 95 Erw. 3a).

Besondere Bedeutung kommt dem Legitimationserfordernis zu, wenn nicht der Verfügungsadressat im ma-

teriellen Sinn, sondern ein Dritter (Drittbeschwerdeführer) den Entscheid anficht (BGE 127 V 82 Erw. 3a/aa mit Hinweisen). Hier haben die Legitimationsanforderungen die Funktion, die Popularbeschwerde auszuschliessen, weshalb bei der Bejahung der Beschwerdelegitimation von Drittbeschwerdeführern Zurückhaltung geboten ist. Erforderlich ist ein spezifisches Rechtsschutzinteresse, welches nur bejaht wird, wenn der Dritte ein unmittelbares und konkretes Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung (BGE 114 V 97 Erw. 3b; AHI 1995 S. 95 Erw. 3a in fine) oder eine spezifische, besonders nahe Beziehung zur Streitsache für sich in Anspruch nehmen kann (ARV 1999 Nr. 14 S. 77 Erw. 1b mit Hinweisen). Das allgemeine Interesse an der richtigen Auslegung und Durchsetzung des Bundesrechts genügt nicht (BGE 127 V 83 Erw. 3a/bb).
1.5 Die Massstäbe, welche Art. 103 lit. a OG und die Praxis bezüglich der Beschwerdebefugnis im letztinstanzlichen Verfahren setzen, sind auch für das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren richtungsweisend. Im Hinblick auf die derogatorische Kraft des Bundesrechts und entsprechend dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens dürfen nach der Rechtsprechung bei Streitigkeiten des Bundesverwaltungsrechts, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht weitergezogen werden können, auf kantonaler Ebene an die Beschwerdebefugnis nicht strengere Anforderungen gestellt werden, als sie Art. 103 lit. a OG für die Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorsieht. Wer gemäss Art. 103 lit. a OG im letztinstanzlichen Verfahren beschwerdebefugt ist, muss deshalb auch im kantonalen Rechtsmittelverfahren zum Weiterzug berechtigt sein (BGE 123 V 114 Erw. 3 mit Hinweisen). Nichts anderes ergibt sich aus Art. 59 ATSG (vgl. Erw. 1.2).
2.
2.1 Die Sozialbehörde der Gemeinde W._____ macht zunächst ein finanzielles Interesse an der Beschwerdeführung geltend, weil sie dem arbeitslosen Versicherten ab Oktober 2002 Sozialleistungen bezahlt hat. Es geht ihr um die Aufhebung der Anrechnung von Zwischenverdienst für die Zeit vom 4. November bis 24. Dezember 2002. Zudem sieht sie ein unmittelbares und konkretes Interesse an der Beurteilung der Streitsache im Hinblick auf die arbeitslosenversicherungsrechtliche Behandlung analoger Fälle von Gewährung beruflicher Integrationsmassnahmen im Rahmen des Sozialhilfegesetzes begründet.
2.2 Das kantonale Gericht ist aus folgenden Erwägungen auf die Beschwerde nicht eingetreten: Gemäss Beschluss der Sozialbehörde der Gemeinde W._____ vom 22. Oktober 2002 und der Abtretungserklärung des Versicherten sollten zukünftige Arbeitslosentaggelder abgetreten und laufend mit den gewährten Fürsorgeleistungen verrechnet werden. Eine solch generelle Abtretung aller zukünftigen Leistungen der Arbeitslosenversicherung sei mit Art. 22 Abs. 1 ATSG (Nichtigkeit von Abtretung und Pfändung) nicht vereinbar. Zudem sei die gewährte wirtschaftliche Hilfe nicht im Hinblick auf einen konkreten Anspruch aus der Arbeitslosenversicherung bevorschusst worden (vgl. Art. 22 Abs. 2 ATSG [Abtretung von Nachzahlungen]), so dass auch die Abtretung einer allfälligen Nachzahlung für den Zeitraum vom 4. November 2002 bis zum 24. Dezember 2002 nicht möglich wäre. Die Beschwerde führende Sozialbehörde der Gemeinde W._____ könne kein unmittelbares Interesse geltend machen, weil sie keinen eigenen Anspruch auf die streitige Versicherungsleistung habe. Ein konkretes Interesse sei ebenfalls nicht gegeben, weil keine abtretbare Nachzahlung im erwähnten Sinne in Frage stehe und ihr ein erfolgreicher Prozessausgang keinen realen finanziellen Nutzen
eintragen würde.
2.3 Die Beschwerdeführerin und das seco wenden ein, die materiellrechtlichen Bestimmungen des am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen ATSG fänden auf den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt keine Anwendung. Gemäss den Ausführungen der Sozialbehörde der Gemeinde W._____ hat die Arbeitslosenkasse vor dem In-Kraft-Treten des ATSG entsprechende Abtretungserklärungen stets akzeptiert. Auch im konkreten Fall habe sie ihr die Arbeitslosentaggelder der Monate November und Dezember 2002 überwiesen. Da nach Art. 94 Abs. 1 AVIG (in der bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen Fassung) Ansprüche auf Leistungen der Versicherung gültig nur verpfändet und abgetreten werden, soweit sie nach dem Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz pfändbar sind und somit das Existenzminimum übersteigen und eine über die Grenze von Art. 93 SchKG hinausgehende Abtretung nichtig ist (Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, S. 31 Rz 75), muss nach Auffassung des seco geprüft werden, ob der Versicherte im strittigen Zeitpunkt Anspruch auf das Existenzminimum überschreitende Leistungen der Arbeitslosenversicherung gehabt hätte. Um diese Frage beantworten zu können, müsse vorfrageweise
beurteilt werden, ob die auf Anweisung der Sozialbehörde der Gemeinde W._____ ausgeübte Tätigkeit als Zwischenverdienst zu qualifizieren und demzufolge zum berufs- und ortsüblichen Ansatz zu berücksichtigen sei. Diese Frage der zu beachtenden Schranke des betreibungsrechtlichen Existenzminimums stellt sich indes-

sen insoweit nicht, als der Versicherte in der Zeit, für welche die Arbeitslosentaggelder zugesprochen wurden, Sozialhilfe genossen hat und sein Existenzminimum somit sichergestellt war (unveröffentlichtes Urteil N. vom 18. Mai 1992 [I 255/91]).
2.4 In ARV 1999 Nr. 14 S. 79 Erw. 2a hat das Eidgenössische Versicherungsgericht die Beschwerdelegitimation der einen arbeitslosen Asylbewerber unterstützenden Fürsorgebehörde unter anderem deshalb verneint, weil ein erfolgreicher Prozessausgang dieser nur dann einen realen (finanziellen) Nutzen eintragen würde, wenn Bedingungen - schriftliche Zession der das Existenzminimum übersteigenden Entschädigungsquote oder schriftliche Zustimmung des Versicherten zur Drittauszahlung - gegeben wären, deren Erfüllung nicht nur ungewiss, sondern praktisch gar nicht mehr möglich sei, nachdem der Versicherte aus der Schweiz weggewiesen worden war. Aufgrund der von der Beschwerdeführerin eingereichten Abrechnungen der Monate November und Dezember 2002 vom 28. Januar 2003 hat die Arbeitslosenkasse Drittauszahlungen zu Gunsten der Gemeindeverwaltung W._____ in Höhe von Fr. 821.65 und Fr. 1469.50 vorgenommen. Streitig ist denn auch nicht die Drittauszahlung als solche, sondern das ihr zugrunde liegende Substrat, nämlich die Taggelder der Arbeitslosenversicherung. Ob die Abtretungserklärung rechtens war und sich die Sozialbehörde der Gemeinde W._____ somit auf einen rechtsgültigen Titel für die Überweisung der Arbeitslosentaggelder berufen
kann, ist für die Beantwortung der hier streitigen Beschwerdelegitimation aus den nachstehenden Gründen unerheblich.
3.
3.1 Nach Art. 20 Abs. 1 AVIG (welcher durch die Einführung des ATSG keine Änderung erfahren hat) in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 und 2 AVIV (welche durch die Einführung des ATSG ebenfalls unberührt blieben) ist der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung von der versicherten Person geltend zu machen. Im Gegensatz zur AHV/IV, wo Behörden oder Dritte, die eine versicherte Person regelmässig unterstützen bzw. ihr gegenüber unterstützungspflichtig sind oder sie fürsorgerisch betreuen, zur Geltendmachung der Versicherungsleistungen aus eigenem Recht befugt sind (Art. 67 Abs. 1 [in der bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen Fassung]in Verbindung mit Art. 76 Abs. 1 AHVV [in Kraft bis 31. Dezember 2002], Art. 66 Abs. 1 und Art. 84 IVV [in Kraft bis 31. Dezember 2002]), steht das Recht zur Geltendmachung der Arbeitslosenentschädigung ausschliesslich der versicherten Person zu. Die Rechtsprechung hat festgehalten, dass wer aus eigenem Recht Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen kann, folgerichtig auch im Anmeldeverfahren aus eigenem Recht legitimiert sein muss. Das heisst, dass denjenigen Personen oder Behörden ein eigenes Anmelderecht zusteht, welche durch die Verweigerung von AHV- oder IV-Leistungen berührt sind und ein schutzwürdiges
Interesse an der Gewährung dieser Leistungen haben. Dies trifft auf Personen und Behörden zu, die eine konkrete Unterhaltspflicht erfüllen oder in Zukunft erfüllen werden (ARV 1999 Nr. 14 S. 79 Erw. 2b; BGE 98 V 55 Erw. 1). Ein Pflegeheim, das einer Behörde unterstellt ist, welche einem Versicherten gegenüber unterstützungspflichtig ist, kann für diese Behörde ein Leistungsgesuch einreichen, eine Verfügung entgegennehmen und diese gerichtlich anfechten (BGE 106 V 153). Bejaht wurde auch die Legitimation einer Fürsorgebehörde, die eine versicherte Person finanziell unterstützt hat und daher gestützt auf Art. 20 Abs. 1 ELV (in Verbindung mit Art. 67 Abs. 1 AHVV [in der bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen Fassung]) zur Geltendmachung des Anspruchs auf Ergänzungsleistung aus eigenem Recht legitimiert ist, zur Anfechtung einer Verfügung über Ergänzungsleistungen (Urteil O. vom 31. Januar 2003 [P 27/01]). Umgekehrt hat die Befugnis von Dritten oder Behörden zur Anmeldung aus eigenem Recht zur Folge, dass ihnen auch die Beschwerdelegitimation zusteht (ARV 1999 Nr. 14 S. 80 Erw. 2b; Urteil O. vom 31. Januar 2003 [P 27/01]). Die Rechtsprechung, wonach wer in eigenem Recht Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen kann, auch im kantonalen
Beschwerdeverfahren und im Anmeldeverfahren aus eigenem Recht legitimiert ist, bedeutet indessen bezogen auf das Anmeldeverfahren nicht, dass - unabhängig von der spezialgesetzlichen Umschreibung - denjenigen Personen ein eigenes Anmelderecht zusteht, welche durch die Nichtgewährung von Sozialversicherungsleistungen berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse auf Gewährung dieser Leistung haben. Würde dieser Auffassung gefolgt, käme den jeweiligen Bestimmungen der sozialversicherungsrechtlichen Erlasse keine selbstständige Bedeutung mehr zu (vgl. dazu Ueli Kieser, Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, Zürich 1999, S. 140 Rz 311). In ARV 1999 Nr. 14 S. 80 hat das Eidgenössische Versicherungsgericht denn auch erwogen, eine Konnexität zwischen der Befugnis von Behörden oder Dritten, die gegenüber der versicherten Person unterstützungspflichtig sind oder sie fürsorgerisch betreuen, zur Geltendmachung der Versicherungsleistungen im Anmeldeverfahren einerseits und ihrer Beschwerdelegitimation im Bereich der AHV/IV anderseits bestehe in der Arbeitslosenversicherung nicht. Das Recht zur Geltendmachung der Arbeitslosenentschädigung

stehe ausschliesslich der versicherten Person zu (Art. 20 Abs. 1 AVIG in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 und 2 AVIV). Fehle in diesem Versicherungszweig eine gesetzliche Regelung, wonach unterstützungspflichtige Behörden oder Dritte zur Anmeldung aus eigenem Recht berechtigt seien, könne ihnen im Anfechtungsstreit auch kein schutzwürdiges Interesse an der Gewährung der Arbeitslosenentschädigung zuerkannt werden.

3.2 Wird die Beschwerdelegitimation der Sozialbehörde der Gemeinde W._____ - davon ausgehend, dass sich die Legitimation zur Anfechtung des unter der Herrschaft des ATSG ergangenen Einspracheentscheides vom 27. April 2003 als verfahrensrechtliche Frage - nach den ab 1. Januar 2003 gültigen Bestimmungen beurteilt (vgl. Erw. 1.1), ergibt sich mit Blick auf Art. 29 Abs. 1 ATSG kein anderes Ergebnis. Gemäss dieser Bestimmung steht denjenigen die Befugnis zur Geltendmachung des Leistungsanspruchs zu, welche eine Versicherungsleistung beanspruchen. Im Bericht der Kommission des Ständerates für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 27. September 1990 heisst es zu dieser Bestimmung (damals noch Art. 37): Der Grundsatz, dass man sich um Sozialversicherungsleistungen bewerben muss, findet sich in allen Versicherungszweigen und kann daher im Allgemeinen Teil verankert werden (Abs. 1). In welcher Form dies zu geschehen und wer die erforderlichen Angaben zu machen hat, bestimmen die einzelnen Gesetze (Abs. 1 und 2; vgl. BBl 1991 II 259; in diesem Sinne auch Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, Art. 29 Rz 14). Da somit das ATSG keine generelle Anmeldebefugnis der den Versicherten unterstützenden Fürsorgebehörde statuiert und Art. 20 Abs. 1 AVIG in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 und 2 AVIV durch die Einführung des ATSG keine Änderung erfahren hat, bleibt es bei der in Erw. 3.1 dargelegten Praxis.

4.

Das Eidgenössische Versicherungsgericht hatte sich bereits wiederholt mit der Frage zu befassen, ob ein Gemeinwesen als Nichtadressat der Verfügung oder des Einspracheentscheides beschwerdebefugt ist (vgl. zu einer Zusammenfassung BGE 114 V 97 Erw. 3b; AHI 1995 S. 95 Erw. 3a; ARV 1983 Nr. 9 S. 38). In BGE 123 V 113 hat es die Legitimation einer Gemeinde zur Beschwerde gegen eine Verfügung der Ausgleichskasse bejaht, weil die Gemeinde nach der kantonalen Ausführungsgesetzgebung zu Art. 11 Abs. 2 AHVG für den erlassenen Mindestbetrag aufzukommen hatte und damit ein eigenes finanzielles Interesse an der Aufhebung oder Abänderung der Verfügung geltend machen konnte. Ebenfalls bejaht hat das Gericht die Beschwerdelegitimation einer Fürsorgebehörde im Zusammenhang mit der Drittauszahlung von Invalidenrenten, da sie persönlich Adressatin der Rückforderungsverfügung war und die Rückforderung einer ihr bereits ausgerichteten Rentennachzahlung streitig war, so dass nicht die Legitimation einer Drittbeschwerde zu beurteilen war (unveröffentlichtes Urteil D. vom 29. Oktober 1990 [I 413/89]). Im Bereich der Ergänzungsleistungen wurde die Beschwerdelegitimation einer Fürsorgebehörde bejaht, die einen Versicherten finanziell unterstützt hatte,
weil sie gestützt auf Art. 20 Abs. 1 ELV aus eigenem Recht zur Geltendmachung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen legitimiert war (bereits erwähntes Urteil O. vom 31. Januar 2003 [P 27/01]). In einem anderen Fall hat das Gericht dagegen die Legitimation einer Fürsorgebehörde zur Beschwerdeführung gegen die nach dem Tod des von ihr unterstützten Versicherten erlassene Rentenverfügung verneint. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Fürsorgebehörde sei materiell-rechtlich nicht Subjekt des Rechtsverhältnisses und durch den angefochtenen Verwaltungsakt auch nicht stärker als jedermann betroffen und stehe in keiner besonderen, beachtenswerten nahen Beziehung zur Streitsache. Das geltend gemachte finanzielle Interesse, die geleisteten Fürsorgeleistungen durch die Rentennachzahlungen zurückzuerhalten, sei nur ein mittelbares, da die Forderung - gegebenenfalls zusammen mit anderen Gläubigern - zuerst gegen die Erben des Versicherten durchgesetzt werden müsse; ein besseres Recht als die übrigen Gläubiger besitze sie nicht (SVR 1994 IV Nr. 26 S. 65). In einem weiteren, in SVR 2000 IV Nr. 14 S. 41 publizierten Urteil, hatte das Eidgenössische Versicherungsgericht zu beurteilen, ob die Eidgenossenschaft zur Beschwerde gegen Verfügungen
betreffend medizinische Massnahmen für Asylbewerber legitimiert ist. Unter Hinweis auf Art. 20a Abs. 1 und 2, Art. 20b Abs. 1 AsylG (in der auf den 1. Januar 1988 in Kraft gesetzten und bis 30. September 1999 geltenden Fassung) sowie Art. 10 Abs. 1 und 10a Abs. 2 der Asylverordnung 2 vom 22. Mai 1991 über Finanzierungsfragen, wonach der Bund die Kosten der notwendigen medizinischen Versorgung der Asylbewerber vergütet, sofern diese nicht durch die obligatorische Krankenversicherung oder andere Versicherungseinrichtungen übernommen werden, wurde im Urteil ausgeführt, dass vieles für die Legitimation des Bundes spricht, da dieser von Gesetzes wegen die Kosten für die notwendige medizinische Versorgung vergüten muss, welche nicht von Dritten beansprucht werden kann. Ein unmittelbares und konkretes eigenes finanzielles Interesse an der Aufhebung oder Änderung einer Verfügung könnte daher wohl kaum verneint werden. Weil es im konkreten Fall indessen

nicht um einen Asylbewerber, sondern um einen vorläufig aufgenommenen Ausländer ging und in diesem Bereich nur in allgemeiner Form festgehalten wird, dass der Bund die dem Kanton entstandenen Fürsorgekosten vergütet, wobei er die Vergütung mittels Pauschalen abgelten kann, hat das Gericht
die Legitimation des Bundes insoweit als zweifelhaft betrachtet. Die Frage konnte letztlich aber offen bleiben. Verneint wurde die Beschwerdelegitimation der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegen den Einspracheentscheid eines Krankenversicherers, mit welchem die Leistungspflicht für vom Bundesamt für Flüchtlinge vorgeschossene Krankenpflegekosten eines kriegsverletzten Flüchtlings abgelehnt wurde. Der Umstand, dass der Bund als Gemeinwesen am Recht stand, dem kraft Gesetz die Fürsorge für Flüchtlinge oblag, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, bis sie die Niederlassungsbewilligung erhalten haben (Art. 31 Abs. 1 AsylG in der vom 1. Januar 1987 bis 30. September 1999 gültig gewesenen Fassung), vermochte kein unmittelbares und konkretes eigenes finanzielles Interesse der Eidgenossenschaft zu begründen (RKUV 2002 Nr. KV 211 S. 173).
5.
5.1 Fehlt der sozialversicherungsrechtliche Schutz, erweist er sich im Einzelfall als ungenügend oder sind Leistungen der Sozialversicherung nicht rechtzeitig erhältlich, kommt die öffentliche Sozialhilfe zum Zuge. Im Gegensatz zu den Vorleistungen der Sozialversicherung ist bei den Vorschüssen die leistungsempfangende Person von einer gesetzlichen oder vertraglichen Rückerstattungspflicht betroffen (Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl., Bern 1999, S. 35). Nach § 27 des zürcherischen Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (GS 851.1) kann rechtmässig bezogene wirtschaftliche Hilfe unter anderem dann ganz oder teilweise zurückgefordert werden, wenn der Hilfeempfänger rückwirkend Leistungen von Sozial- oder Privatversicherungen oder von haftpflichtigen oder anderen Dritten erhält, entsprechend der Höhe der in der gleichen Zeitspanne ausgerichteten wirtschaftlichen Hilfe (lit. a). Fällt die Sozialversicherungsleistung geringer aus als die Fürsorgeleistung, gilt der verbleibende Betrag als Unterstützungsleistung, die gegebenenfalls der persönlichen Rückerstattungspflicht des Empfängers unterliegt (in Fällen eigener Arbeitsleistung indessen nur dann, wenn diese zu derart günstigen Verhältnissen führt, dass ein
Verzicht auf Rückerstattung, unter Berücksichtigung der Gründe des Hilfebezugs, als unbillig erscheint [§ 27 Abs. 1 lit. b SHG]). Die dem Gemeinwesen kraft Gesetzes obliegende Fürsorgepflicht besteht somit unabhängig von einer allfälligen Leistungspflicht der Arbeitslosenversicherung. Angesichts der an das Rechtsschutzinteresse von Nichtadressaten zu stellenden erhöhten Anforderungen ist das unmittelbare und konkrete Interesse der Sozialbehörde der Gemeinde W._____ an der Aufhebung oder Änderung des Einspracheentscheids vom 27. April 2003 daher zu verneinen.
5.2 Soweit die Gemeinde ein reales Interesse an der materiellen Behandlung der Beschwerde geltend macht, weil es für das Vorgehen in analogen Fällen von entscheidender Bedeutung sei, wie berufliche Integrationsmassnahmen im Rahmen des Sozialhilfegesetzes arbeitslosenversicherungsrechtlich qualifiziert würden, genügt das blosse öffentliche Interesse an der richtigen Durchführung des Bundesrechts nicht, um die Beschwerdelegitimation zu bejahen (BGE 127 V 83 Erw. 3a/bb). Der kantonale Nichteintretensentscheid lässt sich deshalb im Ergebnis nicht beanstanden.
6.
Da es im vorliegenden Verfahren nicht um die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen, sondern um rein prozessrechtliche Fragen geht, ist dieses kostenpflichtig (Art. 134 OG e contrario). Entsprechend dem Ausgang des Prozesses gehen die Kosten zu Lasten der Sozialbehörde der Gemeinde W._____ (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 135 OG).

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherten, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, dem Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich und dem Staatssekretariat für Wirtschaft zugestellt.
Luzern, 14. Oktober 2004
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Der Präsident der I. Kammer: Die Gerichtsschreiberin: