Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
C 74/03

Urteil vom 26. Juli 2004
III. Kammer

Besetzung
Präsidentin Leuzinger, Bundesrichter Lustenberger und Kernen; Gerichtsschreiberin Berger Götz

Parteien
W._____, 1956, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Dominik Infanger, Hinterm Bach 40, 7002 Chur,

gegen

Arbeitslosenkasse Graubünden, Grabenstrasse 8, 7001 Chur, Beschwerdegegnerin

Vorinstanz
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Chur

(Entscheid vom 1. Oktober 2002)

Sachverhalt:
A.
Der 1956 geborene W._____ war in den Jahren 1995 bis 1997 mit der Auslieferung von Büromöbeln für die P._____ AG beauftragt. Da die Firma ab Januar 1998 keine Einsätze mehr für ihn vorgesehen hatte, stellte er am 16. Januar 1998 bei der Wohngemeinde X._____ ein Gesuch um öffentliche Unterstützung. Mit Verfügung vom 30. Januar 1998 gewährte die Gemeinde rückwirkend ab 1. Januar 1998 bis auf weiteres monatliche Fürsorgeleistungen. Anlässlich einer Arbeitgeberkontrolle der Ausgleichskasse Y._____ wurde festgestellt, dass W._____ als Unselbstständigerwerbender für die P._____ AG tätig gewesen ist. Dementsprechend hat die Kasse mit Verfügung vom 4. September 2001 Beiträge für den Zeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 1997 erhoben. Dieser Verwaltungsakt ist mit unangefochtenem Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 5. März 2002 bestätigt worden. Daraufhin forderte W._____ von der Gemeindeverwaltung und vom Arbeitsamt X._____ am 4. Juni 2002 Arbeitslosentaggelder für die Zeit seiner Arbeitslosigkeit ab 1. Januar 1998 nach. Mit Schreiben vom 24. Juni 2002 zuhanden der Arbeitslosenkasse Graubünden beantragte die Gemeinde X._____ die rückwirkende Ausrichtung von Arbeitslosenentschädigung. Die Arbeitslosenkasse verneinte die Anspruchsberechtigung ab 1. Januar 1998 wegen Nichterfüllung der Kontrollvorschriften (Verfügung vom 8. Juli 2002).
B.
Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden ab (Entscheid vom 1. Oktober 2002).
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt W._____ beantragen, in Aufhebung des kantonalen Gerichtsentscheides vom 1. Oktober 2002 und der Verfügung der Arbeitslosenkasse vom 8. Juli 2002 seien ihm für die Zeit vom 1. Januar 1998 bis 30. Juni 1999 - unter Berücksichtigung der in dieser Zeit erzielten Zwischenverdienste

- Arbeitslosentaggelder zuzusprechen; eventuell sei die Sache zur Ergänzung des Sachverhaltes und zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Arbeitslosenkasse schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Staatssekretariat für Wirtschaft verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
In formellrechtlicher Hinsicht wird geltend gemacht, das kantonale Gericht habe die Begründungspflicht, wesentlicher Bestandteil des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; siehe auch Art. 35 Abs. 1 und 61 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 VwVG), verletzt. Die Begründungspflicht verlangt, dass wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich das Gericht hat leiten lassen und auf welche sich sein Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass es sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann es sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 124 V 181 Erw. 1a mit Hinweisen). Die Vorinstanz hat sich in ihrem Entscheid weder von unsachlichen Motiven leiten lassen noch verunmöglichte die Begründungsdichte es dem Beschwerdeführer, sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild zu machen und diesen sachgerecht anzufechten. Sie hat die dem Urteilsdispositiv zu Grunde liegenden Überlegungen mit rechtsgenüglicher Deutlichkeit namhaft gemacht und sich mit den entscheidwesentlichen Argumenten befasst. Damit ist sie ihrer Begründungspflicht nachgekommen.
2.
Am 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 in Kraft getreten. Mit ihm sind zahlreiche Bestimmungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung geändert worden. Weil in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 127 V 467 Erw. 1), und weil ferner das Sozialversicherungsgericht bei der Beurteilung eines Falles grundsätzlich auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verfügung (hier: 8. Juli 2002) eingetretenen Sachverhalt abstellt (BGE 121 V 366 Erw. 1b), sind im vorliegenden Fall die bis zum 31. Dezember 2002 geltenden Bestimmungen anwendbar (BGE 129 V 4 Erw. 1.2, 169 Erw. 1, je mit Hinweisen).
3.
Gemäss Art. 8 Abs. 1 AVIG hat der Versicherte Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, wenn er u.a. ganz oder teilweise arbeitslos im Sinne von Art. 10 AVIG ist und die Kontrollvorschriften des Art. 17 AVIG (in der vorliegend massgebenden, bis 30. Juni 2003 geltenden Fassung) erfüllt (lit. g). Der Arbeitsuchende gilt erst dann als ganz (Art. 10 Abs. 1 AVIG) oder teilweise (Art. 10 Abs. 2 AVIG) arbeitslos, wenn er sich beim Arbeitsamt seines Wohnortes zur Arbeitsvermittlung gemeldet hat (Art. 10 Abs. 3 AVIG). Nach Art. 17 Abs. 2 AVIG (in der vorliegend massgebenden, bis 30. Juni 2003 geltenden Fassung) muss sich die versicherte Person möglichst frühzeitig, jedoch spätestens am ersten Tag, für den sie Leistungen nach Art. 7 Abs. 2 lit. a oder b AVIG (in der bis 30. Juni 2003 in Kraft gestandenen Fassung) beansprucht, persönlich beim Arbeitsamt ihres Wohnorts zur Arbeitsvermittlung melden und von da an die Kontrollvorschriften des Bundesrates befolgen. Laut Art. 17 Abs. 3 AVIG (in der bis 30. Juni 2003 geltenden Fassung) hat die versicherte Person auf Weisung des zuständigen Arbeitsamtes u.a. an Besprechungen oder Orientierungsveranstaltungen teilzunehmen (lit. b). Für die Zeit vor der Meldung liegt keine Arbeitslosigkeit im Sinne von
Art. 10 Abs. 1 und 2 AVIG vor. In diesem Fall scheitert der Entschädigungsanspruch auch an der Nichterfüllung der Kontrollvorschriften nach Art. 17 AVIG. Verspätete Anmeldung führt damit grundsätzlich zum Anspruchsverlust für die vor der kontrollierten Arbeitslosigkeit liegenden Tage (Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches Bundessozialversicherungsrecht [SBVR], Bd. Soziale Sicherheit, S. 47 Rz 113 und FN 234 sowie S. 102 Rz 263). Der Entschädigungsanspruch erlischt, wenn er nicht innert dreier Monate nach dem Ende der Kontrollperiode, auf die er sich bezieht, geltend gemacht wird (Art. 20 Abs. 3 AVIG).
4.
Streitig und zu prüfen ist der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung für die Zeit vom 1. Januar 1998 bis 30. Juni 1999. Dabei steht fest und ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer am 16. Januar 1998 bei seiner Wohngemeinde (ausdrücklich) ein Gesuch um öffentliche Unterstützung gestellt hat. Mehr als vier Jahre später, mit Schreiben vom 4. Juni 2002 zuhanden Gemeindeverwaltung X._____/Arbeitsamt, forderte er

erstmals Arbeitslosenentschädigung für die Zeit ab 1. Januar 1998. Daraufhin ersuchte die Gemeindeverwaltung X._____ die Arbeitslosenkasse in ihrer Eingabe vom 24. Juni 2002 äuch im Auftragdes Beschwerdeführers um Prüfung der Frage, ob eine rückwirkende Ausrichtung von Arbeitslosenentschädigung möglich sei.
4.1 Letztinstanzlich macht der Beschwerdeführer geltend, es sei zu berücksichtigen, dass er sich bereits am 16. Januar 1998 bei seiner Wohngemeinde gemeldet habe. Gestützt auf Art. 19a Abs. 1 AVIV seien namentlich die Arbeitslosenkassen, die anerkannten Verbandskassen, die Ausgleichsstelle der Versicherung mit dem Ausgleichsfonds, die von den Kantonen bezeichneten Amtsstellen und die regionalen Arbeitsvermittlungszentren verpflichtet, die Versicherten über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären, insbesondere über das Verfahren der Anmeldung und über die Pflicht, Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu verkürzen. Eine solche Aufklärung habe vorliegend nicht stattgefunden. Wenn der ahv-rechtliche Beitragsstatus erst durch Gerichtsurteil mit Sicherheit erstellt werden könne, so sei es einem einfachen Bürger nicht zuzumuten, diese rechtliche Beurteilung selber vorzunehmen. Das Gesetz regle den vorliegenden Fall nicht. Es sei von einer unechten Lücke auszugehen. Die Logik gebiete, den Anspruch auf Arbeitslosentaggelder ungeachtet der Erfüllung von Kontrollvorschriften zu bejahen, wenn die versicherte Person auf Grund von Tatsachen, welche sie nicht habe kennen können, eine rechtzeitige Anmeldung bei der Arbeitslosenkasse unterlasse.
Selbst wenn eine Gesetzeslücke verneint werde, sei die Anspruchsberechtigung anzuerkennen. Die Gemeinde X._____ sei sowohl Sozialamt als auch Gemeindearbeitsamt. Indem sie den Beschwerdeführer als Sozialhilfeempfänger qualifiziert habe, sei eine Vertrauensgrundlage geschaffen worden. Unter diesen Umständen habe er sich nicht fragen müssen, ob ihm nicht doch Arbeitslosentaggelder zustehen würden. In diesem Vertrauen sei er zu schützen. Schliesslich sei zu beachten, dass ein Gesuch - in analoger Anwendung von Art. 32 Abs. 4 und 5 OG - auch als eingereicht gelte, wenn es fristgerecht einer anderen Behörde zugehe. Die Frist zur Geltendmachung der Arbeitslosenentschädigung sei vorliegend gewahrt, weil das Gesuch bei der richtigen Gemeinde und am richtigen Schalter eingereicht worden sei. Weil die Gemeinde nicht in der Lage gewesen sei, das Gesuch richtig zu prüfen, nehme die Arbeitslosenkasse überspitzt formalistisch Fristversäumnis und Nichterfüllung der Kontrollvorschriften an.
4.2 Eine Lücke des Gesetzes liegt vor, wenn sich eine gesetzliche Regelung als unvollständig erweist, weil sie auf eine bestimmte Frage keine (befriedigende) Antwort gibt. Bevor eine ausfüllungsbedürftige Lücke angenommen werden darf, ist durch Auslegung zu ermitteln, ob das Fehlen einer Anordnung nicht eine bewusst negative Antwort des Gesetzgebers, ein so genanntes qualifiziertes Schweigen darstellt. Erst nach Verneinung dieser Frage kann von einer Lücke gesprochen werden (vgl. Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Zürich 2002, S. 47 Rz 233 ff.). Herrschende Lehre und bundesgerichtliche Rechtsprechung unterscheiden echte und unechte Lücken (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., S. 48 Rz 237 ff.; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1991, S. 93 Nr. 441; Ulrich Häfelin, Zur Lückenfüllung im öffentlichen Recht, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, Zürich 1981, S. 91 ff., alle mit Hinweisen). Hinsichtlich der hier streitigen Frage, wie es sich verhält, wenn eine Person sich unverschuldeterweise nicht oder zu spät zum Bezug von Arbeitslosentaggeldern anmeldet, fehlt es an konkreten Anhaltspunkten für ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers. Es liegt aber
auch keine vom Gericht unter Rückgriff auf die ratio legis zu schliessende echte Lücke vor. Denn es kann nicht gesagt werden, dass sich dem Gesetz für die sich stellende Rechtsfrage keine Antwort entnehmen lässt (vgl. BGE 125 V 11 Erw. 3). Es ist dem Beschwerdeführer beizupflichten, dass es sich allenfalls um eine unechte Lücke handelt, indem die Anwendung der Gesetzesbestimmungen zu einem sachlich unbefriedigenden Ergebnis führt. Solche rechtspolitischen Mängel hat das Gericht im Allgemeinen jedoch hinzunehmen. Sie regelbildend zu schliessen, steht ihm dort zu, wo der Gesetzgeber sich offenkundig über gewisse Tatsachen geirrt hat oder wo sich die Verhältnisse seit Erlass des Gesetzes in einem Masse gewandelt haben, dass die Vorschrift unter gewissen Gesichtspunkten nicht oder nicht mehr befriedigt und ihre Anwendung rechtsmissbräuchlich wird (BGE 124 V 164 Erw. 4c mit Hinweisen). So verhält es sich hier jedoch nicht. Es kann auch nicht gesagt werden, dass die geltende Regelung zu Ergebnissen führt, die sich mit den Verfassungsgrundsätzen der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV; BGE 127 V 454 Erw. 3b mit Hinweisen) und des Willkürverbots (Art. 9 BV; statt vieler: BGE 128 I 182 Erw. 2.1 mit Hinweis) nicht vereinbaren lassen. Die
Anmeldefrist von drei Monaten gemäss Art. 20 Abs. 3 AVIG und die Erfüllung der Kontrollvorschriften im Sinne von Art. 17 AVIG (in der bis 30. Juni 2003 geltenden Fassung) bilden durchaus taugliche Anspruchsvoraussetzungen. Es kann jedenfalls nicht als willkürlich und mit dem Rechtsgleichheitsgebot als schlechthin unvereinbar bezeichnet werden, wenn Personen, welche diesen Vorgaben nicht nachkommen, ihren Anspruch

auf Arbeitslosentaggelder für die jeweilige Kontrollperiode verlieren. Zwar mag es unbefriedigend sein, dass die Berechtigung des Beschwerdeführers auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Zeitpunkt der rechtskräftigen Entscheidung über seinen ahv-rechtlichen Status als Unselbstständigerwerbender bereits verwirkt war. Dies genügt indessen nicht, um die geltenden Gesetzesbestimmungen als geradezu unhaltbar erscheinen zu lassen. Es ist daher nicht Sache des Gerichtes, eine andere Regelung zu treffen (BGE 130 V 47 Erw. 4.3 mit Hinweisen).
4.3 Ausgehend vom allgemeinen Grundsatz, dass niemand Vorteile aus seiner eigenen Rechtsunkenntnis ableiten kann (BGE 126 V 313 Erw. 2b mit Hinweisen), kommt eine vom Gesetz abweichende Behandlung nur in Betracht, wenn die praxisgemäss erforderlichen fünf Voraussetzungen für eine erfolgreiche Berufung auf den öffentlich-rechtlichen Vertrauensschutz erfüllt sind. Dies setzt insbesondere voraus, dass die Verwaltung tatsächlich eine falsche Auskunft erteilt hat (BGE 124 V 220 Erw. 2b/aa mit Hinweisen). Vorliegend steht auf Grund der Akten fest, dass der Beschwerdeführer am 16. Januar 1998 bei seiner Wohngemeinde ein Gesuch um öffentliche Unterstützung gestellt hat. Dass er es unterliess, sich zum Bezug von Arbeitslosenentschädigung anzumelden, beruht nicht auf einer falschen oder ungenügenden behördlichen Auskunftserteilung, sondern darauf, dass er sich in Bezug auf seine letzte Tätigkeit für die P._____ AG als Selbstständigerwerbender eingestuft hat. Entgegen seinen Vorbringen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann der Umstand, dass die Wohngemeinde ihn - entsprechend seinem Gesuch um öffentliche Unterstützung - als Sozialhilfeempfänger qualifiziert hat, ebenfalls nicht als vertrauensbildende falsche Auskunft gedeutet werden.
Es liegt daher kein Anwendungsfall des Grundsatzes von Treu und Glauben vor, wie er nach der Rechtsprechung bei falschen Auskünften von Verwaltungsbehörden Geltung hat (BGE 124 V 220 Erw. 2b/aa und bb, 121 V 66 Erw. 2a, je mit Hinweisen; vgl. zur Anwendbarkeit unter der Herrschaft von Art. 9 BV: RKUV 2000 Nr. KV 126 S. 223 und Nr. KV 133 S. 291 Erw. 2a). Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, die Verwaltung wäre nach Treu und Glauben verpflichtet gewesen, ihn mit Blick auf die Regelung in Art. 19a Abs. 1 AVIV (recte: Art. 20 Abs. 4 AVIV in der vom 1. Januar 1997 bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen Fassung) von sich aus über seine Rechte und Pflichten zu informieren. Er beruft sich damit auf den Grundsatz von Treu und Glauben im Zusammenhang mit behördlichen Aufklärungspflichten (BGE 121 V 30 Erw. 1b mit Hinweisen; RKUV 2000 Nr. U 387 S. 272). Nach der Rechtsprechung ist eine Berufung auf den Vertrauensschutz bei fehlender Auskunftserteilung möglich, wenn und soweit den Versicherungsorganen im konkreten Fall eine Informationspflicht obliegt (BGE 113 V 70 Erw. 2, 112 V 120 Erw. 3b; RKUV 2000 Nr. U 387 S. 274 Erw. 3b). Eine Informationspflicht im Zusammenhang mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung fällt im zu beurteilenden Fall allerdings schon deshalb ausser Betracht, weil die dafür zuständige Behörde bei Eintritt der Arbeitslosigkeit Anfang 1998 von einem Anspruch des Beschwerdeführers auf Arbeitslosentaggelder nichts wissen konnte und musste. Allein gestützt auf das Gesuch um öffentliche Unterstützung (vom 16. Januar 1998) zuhanden der Gemeindekanzlei, welche zugleich die Funktion eines Arbeitsamtes erfüllt, hatte sie auch keinen Anlass, weitere Nachforschungen bezüglich des ahv-rechtlichen Beitragsstatuts des Beschwerdeführers zu tätigen. Aus denselben Gründen kann nicht die Rede davon sein, dass die Gemeindekanzlei das Gesuch um öffentliche Unterstützung als Anmeldung zum Bezug von Arbeitslosentaggeldern hätte umdeuten und in der Funktion als Arbeitsamt hätte entgegennehmen und bearbeiten müssen. Selbst wenn im Übrigen das Gesuch um Unterstützungsleistungen vom 16. Januar 1998 als zureichende Anmeldung im arbeitslosenversicherungsrechtlichen Sinn verstanden werden könnte, bliebe es bei einer Verneinung des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung, weil eine rückwirkende Befreiung von den Kontrollpflichten mangels gesetzlicher Grundlage nicht möglich ist. Besondere Umstände, welche eine vom Gesetz abweichende Behandlung rechtfertigen würden,
liegen nicht vor (BGE 124 V 220 Erw. 2b).

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, dem Arbeitsamt Graubünden und dem Staatssekretariat für Wirtschaft zugestellt.
Luzern, 26. Juli 2004

Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Die Präsidentin der III. Kammer: Die Gerichtsschreiberin:
i.V.