[AZA 7]
C 122/00 Vr

IV. Kammer

Bundesrichter Borella, Rüedi und Bundesrichterin Leuzinger;
Gerichtsschreiberin Bucher

Urteil vom 30. März 2001

in Sachen
S._____, 1946, Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Ernst Schär, Dufourstrasse 18, Bern,

gegen
Amt für den Arbeitsmarkt, Boulevard de Pérolles 24, Freiburg, Beschwerdegegner,

und
Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg, Givisiez

A.- a) S._____ stand seit dem 1. November 1995 in einem Arbeitsverhältnis mit der X._____ AG. Diese unterbreitete ihm mit Schreiben vom 22. Dezember 1996 eine Vertragsänderung, mit welcher ein neues Entlöhnungssystem und eine neue Spesenregelung vereinbart werden sollten, zur Unterschrift. Hierauf kündigte S._____, der mit der vorgeschlagenen Vertragsänderung nicht einverstanden war, im Februar 1997 das Arbeitsverhältnis auf den 31. Mai 1997.
Am 25. März 1997 kündigte die X._____ AG ihrerseits das Arbeitsverhältnis fristlos per 31. März 1997 mit der Begründung, S._____ habe auf eigene Rechnung Arbeiten bei ihren Kunden durchgeführt und Geschäftsgeheimnisse verwendet. Schliesslich einigten sich die Vertragsparteien am 2. April 1997 auf eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses per 30. April 1997. Das Kantonale Arbeitsamt Freiburg (heute: Amt für den Arbeitsmarkt des Kantons Freiburg) hiess das von S._____ gestellte Gesuch um Förderung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit mit Verfügung vom 23. Juli 1997 gut, indem es ihm für die Planungsphase seines Projektes für die Zeit vom 1. August bis zum 23. Oktober 1997 60 besondere Taggelder zusprach.

b) Mit einer zweiten Verfügung vom 8. September 1997 hob das Kantonale Arbeitsamt seine erste Verfügung vom 23. Juli 1997 auf und entschied, der Versicherte habe Anspruch auf 30 besondere Taggelder während der Planungsphase seines Projekts für die Zeit vom 1. August bis zum 11. September 1997. Zur Begründung führte es an, die Arbeitslosigkeit sei teilweise selbstverschuldet.

Die gegen die Verfügung vom 8. September 1997 eingereichte Beschwerde schrieb das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg mit Entscheid vom 15. April 1998 infolge Gegenstandslosigkeit ab, nachdem der Versicherte auf die Androhung einer Schlechterstellung (reformatio in peius) durch das Gericht hin sein Rechtsmittel zurückgezogen hatte.

c) Mit einer dritten Verfügung vom 17. Juni 1998 lehnte das Kantonale Arbeitsamt unter Aufhebung der zweiten Verfügung vom 8. September 1997 das Gesuch um besondere Taggelder ab, weil der Versicherte seine Arbeitslosigkeit selbst verschuldet habe.

B.- Die gegen die Verfügung vom 17. Juni 1998 erhobene Beschwerde wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg mit Entscheid vom 16. März 2000 abgewiesen.
C.- S._____ lässt Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen mit dem Rechtsbegehren, es seien ihm unter Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides vom 16. März 2000 sowie der Verwaltungsverfügung vom 17. Juni 1998 60, eventuell 30 besondere Taggelder zuzusprechen.
Sowohl das Amt für den Arbeitsmarkt des Kantons Freiburg als auch das Staatssekretariat für Wirtschaft verzichten auf eine Vernehmlassung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- In Anbetracht der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, die dazu führt, dass dessen Verletzung grundsätzlich ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst die Aufhebung der angefochtenen Verfügung nach sich zieht (BGE 126 V 132 Erw. 2b), ist vorab zu prüfen, ob die Sache wegen einer Verletzung des rechtlichen Gehörs aus formellen Gründen an die Verwaltung oder die Vorinstanz zurückzuweisen ist.

a) Wesentlicher Bestandteil des von der Rechtsprechung aus Art. 4 Abs. 1 der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 abgeleiteten, in Art. 29 Abs. 2 der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 ausdrücklich verankerten Gehörsanspruchs (vgl. BGE 126 V 130 Erw. 2a) ist das Recht einer Person, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern (BGE 126 V 131 Erw. 2b, 124 V 181 Erw. 1a). Ausserdem umfasst das rechtliche Gehör unter anderem das Recht einer Person, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden (BGE 124 V 181 Erw. 1a).
Nach der Rechtsprechung kann eine - nicht besonders schwer wiegende - Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt gelten (wobei die Heilung des Mangels die Ausnahme bleiben soll), wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 126 V 132 Erw. 2b). Von einer Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs ist selbst bei einer schwer wiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs dann abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der versicherten Person an einer möglichst beförderlichen Beurteilung ihres Anspruchs nicht zu vereinbaren wären (BGE 116 V 187 Erw. 3d; nicht veröffentlichte Urteile H. vom 4. Juli 2000, I 191/00, F. vom 19. April 2000, I 30/00, und L. vom 17. August 1994, I 62/94).

b) aa) Die Rüge des Beschwerdeführers, die Verwaltung habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie ihm keine Gelegenheit zur Stellungnahme zur beabsichtigten Wiedererwägung gegeben habe, ist begründet. Dabei handelt es sich um eine schwer wiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs, sodass fraglich ist, ob die Möglichkeit des Versicherten, sich sowohl vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg als auch vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht, die beide über eine uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis verfügen (für das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg: Art. 77 f. des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege und Art. 128 in Verbindung mit Art. 98a OG; für das Eidgenössische Versicherungsgericht:
Art. 132 in Verbindung mit Art. 104 f. OG), zu äussern, zu einer Heilung des Verfahrensmangels führen kann. Indessen würde eine Rückweisung an die Verwaltung zu einem formalistischen, dem Interesse des Beschwerdeführers an einer möglichst raschen Verfahrenserledigung widersprechenden Leerlauf führen, weil der rechtserhebliche Sachverhalt, soweit substanziiert dargelegt, hinreichend abgeklärt ist und der Versicherte im zweistufigen Beschwerdeverfahren zu den relevanten Fragen Stellung nehmen konnte. Bezüglich der alten und der neuen Lohn- und Spesenregelung sowie der gesundheitlichen Situation ist der Sachverhalt in den Akten hinreichend dokumentiert, während die fristlose Kündigung durch die Arbeitgeberin und der genaue Zeitpunkt der tatsächlichen Aufnahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit für den Ausgang des Verfahrens nicht von Bedeutung sind (Erw. 2b/dd hienach). Unter diesen Umständen ist von einer Rückweisung wegen Gehörsverletzung durch die Verwaltung abzusehen, zumal der Beschwerdeführer nie durch einen Antrag auf Rückweisung der Sache an die Verwaltung zeigte, dass ihm an einem formell richtigen Verfahren mehr liegt als an einer beförderlichen Verfahrenserledigung (vgl. BGE 119 V 218).

bb) Zur vom Beschwerdeführer behaupteten Verletzung des rechtlichen Gehörs durch das kantonale Gericht ist zunächst festzuhalten, dass sich der Versicherte in den vorinstanzlichen Eingaben (Beschwerde, Replik, Eingabe des Anwaltes) schriftlich äussern konnte, wobei das rechtliche Gehör im Rahmen des Äusserungsrechts keinen Anspruch auf mündliche Anhörung verleiht (BGE 125 I 219 Erw. 9b).
Was sodann den Antrag auf eine "Anhörung", der als Antrag auf eine Parteibefragung zu verstehen ist, betrifft, ist zwischen verschiedenen - erheblichen auf der einen und irrelevanten auf der andern Seite - Sachverhaltsaspekten zu differenzieren. Die rechtserheblichen Umstände, die den Versicherten zur Selbstkündigung bewogen

haben, waren, soweit substanziiert dargelegt, aufgrund der der Vorinstanz zur Verfügung stehenden, sowohl Unterlagen zur alten und neuen Lohn- und Spesenregelung als auch zur gesundheitlichen Situation enthaltenden Akten hinreichend bekannt, sodass von der Abnahme weiterer Beweise, insbesondere einer Parteibefragung, keine neuen Erkenntnisse zu erwarten waren, welche den Ausgang des Prozesses zu beeinflussen vermöchten. Deshalb durfte das kantonale Gericht diesbezüglich in antizipierter Beweiswürdigung auf die Durchführung einer Parteibefragung verzichten, ohne dadurch das rechtliche Gehör zu verletzen (BGE 124 V 94 Erw. 4b, 122 V 162 Erw. 1d, 119 V 344 Erw. 3c). Nachdem schliesslich die fristlose Kündigung durch die Arbeitgeberin und der genaue Zeitpunkt der tatsächlichen Aufnahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit für den Ausgang des Verfahrens irrelevant sind, handelt es sich beim Antrag auf eine Parteibefragung diesbezüglich bei objektiver Betrachtungsweise um einen nicht erheblichen Beweisantrag. Darin, dass diesem von der Vorinstanz nicht stattgegeben wurde, liegt folglich materiell keine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weshalb kein Anlass für eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz aus formellen Gründen besteht. Ob das kantonale Gericht formell das rechtliche Gehör verletzt hat, indem es in seiner Urteilsbegründung, ohne den Beschwerdeführer zu befragen, (unnötigerweise) damit argumentierte, dass der Versicherte seine Arbeitgeberin verschuldeterweise zu einer fristlosen Kündigung veranlasst habe und die Planungsphase des Projekts bereits abgeschlossen gewesen sei, kann unter diesen Umständen offen gelassen werden.

2.- In materieller Hinsicht ist zunächst zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer nach der objektiven Rechtslage besondere Taggelder zustehen.

a) aa) Die Ausrichtung besonderer Taggelder zur Förderung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit (Art. 71a Abs. 1 AVIG) setzt unter anderem voraus, dass die versicherte Person ohne eigenes Verschulden arbeitslos oder unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht ist (Art. 71b Abs. 1 lit. a AVIG). Dabei ist im Rahmen von Art. 71b Abs. 1 lit. a AVIG vom gleichen Selbstverschuldensbegriff auszugehen wie bei der Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. a AVIG, wonach die versicherte Person in der Anspruchsberechtigung einzustellen ist, wenn sie durch eigenes Verschulden arbeitslos ist (Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Bd.
Soziale Sicherheit, Rz 631, Fussnote 1210). So ist der Art. 30 Abs. 1 lit. a AVIG konkretisierende Art. 44 Abs. 1 lit. b AVIV im Rahmen von Art. 71b Abs. 1 lit. a AVIG sinngemäss anwendbar (nicht veröffentlichtes Urteil S. vom 27. Dezember 1999, C 331/99). Danach gilt die Arbeitslosigkeit unter anderem dann als selbstverschuldet, wenn die versicherte Person das Arbeitsverhältnis von sich aus aufgelöst hat, ohne dass ihr eine andere Stelle zugesichert war, es sei denn, dass ihr das Verbleiben an der Arbeitsstelle nicht zugemutet werden konnte. Eine Stelle, die der versicherten Person gemäss Art. 16 Abs. 2 AVIG nicht zur Annahme zugemutet werden kann, kann ihr grundsätzlich auch nicht im Sinne von Art. 30 Abs. 1 lit. a AVIG bzw. Art. 44 Abs. 1 lit. b AVIV (ARV 1998 Nr. 9 S. 44 Erw. 2b; SVR 1999 ALV Nr. 22 S. 53 Erw. 3a) und damit auch nicht im Sinne von Art. 71b Abs. 1 lit. a AVIG (nicht veröffentlichtes Urteil S. vom 27. Dezember 1999, C 331/99) zur Beibehaltung zugemutet werden, wobei die Zumutbarkeit des Verbleibens am Arbeitsplatz strenger zu beurteilen ist als die Zumutbarkeit der Annahme einer neuen Stelle (SVR 1997 ALV Nr. 105 S. 324 Erw. 2a; nicht veröffentlichtes Urteil P. vom 16. August 2000, C 423/99; vgl. BGE 124 V 238
Erw. 4b/bb; vgl. Gerhards, Kommentar zum AVIG, Bd. I, N 13 zu Art. 30; Jacqueline Chopard, Die Einstellung in der Anspruchsberechtigung, Diss. Zürich 1998, S. 116 f.).

bb) Hinsichtlich der Problematik der lohnmässigen Zumutbarkeit der Fortführung eines Arbeitsverhältnisses nach einer Lohnreduktion im Besonderen fragt sich, ob die Zumutbarkeit unter analoger Anwendung von Art. 16 Abs. 2 lit. i AVIG zu bejahen ist, sobald die Lohneinbusse nicht mehr als 30 % beträgt, oder ob eine sinngemässe Anwendung von Art. 16 Abs. 2 lit. h AVIG, wonach eine Arbeit, die in einem Betrieb auszuführen ist, der Entlassungen zum Zwecke vorgenommen hat, Neu- oder Wiedereinstellungen zu wesentlich schlechteren Arbeitsbedingungen vorzunehmen, zu einem anderen Ergebnis führen kann. Da nämlich eine Arbeit einem Arbeitslosen nicht zur Annahme zumutbar ist, wenn der potentielle Arbeitgeber in seinem Betrieb mittels Entlassungen und Neu- bzw. Wiedereinstellungen das Lohnniveau und damit die Arbeitsbedingungen wesentlich verschlechtert, fragt sich, ob nicht auch einem Arbeitnehmer, dessen Arbeitgeber ohne Unterbrechung des Beschäftigungsverhältnisses mit dem Ziel einer wesentlichen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen Löhne reduziert, ohne dass die Lohneinbusse 30 % übersteigen würde, die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses

unzumutbar ist. Wie es sich damit verhält, kann indessen offen bleiben, da sich die Frage der lohnmässigen Zumutbarkeit der Weiterbeschäftigung im vorliegenden Fall nicht stellt (Erw. 2b/aa hienach).

b) Der Beschwerdeführer kündigte das Arbeitsverhältnis mit der X._____ AG selbst auf den 31. Mai 1997, ohne dass ihm eine andere Stelle zugesichert gewesen wäre, mit der Absicht, sich selbstständig zu machen. Sofern ihm ein Verbleiben an dieser Stelle zugemutet werden konnte, hat er seine Arbeitslosigkeit dadurch selbst verschuldet. Daran ändert nichts, dass die Arbeitgeberin nachträglich ihrerseits - aus welchen Gründen auch immer - eine fristlose Kündigung aussprach und das Arbeitsverhältnis schliesslich einvernehmlich per 30. April 1997 beendet wurde, wodurch lediglich der Beginn der Arbeitslosigkeit um einen kurzen Zeitraum vorverschoben wurde.

aa) Ob der Versicherte verpflichtet gewesen wäre, die vorgeschlagenen Änderungen des Arbeitsvertrages in Bezug auf Lohn und Spesen anzunehmen, oder ob die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses unter den von der Arbeitgeberin vorgeschlagenen neuen Bedingungen unzumutbar gewesen wäre, müsste nur geprüft werden, wenn die Arbeitgeberin wegen Nichtakzept gekündigt hätte (vgl. zur Änderungskündigung BGE 123 III 246). Der Beschwerdeführer scheint zu verkennen, dass sie dies nicht tat. Er hat auch nicht behauptet, dass die Arbeitgeberin aus diesem Grunde gekündigt hätte, wenn er ihr nicht zuvorgekommen wäre - zu Recht, nachdem sie seine Kündigung in ihrem Schreiben vom 13. Juli 1997 sogar bedauerte. Er hätte demnach, selbst wenn ihm die von der Arbeitgeberin vorgeschlagene neue Regelung unzumutbar erschien, das Arbeitsverhältnis vorerst unter den bisherigen Arbeitsbedingungen weiterführen und während dieser Zeit eine neue Stelle suchen können. Die Frage der Unzumutbarkeit der neuen Lohn- und Spesenregelung stellt sich nicht, nachdem es weder zur entsprechenden Vertragsänderung noch zu einer Änderungskündigung durch die Arbeitgeberin kam.

bb) Eine Unzumutbarkeit des Beibehaltens der Arbeitsstelle aus gesundheitlichen Gründen ist sodann nicht erstellt.
Eine solche müsste durch ein eindeutiges ärztliches Zeugnis (oder allenfalls durch andere geeignete Beweismittel) belegt sein (BGE 124 V 238 Erw. 4b/bb). Die vage Aussage des Dr. med. G._____, FMH Innere Medizin, im Zeugnis vom 25. November 1998, die gesundheitlichen Beschwerden der letzten Jahre könnten sehr wohl mit der beruflichen Situation des Versicherten zusammenhängen, genügt diesen Anforderungen offensichtlich nicht, zumal sich das Attest in keiner Weise zu konkreten gesundheitlichen Problemen während der Zeit der Anstellung bei der X._____ AG (1. November 1995 bis 30. April 1997) äussert. Ausserdem ist davon auszugehen, dass der Versicherte, hätte er an möglicherweise zu einer Unzumutbarkeit der Weiterbeschäftigung führenden gravierenden gesundheitlichen Störungen gelitten, dies schon früher, insbesondere im Antrag auf Arbeitslosenentschädigung vom 3. Mai 1997 bei der Angabe des Kündigungsgrundes oder in seinen Erklärungen vom 4. Mai 1997 zum Antrag auf Arbeitslosenentschädigung, worin er seine Selbstkündigung begründete, erwähnt hätte (vgl. nicht veröffentlichte Urteile F. vom 18. November 1998, C 4/98, und G. vom 4. März 1998, C 345/97).

cc) Schliesslich sind keine anderen Umstände ersichtlich, die zur Unzumutbarkeit des Arbeitsverhältnisses geführt hätten, wobei darauf hinzuweisen ist, dass ein gespanntes Verhältnis zu Vorgesetzten für die Annahme einer Unzumutbarkeit nicht genügt (ARV 1986 Nr. 23 S. 92 Erw. 2b; SVR 1997 ALV Nr. 105 S. 324 Erw. 2a; vgl. BGE 124 V 239 Erw. 4b/bb). Dass die Arbeitgeberin dem Beschwerdeführer mit einer gewissen Beharrlichkeit eine Änderung des Arbeitsvertrages vorschlug, machte die Fortführung des Arbeitsverhältnisses nicht unzumutbar, zumal der Versicherte wirtschaftliche Schwierigkeiten anerkannte. Ob der Beschwerdeführer immer mehr für Service- und sonstige Arbeiten statt im Verkauf eingesetzt wurde, kann offen gelassen werden, da er als Applikationsingenieur Radiologie angestellt worden war. Auf die Behauptungen des wiederholten Bruchs mündlicher Vereinbarungen und unrechtmässiger Druckausübung ist mangels Substanziierung nicht einzugehen.

dd) Demzufolge hat der Versicherte ein zumutbares Arbeitsverhältnis von sich aus aufgelöst, ohne dass ihm eine andere Stelle zugesichert war, sodass er seine Arbeitslosigkeit selbst verschuldet hat. Die Anspruchsvoraussetzung des Art. 71b Abs. 1 lit. a AVIG ist somit nicht erfüllt, weshalb dem Beschwerdeführer nach der objektiven Rechtslage keine besonderen Taggelder zustanden.

Da schon infolge der Kündigung durch den Versicherten ein Selbstverschulden zu bejahen ist, kann dahingestellt bleiben, ob der Beschwerdeführer ausserdem die Arbeitgeberin durch eine Verletzung arbeitsvertraglicher Pflichten zur (fristlosen) Kündigung veranlasst hat. Auch die Frage, ob sich das Projekt noch in der Planungsphase befand, kann offen gelassen werden, weil ein Anspruch auf besondere Taggelder nach der objektiven Rechtslage ohnehin schon wegen Fehlens der Anspruchsvoraussetzung des Art. 71b Abs. 1 lit. a AVIG zu verneinen ist.

3.- Da dem Beschwerdeführer bereits rechtskräftig besondere Taggelder zugesprochen worden waren, bleibt zu prüfen, ob die Verwaltung zwecks Wiederherstellung einer mit der objektiven Rechtslage übereinstimmenden Situation wiedererwägungsweise auf die Gutheissung des Gesuchs um besondere Taggelder zurückkommen durfte.

a) Gemäss einem allgemeinen Grundsatz des Sozialversicherungsrechts kann die Verwaltung eine formell rechtskräftige Verfügung, welche nicht Gegenstand materieller richterlicher Beurteilung gebildet hat, in Wiedererwägung ziehen, wenn sie - unter Zugrundelegung des damals bekannten Sachverhalts (vgl. nicht publ. Erw. 1b des Urteils RKUV 1995 Nr. U 210 S. 35; SVR 1997 EL Nr. 36 S. 108 Erw. 3c) aufgrund einer anfänglich unrichtigen Rechtsanwendung (unter Einschluss einer unrichtigen Feststellung im Sinne der Würdigung des Sachverhalts) (vgl. BGE 117 V 17 Erw. 2c, 115 V 314 Erw. 4a/cc; SVR 1997 EL Nr. 36 S. 108 Erw. 3b/aa) - zweifellos unrichtig und ihre Berichtigung von erheblicher Bedeutung ist (BGE 126 V 23 Erw. 4b, 46 Erw. 2b, 125 V 389 Erw. 3, je mit Hinweisen).

b) aa) Mit der zweiten Verfügung vom 8. September 1997 setzte die Verwaltung unter Aufhebung der ersten Verfügung vom 23. Juli 1997 die Anzahl besonderer Taggelder auf 30 fest. Da das diesbezügliche Beschwerdeverfahren vom kantonalen Gericht infolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben wurde, nachdem der Beschwerdeführer sein Rechtsmittel zur Vermeidung einer reformatio in peius zurückgezogen hatte, bildete die Verfügung vom 8. September 1997 nicht Gegenstand materieller richterlicher Beurteilung. Das diesbezügliche Gerichtsverfahren stand daher einem späteren Zurückkommen der Verwaltung auf die Verfügung nicht entgegen (BGE 122 V 168 Erw. 2c).

bb) Die Verwaltung sprach dem Versicherten ursprünglich ungeachtet seines Selbstverschuldens besondere Taggelder zu. In der Verfügung vom 8. September 1997 blieb dadurch (wie schon in jener vom 23. Juli 1997) die Anspruchsvoraussetzung des Art. 71b Abs. 1 lit. a AVIG unberücksichtigt.
Die Ausserachtlassung dieser gesetzlichen Anspruchsvoraussetzung führt zur zweifellosen Unrichtigkeit der Verfügung (vgl. ARV 1996/1997 Nr. 28 S. 158 Erw. 3c/aa).

cc) Dem Beschwerdeführer wurden 30 besondere Taggelder objektiv zu Unrecht zugesprochen. Der entsprechende Betrag ist so bedeutsam, dass das Interesse der Verwaltung an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts jenes an der Rechtssicherheit - unter Vorbehalt einer erfolgreichen Berufung auf den Vertrauensschutz (vgl. BGE 119 V 301 Erw. 4c, 116 V 298; ZAK 1970 S. 498 Erw. 3) - überwiegt, sodass die erhebliche Bedeutung der Berichtigung zu bejahen ist (vgl. BGE 107 V 182 Erw. 2b; ZAK 1989 S. 518 Erw. 2c, 1970 S. 498 Erw. 3; vgl. zur Interessenabwägung und zum Vertrauensschutz auch Ulrich Meyer-Blaser, Die Abänderung formell rechtskräftiger Verwaltungsverfügungen in der Sozialversicherung, in: ZBl 95/1994 S. 337 ff. [347 und 355], und Alexandra Rumo-Jungo, Die Instrumente zur Korrektur der Sozialversicherungsverfügung, in: Schaffhauser/Schlauri [Hrsg. ], Verfahrensfragen in der Sozialversicherung, St. Gallen 1996, S. 263 ff. [284]).

c) aa) Der Grundsatz von Treu und Glauben, der den Bürger und die Bürgerin in ihrem berechtigten Vertrauen auf behördliches Verhalten schützt, bedeutet nach der Rechtsprechung sowohl zu Art. 4 Abs. 1 der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 als auch zu Art. 9 der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 unter anderem, dass falsche Auskünfte von Behörden unter bestimmten Voraussetzungen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung der Rechtsuchenden gebieten (BGE 121 V 66 Erw. 2a; RKUV 2000 Nr. KV 126 S. 223, Nr. KV 133 S. 291 Erw. 2a). Was für eine blosse Auskunft gilt, gilt erst recht für den Erlass einer Verfügung (ARV 1999 Nr. 40 S. 237 Erw. 3a). Eine der Voraussetzungen des Vertrauensschutzes besteht darin, dass die betroffene Person im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft

Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können (BGE 121 V 66 Erw. 2a; RKUV 2000 Nr. KV 126 S. 223, Nr. KV 133 S. 291 Erw. 2a). Erforderlich ist, dass das behördliche Verhalten für die Disposition ursächlich ist, wobei der Kausalzusammenhang zu bejahen ist, wenn angenommen werden kann, die versicherte Person hätte ohne das fragliche behördliche Verhalten anders gehandelt (BGE 121 V 67 Erw. 2b).

bb) Der Versicherte vereinbarte anfangs April 1997 mit seiner Arbeitgeberin, dass er ab dem 16. April 1997 die Eröffnung seines Geschäftes der Öffentlichkeit bekannt geben dürfe. In den Kontrollausweisen für die Monate Mai bis Juli 1997 wies er darauf hin, dass er sich auf eine selbstständige Erwerbstätigkeit vorbereite. Im auf dem dafür vorgesehenen Formular gestellten Gesuch vom 17. Juni 1997 um Förderung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit gab er an, er habe sich definitiv entschieden, sich ab 1. Mai 1997 selbstständig zu machen, und er habe sich auf den 1. Mai 1997 bei der Ausgleichskasse als Selbstständigerwerbender angemeldet, sich per 1. Mai 1997 im Handelsregister eintragen lassen sowie einen Antrag auf Auszahlung von Pensionskassen-Guthaben gestellt. Aus diesen Umständen folgt, dass der Beschwerdeführer den Entschluss, sich selbstständig zu machen, schon vor den leistungszusprechenden Verfügungen vom 23. Juli und vom 8. September 1997 (sowie der - nicht zu beanstandenden - Auskunft eines vorinstanzlichen Richters im Zusammenhang mit der im die Verfügung vom 8. September 1997 betreffenden Beschwerdeverfahren beabsichtigten Schlechterstellung) gefasst hatte, also unabhängig von einer Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen wollte. Es fehlt demnach am erforderlichen Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten der Behörden und jenem des Beschwerdeführers: Ob diesem besondere Taggelder zugesprochen würden oder nicht, war für die getroffene Disposition der Vorbereitung bzw. Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nicht entscheidend (vgl. BGE 118 V 20 Erw. 5; SVR 2001 KV Nr. 3 S. 6 Erw. 3d), und es ist anzunehmen, dass sich der Versicherte ohne die ursprüngliche Zusprechung der Leistung nicht anders verhalten hätte (vgl. BGE 121 V 67 Erw. 2b).

d) Nachdem die Verfügung vom 8. September 1997 zweifellos unrichtig und deren Berichtigung von erheblicher Bedeutung ist und sich der Beschwerdeführer zudem nicht mit Erfolg auf den verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz berufen kann, ist in Übereinstimmung mit der Vorinstanz festzustellen, dass die Verwaltung diese Verfügung mit ihrer Verfügung vom 17. Juni 1998 in Wiedererwägung ziehen durfte.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I.Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

II.Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
III. Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg, Sozialversicherungsgerichtshof, der Öffentlichen Arbeitslosenkasse des

Kantons Freiburg und dem Staatssekretariat für Wirtschaft
zugestellt.
Luzern, 30. März 2001

Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident Die Gerichts- der IV. Kammer: schreiberin: