Urteilskopf

119 V 375

54. Auszug aus dem Urteil vom 20. Dezember 1993 i.S. K. gegen Arbeitslosenkasse des Kantons Zürich und Rekurskommission für die Arbeitslosenversicherung des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 101 lit. b AVIG, Art. 58 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Bei der Rekurskommission für die Arbeitslosenversicherung des Kantons Zürich handelt es sich um ein auf Gesetz beruhendes Gericht im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Dass deren Mitglieder vom Regierungsrat gewählt werden, stellt für sich allein ihre richterliche Unabhängigkeit nicht in Frage (E. 4a).

Art. 103 Abs. 4 AVIG, Art. 132 OG, Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

- Leistungsstreitigkeiten sämtlicher bundesrechtlicher Sozialversicherungszweige fallen unter den Begriff "zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, weshalb diese Bestimmung im kantonalen Beschwerdeverfahren und im Verfahren vor dem Eidg. Versicherungsgericht anwendbar ist (E. 4b/aa).

- Frage offengelassen, wie es sich mit Streitigkeiten verhält, die keine Versicherungsleistungen zum Gegenstand haben, wie Abgabe- und Prämienstreitigkeiten (E. 4b/aa).

Art. 103 Abs. 4 AVIG, Art. 36a, 112 und 132 OG, Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

- In erster Linie hat das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren die von Art. 6 Ziff. 1 EMRK geforderte Öffentlichkeit der Verhandlung zu gewährleisten (E. 4b/aa am Ende).

Regeste (fr):
Art. 101 let. b LACI, art. 58 Cst. et art. 6 § 1 CEDH. La commission de recours en matière d'assurance-chômage du canton de Zurich est un tribunal établi par la loi au sens de l'art. 6 § 1 CEDH. Le fait que ses membres sont désignés par le Conseil d'Etat n'est, en soi, pas de nature à mettre en cause son indépendance (consid. 4a).

Art. 103 al. 4 LACI, art. 132 OJ, art. 6 § 1 CEDH.

- Les litiges en matière de prestations sont, pour toutes les branches d'assurance sociale de droit fédéral, des contestations sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'art. 6 § 1 CEDH. Cette disposition est donc applicable à la procédure cantonale de recours et à la procédure devant le Tribunal fédéral des assurances (consid. 4b/aa).

- Qu'en est-il des contestations qui ne concernent pas de prestations d'assurance, notamment les litiges en matière de cotisations et de primes d'assurance? Question laissée indécise (consid. 4b/aa).

Art. 103 al. 4 LACI, art. 36a, 112 et 132 OJ, art. 6 § 1 CEDH.

- La garantie de la publicité des débats doit être assurée, en priorité, devant l'autorité judiciaire de recours de première instance (consid. 4b/aa in fine).

Regesto (it):
Art. 101 lett. b LADI, art. 58 Cost. e art. 6 § 1 CEDU. La commissione di ricorso in tema di assicurazione contro la disoccupazione del Canton Zurigo è un tribunale istituito dalla legge ai sensi dell'art. 6 § 1 CEDU. Il fatto che i suoi membri siano designati dal Consiglio di Stato non è tale da revocarne in dubbio l'indipendenza

(consid. 4a).

Art. 103 cpv. 4 LADI, art. 132 OG, art. 6 § 1 CEDU.

- Le controversie in tema di prestazioni sono, in tutti i rami dell'assicurazione sociale federale, contestazioni su diritti e obblighi di diritto civile ai sensi dell'art. 6 § 1 CEDU. Detta disposizione è pertanto applicabile alla procedura cantonale di ricorso e a quello davanti al Tribunale federale delle assicurazioni (consid. 4b/aa).

- Indeciso il tema di stabilire come ci si debba comportare in controversie che non concernono prestazioni assicurative, particolarmente in quelle concernenti contributi o premi (consid. 4b/aa).

Art. 103 cpv. 4 LADI, art. 36a, 112 e 132 OG, art. 6 § 1 CEDU.

- La garanzia della pubblicità dei dibattimenti deve essere assicurata, in via prioritaria, davanti l'autorità giudiziaria di ricorso di prima istanza (consid. 4b/aa in fine).

Erwägungen ab Seite 377

BGE 119 V 375 S. 377

Aus den Erwägungen:

4. In prozessualer Hinsicht macht der Beschwerdeführer geltend, bei der Kantonalen Rekurskommission für die Arbeitslosenversicherung handle es sich nicht um ein unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht, weshalb Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK verletzt seien. Ferner erblickt er eine Verletzung des Art. 6 Ziff. 1 EMRK darin, dass das vorinstanzliche Verfahren nicht öffentlich gewesen sei. a) Nach Art. 58 Abs. 1 (erster Teilsatz) BV darf niemand seinem verfassungsmässigen Richter entzogen werden. Diese Verfassungsnorm verleiht dem einzelnen einen Anspruch auf richtige Besetzung des Gerichts. Dazu gehört wesentlich, dass im konkreten Verfahren unvoreingenommene Richter mitwirken, welche die nötige Gewähr für eine unabhängige und unparteiische Beurteilung der Streitsache bieten (BGE 115 V 260 E. 2a mit zahlreichen Hinweisen, BGE 114 V 294 E. 3a). In dieser Hinsicht decken sich Gehalt und Grundanliegen sowie die Methode der Betrachtung nach der Bundesverfassung und der vom Beschwerdeführer angerufenen Konvention (BGE 119 Ia 83 E. 3, BGE 117 Ia 191 E. 6b am Anfang, BGE 114 Ia 53 E. 3a mit Hinweisen). Gemäss Art. 101 lit. b AVIG sind Beschwerdeinstanzen "ein Gericht oder eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission als

BGE 119 V 375 S. 378

letzte kantonale Instanz für Verfügungen der kantonalen Amtsstellen und der Kassen". Im Kanton Zürich nimmt diese Aufgabe die kantonale Rekurskommission wahr. Sie besteht laut § 17 Abs. 1 des kantonalen Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsvermittlung aus einem neutralen Obmann und je einem Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, gewählt vom Regierungsrat für eine Amtsdauer von vier Jahren (§ 17 Abs. 2). Diese Rekurskommission beruht entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers auf Gesetz (Art. 101 lit. b AVIG und § 17 des kantonalen Einführungsgesetzes). Sie ver-

fügt über richterliche Unabhängigkeit, da sie keiner Weisungsgewalt unterworfen ist. Dass die Mitglieder der Rekurskommission von der kantonalen Regierung gewählt werden, stellt für sich allein ihre Unabhängigkeit nicht in Frage (BGE 119 Ia 85 E. 4a, BGE 114 Ia 186 E. 3b, 108 Ia 185 E. 4; BBl 1991 II 524; vgl. auch BGE 114 Ia 54 und BGE 116 Ia 63). Spezial- und Fachgerichte wie die Sozialversicherungsgerichte sind denn auch mit Art. 6 Ziff. 1 EMRK vereinbar (VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Zürich 1993, S. 242 N. 410, S. 244 N. 413). Die entsprechende Rüge des Beschwerdeführers ist daher unbegründet. b) Hinsichtlich der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Verletzung des Prinzips der Öffentlichkeit ist davon auszugehen, dass Art. 103 Abs. 4 AVIG im Gegensatz zu anderen Rechtspflegebestimmungen in Sozialversicherungsgesetzen (vgl. Art. 85 Abs. 2 lit. e AHVG, Art. 30bis Abs. 3 lit. e KUVG, Art. 108 Abs. 1 lit. e UVG, Art. 106 Abs. 2 lit. e MVG 1992) über das mündliche Verfahren keine Minimalanforderungen an das kantonale Verfahren enthält. Im vorliegenden Verfahren ist daher nicht zu beurteilen, wie es sich mit einer allfälligen Verletzung der kantonalen Vorschriften verhält (BGE 112 V 110 E. 2c mit Hinweisen). Hingegen kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde eine Verletzung der EMRK gerügt werden (BGE 115 V 253 E. 4b). Diesbezüglich bringt der Beschwerdeführer vor, das vorinstanzliche Verfahren sei nicht öffentlich gewesen, weshalb Art. 6 Ziff. 1 EMRK verletzt sei. Die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK hängt im vorliegenden Fall davon ab, ob es sich bei den im Streite liegenden Arbeitslosenentschädigungen um zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK handelt. aa) Nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat der Bürger dann Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich von einem

unabhängigen und unparteiischen Gericht beurteilt wird, wenn das Gericht über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen zu entscheiden hat. Massgebend dafür, ob ein Verfahren unter den Geltungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK fällt, ist somit nicht, ob es sich dabei um ein Gerichts- oder ein Verwaltungsverfahren handelt, sondern allein, ob es dabei um einen zivilrechtlichen Anspruch geht. Über den Charakter des Anspruchs entscheiden die Konventionsorgane autonom und ohne Rücksicht auf die Begriffe des nationalen Rechts (BGE 115 V 254 E. 4c mit Hinweisen). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK in einem Streit um Fortzahlung von Krankengeld für Arbeitnehmer nach holländischem Recht (Urteil Feldbrugge vom 29. Mai 1986, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, vol. 99 = EuGRZ 1988 S. 14) und in einem Streit um eine Hinterbliebenenrente nach deutschem Unfallversicherungsrecht (Urteil Deumeland vom 29. Mai 1986, Série A, vol. 100 = EuGRZ 1988 S. 20) bejaht. In beiden Fällen war für den Gerichtshof ausschlaggebend, dass die persönliche, wirtschaftliche und individuelle Natur des streitigen Anspruchs, dessen Verknüpfung mit dem Arbeitsvertrag und die Ähnlichkeiten mit einer Versicherung nach gemeinem Recht die öffentlichrechtlichen Merkmale (Charakter der Gesetzgebung, Obligatorium der Versicherung und Übernahme der Verantwortung für den sozialen Schutz durch den Staat) überwogen. Diese differenzierte Betrachtungsweise gab der Gerichtshof mit dem Urteil Salesi vom 26. Februar 1993 (Série A, vol. 257 C) auf und dehnte den Geltungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK generell auf Streitigkeiten betreffend Sozialversicherungsrenten und Leistungen aus öffentlicher Fürsorge aus (KLEY-STRULLER, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, S. 33 f.). Im Urteil Schuler-Zgraggen vom 24. Juni 1993 (Série A, vol. 263) erklärte er schliesslich erstmals Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf den Bereich der schweizerischen Invalidenversicherung für anwendbar. Im Lichte dieser Rechtsprechung des Gerichtshofes bejaht das Eidg. Versicherungsgericht die bis anhin offengelassene Frage, ob der Sozialversicherungsprozess unter die Verfahrensgarantien von Art. 6 Ziff. 1 EMRK falle (vgl. BGE 115 V 254 E. 4c mit Hinweisen), und zwar mit Bezug auf die Leistungsstreitigkeiten sämtlicher bundesrechtlicher Sozialversicherungszweige. Offenbleiben kann, wie es sich mit Streitigkeiten verhält, die keine Versicherungsleistungen zum Gegenstand haben (wie Abgabe- und Prämienstreitigkeiten;

vgl. dazu SCHWEIZER, Die schweizerischen Gerichte und das europäische Recht, ZSR 112 (1993), II, S. 678). Inskünftig hat mithin bei Leistungsstreitigkeiten der Sozialversicherungsprozess - insbesondere auch das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren - den sich aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergebenden Rechtsschutzanforderungen zu genügen. Dabei hat in erster Linie das erstinstanzliche Verfahren die von Art. 6 Ziff. 1 EMRK geforderte Öffentlichkeit der Verhandlung zu erfüllen (HAEFLIGER, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Bern 1993, S. 153 unten).
bb) Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK bezieht sich sowohl auf die Parteiöffentlichkeit als auch auf die Publikums- und Presseöffentlichkeit. Der Grundsatz bedeutet eine Absage an jede Form geheimer Kabinettsjustiz. Er soll durch die Kontrolle der Öffentlichkeit dem Angeschuldigten und allen übrigen am Prozess Beteiligten eine korrekte und gesetzmässige Behandlung gewährleisten. Darüber hinaus soll es der allgemeinen Öffentlichkeit ermöglicht werden, Kenntnis davon zu erhalten, wie das Recht verwaltet und die Rechtspflege ausgeführt wird; sie soll die Prozesse unmittelbar verfolgen und dadurch eine Kontrollfunktion wahrnehmen können. Es soll damit Transparenz der Rechtsprechung geschaffen und das Vertrauen in die Gerichtsbarkeit gesichert werden. Die rechtsstaatliche und demokratische Bedeutung des Grundsatzes der Öffentlichkeit verbietet einen Ausschluss dort, wo nicht überwiegende Gründe der staatlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und Sittlichkeit oder schützenswerte Interessen Privater dies vordringlich gebieten (BGE 119 Ia 104 E. 4a mit Hinweisen). Die Konvention selber sieht Ausnahmen von der Öffentlichkeit vor im Interesse der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit, oder wenn die Interessen von Jugendlichen, der Schutz des Privatlebens von Prozessparteien oder die Gefahr der Beeinträchtigung der Rechtspflege es gebieten (vgl. BGE 119 Ia 104 E. 4a mit Hinweisen). cc) Im erwähnten Urteil Schuler-Zgraggen vom 24. Juni 1993 (Série A, vol. 263, § 58) hat der Gerichtshof zur Öffentlichkeit in der Sozialversicherungsrechtspflege differenzierte Überlegungen angestellt. Zunächst hat er festgehalten, dass das Prinzip der Öffentlichkeit mündlicher Gerichtsverhandlungen einen fundamentalen Grundsatz darstelle; weder der Wortlaut noch der Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK verbiete es jedoch, ausdrücklich oder stillschweigend auf eine öffentliche Verhandlung zu verzichten; doch müsse der Verzicht eindeutig

erfolgen und es dürften ihm keine wichtigen öffentlichen Interessen entgegenstehen (bestätigt im Urteil Zumtobel vom 21. September 1993, Série A, vol. 268 A). Er verneinte, obwohl im innerstaatlichen Verfahren keine mündliche Verhandlung durchgeführt worden war, einen Verstoss gegen Art. 6 Ziff. 1 EMRK, weil - das Reglement für das Eidgenössische Versicherungsgericht in Art. 14 Abs. 2 die Möglichkeit einer Schlussverhandlung mit Parteivorträgen auf Gesuch einer Partei hin oder von Amtes wegen vorsieht; - die Versicherte keine Verhandlung verlangt hat und daraus geschlossen werden darf, sie habe auf das Recht auf eine öffentliche Verhandlung verzichtet; - die zu beurteilende Streitsache (um Leistungen der Invalidenversicherung) keine Fragen von öffentlichem Interesse aufwirft; - der Streit sich aufgrund des "hoch technischen Charakters" der Materie besser für das schriftliche als für das mündliche Verfahren eignet - die medizinischen und persönlichen Aspekte des Streites die Versicherte zweifellos auf die Anwesenheit von Publikum verzichten liessen - die nationalen Instanzen auf dem Gebiet der Sozialversicherung der Einfachheit und der Raschheit des Verfahrens Rechnung zu tragen haben und weil die systematische Durchführung von öffentlichen Verhandlungen diesem Grundsatz hinderlich wäre und die Gefahr bestünde, dass die "angemessene Frist" gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht beachtet wird. dd) Grundsätzlich ist festzuhalten, dass im Bereich der Sozialversicherungsrechtspflege für die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im erst- oder letztinstanzlichen Verfahren ein ausdrücklicher oder konkludenter Antrag erforderlich ist, es sei denn, wichtige öffentliche Interessen würden eine öffentliche Verhandlung gebieten (ebenso JACOT-GUILLARMOD, Le juge suisse face au droit européen, ZSR 112 [1993)], II, S. 484, und

MEYER-BLASER, Die Bedeutung von Art. 4 Bundesverfassung für das Sozialversicherungsrecht, ZSR 111 [1992], II, S. 461 bei Anm. 779). Auch bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags hat das Gericht zu prüfen, ob aufgrund der im Urteil Schuler-Zgraggen vom 24. Juni 1993 durch den Gerichtshof aufgestellten Kriterien von einer öffentlichen Verhandlung abzusehen ist. Dabei fallen namentlich die Gesichtspunkte der besseren Eignung des schriftlichen Verfahrens bei hoch technischen Fragen und die im Sozialversicherungsprozess gebotene Einfachheit und Raschheit des Verfahrens (vgl. etwa Art. 85 Abs. 2 lit. a AHVG, Art. 108 Abs. 1 lit. a UVG, Art. 73 Abs. 2 BVG) ins Gewicht. Vor allem im Bereich der Sozialversicherungsrechtspflege würde die systematische Durchführung von öffentlichen Verhandlungen der

angestrebten Raschheit des Verfahrens zuwiderlaufen. Gerade auch diesem Umstand hat der Gerichtshof im Urteil Schuler-Zgraggen Rechnung getragen (vgl. § 58, "should have regard to the demands of efficiency and economy", "tiennent compte d'impératifs d'efficacité et d'économie"; dazu VILLIGER, a.a.O., S. 452 oben; SCHÜRMANN, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte - Chronik der Rechtsprechung (1.1.-30.6.1993), AJP 1993, S. 1291). Letzterem Gesichtspunkt ist insbesondere auch bei offensichtlich unzulässigen bzw. unbegründeten Beschwerden (vgl. etwa Art. 36a OG) Rechnung zu tragen. ee) Aufgrund dieser Kriterien ist somit zu beurteilen, ob der Beschwerdeführer im kantonalen Beschwerdeverfahren wie auch im letztinstanzlichen Verfahren Anspruch auf die beantragte öffentliche Verhandlung hat. Im vorliegenden Fall geht es im Rahmen des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung um Fragen der Vermittlungsfähigkeit, der Kontrollpflicht und des Ersatz- bzw. Zwischenverdienstes. Diese Fragen sind weitgehend sehr technischer Natur, wofür das schriftliche Verfahren besser geeignet ist. Würden gerade in solchen Fällen regelmässig öffentliche Verhandlungen durchgeführt, wäre die mit Art. 103 Abs. 4 AVIG angestrebte Raschheit des Arbeitslosenversicherungsprozesses gefährdet. Hinzu kommt, dass die Beschwerde im materiellen Punkt offensichtlich unbegründet ist. Die Vorinstanz durfte daher ohne Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK von einer öffentlichen Verhandlung absehen, zumal der Beschwerdeführer nicht dargetan hat, dass einem solchen Verzicht wichtige öffentliche Interessen entgegenstehen. Aus denselben Gründen ist auch für das letztinstanzliche Verfahren vor dem Eidg. Versicherungsgericht ein Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung zu verneinen.