Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

9C 660/2014

Urteil vom 5. März 2015

II. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Glanzmann, Präsidentin,
Bundesrichter Meyer, Ursprung,
Bundesrichterinnen Pfiffner, Moser-Szeless,
Gerichtsschreiber Fessler.

Verfahrensbeteiligte
Bundesamt für Sozialversicherungen, Effingerstrasse 20, 3003 Bern 3,
Beschwerdeführer,

gegen

Genossenschaft A._____,
Beschwerdegegnerin,

Ausgleichskasse des Kantons Bern, Chutzenstrasse 10, 3007 Bern.

Gegenstand
Alters- und Hinterlassenenversicherung (Kassenwechsel, Prozessvoraussetzung),

Beschwerde gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Juni 2014.

Sachverhalt:

A.
Die Genossenschaft A._____ war Mitglied des Vereins für Sozialversicherungsfragen von öffentlichen Institutionen des Kantons Bern. Als Arbeitgeberin war sie der Ausgleichskasse des Kantons Bern angeschlossen. Am 22. Juni 2012 trat die Genossenschaft A._____ auf den 1. Januar 2013 dem Bernischen Geschäftsinhaberverband bei. Auf denselben Zeitpunkt beabsichtigte sie, zur Ausgleichskasse Geschäftsinhaber Bern des Verbandes zu wechseln, wogegen die kantonale Ausgleichskasse Einspruch erhob. Das von der Verbandsausgleichskasse und der Genossenschaft A._____ angerufene Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) lehnte mit Verfügung vom 20. März 2013 den streitigen Kassenwechsel ab.

B.
Dagegen reichte die Genossenschaft A._____ am 3. April 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein, welches mit Entscheid vom 27. Juni 2014 darauf nicht eintrat und die Sache zur Durchführung des Einspracheverfahrens zuständigkeitshalber an das BSV überwies.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt das BSV, der Entscheid vom 27. Juni 2014

sei aufzuheben und die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen, damit es materiell entscheide.

Die Ausgleichskasse des Kantons Bern ersucht um Gutheissung der Beschwerde. Die Genossenschaft A._____ äussert ihr Interesse an einem materiellen Entscheid, ohne einen Antrag zu stellen.

Erwägungen:

1.
Die von Amtes wegen zu prüfenden Sachurteilsvoraussetzungen (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 139 III 133 E. 1 S. 133; 139 V 42 E. 1 S. 44) sind erfüllt: Streitigkeiten betreffend die Kassenzugehörigkeit nach Art. 64 AHVG sind Angelegenheiten des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Ein Unzulässigkeitsgrund nach Art. 83 BGG ist nicht gegeben. Gemäss Art. 86 lit. a BGG ist die Beschwerde (in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) zulässig gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts. Das BSV ist nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG i.V.m. Art. 201 zweiter Satz AHVV zur Beschwerde berechtigt. Schliesslich ist auch die Zulässigkeit der Beschwerde nach Art. 90-93 BGG gegeben. Dabei kann offenbleiben, ob ein Endentscheid (Art. 90 BGG), ein Teilentscheid (Art. 91 BGG), ein Vor- oder Zwischenentscheid über die Zuständigkeit (Art. 92 BGG) oder ein anderer Vor- oder Zwischenentscheid (Art. 93 BGG) vorliegt. Im letzten Fall könnte bei Nichteintreten auf die Beschwerde die streitige Frage, ob gegen Verfügungen des BSV über die Kassenzugehörigkeit nach Art. 64 Abs. 6 AHVG zwingend Einsprache zu erheben, der direkte Beschwerdeweg somit ausgeschlossen ist, im weiteren Verfahren vom Bundesamt nicht mehr angefochten und
höchstinstanzlich überprüft werden. Das stellt einen im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG nicht wieder gutzumachenden Nachteil, der rechtlicher Natur sein muss (BGE 133 V 645 E. 2.1 S. 647), dar (vgl. auch Urteil 8C 121/2009 vom 26. Juni 2009 E. 1, in: SVR 2009 UV Nr. 60 S. 212).

2.
Der angefochtene Nichteintretensentscheid stützt sich in erster Linie auf Art. 32 Abs. 2 lit. a VGG. Gemäss dieser Bestimmung ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unzulässig u.a. gegen Verfügungen, die nach einem anderen Bundesgesetz durch Einsprache anfechtbar sind. Wie dieses Gericht richtig erkannt hat, erging die Verfügung vom 20. März 2013 über den von der Beschwerdegegnerin beantragten Kassenwechsel nach Art. 121 Abs. 2 AHVV gestützt auf Art. 64 Abs. 6 AHVG. Danach entscheidet bei Streitigkeiten über die Kassenzugehörigkeit das zuständige Bundesamt. Sein Entscheid kann von den beteiligten Ausgleichskassen und vom Betroffenen angerufen werden. Auf das Verfahren sind mangels einer Regelung im AHVG grundsätzlich die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) anwendbar (Art. 1 Abs. 1 AHVG). Einschlägig ist Art. 55 Abs. 2 ATSG. Danach richtet sich das Verfahren vor einer Bundesbehörde nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG), ausser wenn sie über sozialversicherungsrechtliche Leistungen, Forderungen und Anordnungen entscheidet. Das Bundesverwaltungsgericht hat daraus gefolgert, dass auf das Verfahren vor dem BSV bei
einem Streit über die Kassenzugehörigkeit nach Art. 64 Abs. 6 AHVG das ATSG anwendbar ist. Es sei somit zwingend ein Einspracheverfahren nach Art. 52 ATSG durchzuführen. Entgegen Rz. 3005 der Wegleitung des BSV über die Kassenzugehörigkeit der Beitragspflichtigen (WKB) könne gegen die Verfügung des zuständigen Bundesamtes nicht direkt Beschwerde erhoben werden.

Das Beschwerde führende Bundesamt bestreitet die Gesetzesauslegung des Bundesverwaltungsgerichts. Seine Entscheide betreffend die Kassenzugehörigkeit nach Art. 64 Abs. 6 AHVG seien keine sozialversicherungsrechtliche Anordnungen im Sinne von Art. 55 Abs. 2 ATSG. Wäre der Allgemeine Teil des Sozialversicherungsrechts anwendbar und damit nach Art. 52 ATSG ein Einspracheverfahren durchzuführen, würde der Rechtsmittelweg nicht über das Bundesverwaltungsgericht, sondern über die kantonalen Versicherungsgerichte (Art. 58 ATSG) führen, was nicht im Interesse einer raschen Klärung der Kassenzugehörigkeit liege. Im Übrigen habe das Bundesgericht im Urteil 9C 883/2012 vom 12. Februar 2013 (auszugsweise publ. in: BGE 139 V 58) nicht beanstandet, dass gegen seine Verfügung, die einen Kassenwechsel betroffen habe, direkt Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht worden sei.

3.

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, die ihr zugrunde liegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (BGE 140 V 15 E. 5.3.2 S. 18). Die Materialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 138 V 17 E. 4.2 S. 20). Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahelegen (BGE 140 III 206 E. 3.5.4 S. 214). Eine Gesetzesinterpretation lege artis kann ergeben, dass ein an sich klarer Wortlaut zu weit gefasst und auf einen an sich davon erfassten Sachverhalt nicht anzuwenden ist (teleologische Reduktion; BGE 140 I 305 E. 6.2 S. 311; 137 III 487 E. 4.5 S. 495; 131 V 242 E. 5.2 S. 247).

3.1. Das Bundesverwaltungsgericht geht zutreffend davon aus, dass der Entscheid des BSV über die Kassenzugehörigkeit nach Art. 64 Abs. 6 AHVG eine (sozialversicherungsrechtliche) "Anordnung" im Sinne von Art. 55 Abs. 2 ATSG ist. Dabei handelt es sich grundsätzlich um denselben Begriff wie der in Art. 5 Abs. 1 VwVG verwendete (vgl. BGE 101 V 22 E. 1b in fine S. 26 zu aArt. 127 AHVV, in Kraft gestanden bis 31. Dezember 2002, der inhaltlich gleichen Vorgängerbestimmung von Art. 64 Abs. 6 AHVG; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2. Aufl. 2009, N. 18 zu Art. 35 ATSG). Gemäss diesem Autor (a.a.O., N. 19 zu Art. 55 ATSG) bezieht sich der Ausdruck (sozialversicherungsrechtliche) "Leistungen, Forderungen und Anordnungen" im Sinne von Art. 55 Abs. 2 ATSG auf die Umschreibung in Art. 49 Abs. 1 ATSG. Nach dieser Bestimmung hat der Versicherungsträger über Leistungen, Forderungen und Anordnungen, die erheblich sind oder mit denen die betroffene Person nicht einverstanden ist, schriftlich Verfügungen zu erlassen. Kieser (a.a.O., N. 18 zu Art. 35 ATSG) geht davon aus, dass sich das Verfahren vor dem BSV betreffend die Kassenzugehörigkeit nach Art. 64 Abs. 6 AHVG nach dem ATSG richtet, wobei er dies nicht weiter begründet.

3.2. Art. 55 Abs. 2 ATSG (= Art. 61 Abs. 2 E-ATSG) wurde auf Antrag der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit ins Gesetz eingefügt. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Bundesbehörden mit Ausnahme der Militärversicherung nicht direkt über sozialversicherungsrechtliche Leistungen entscheiden würden. Wenn sie jedoch solche Entscheide fällen würden, sollen sie das ATSG anwenden. Hingegen kämen ihnen - vorab im Bereich der Aufsicht - vielfältige erstinstanzliche Entscheidbefugnisse zu. Hier solle nach wie vor das VwVG zur Anwendung gelangen. Das müsse verdeutlicht und insoweit müsse Klarheit geschaffen werden (Parlamentarische Initiative Sozialversicherungsrecht, Bericht der Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 26. März 1999, BBl 1999 4523 ff., 4617 zu Art. 61 ATSG). Die neue Bestimmung wurde vom Nationalrat diskussionslos angenommen (AB 2000 N 1247). Bei der Beratung im Ständerat erläuterte dessen Kommissionssprecher den neuen Art. 61 Abs. 2 E-ATSG im Sinne der nationalrätlichen Kommission. Dabei wies er darauf hin, dass mit dem neuen Absatz 2 gemäss Fassung des Nationalrates die notwendige Transparenz und Rechtssicherheit gewährleistet werden könne (AB 2000 S 183 [Votum Schiesser]). Dementsprechend wurde der damalige Art. 203 AHVV, wonach - von einer hier nicht interessierenden Ausnahme abgesehen - gegen Verfügungen des Bundesamtes unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidg. Versicherungsgericht zulässig war (vgl. etwa Urteil H 221/98 vom 21. Juli 2000 E. 1a), nicht auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts am 1. Januar 2003 aufgehoben (vgl. Ueli Kieser, Alters- und Hinterlassenenversicherung, in: Soziale Sicherheit, SBVR Bd. XIV, 2. Aufl. 2007, S. 1355 Rz. 470). aArt. 203 AHVV wurde im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege ersatzlos gestrichen (AS 2006 4732).

3.3. Nach dem klaren Willen des Gesetzgebers, wie er sich aus den Materialien ergibt, sollen somit lediglich dann, wenn das BSV als erstinstanzliche Behörde über sozialversicherungsrechtliche Leistungen entscheidet, die Verfahrensbestimmungen des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (und subsidiär das VwVG; Art. 55 Abs. 1 ATSG) zur Anwendung gelangen. In den übrigen Fällen, namentlich im aufsichtsrechtlichen Bereich, soll sich das Verfahren dagegen wie bisher nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes richten. In diesem Sinne ist der Ausdruck "sozialversicherungsrechtliche Leistungen, Forderungen und Anordnungen" in Art. 55 Abs. 2 ATSG einschränkend auszulegen. Daraus folgt, dass Verfügungen des BSV über die Kassenzugehörigkeit nach Art. 64 Abs. 6 AHVG der Beschwerde unterliegen (Art. 44 VwVG; ebenso Rz. 3005 WKB;

Philippe Gerber, Les relations entre la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales et la loi fédérale sur la procedure administrative, AJP 2002 S. 1311). Der angefochtene Nichteintretensentscheid verletzt somit Bundesrecht (Art. 95 lit. a BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Juni 2014 wird aufgehoben und die Sache zur materiellen Entscheidung an dieses zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Ausgleichskasse des Kantons Bern und dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 5. März 2015
Im Namen der II. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Glanzmann

Der Gerichtsschreiber: Fessler