[AZA 7]
H 290/99
H 291/99 Vr

I. Kammer

Präsident Lustenberger, Bundesrichter Schön, Borella, Meyer
und Bundesrichterin Leuzinger; Gerichtsschreiber Fessler

Urteil vom 9. Mai 2001

in Sachen

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten,
Generalsekretariat, 3003 Bern, Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Ausgleichskasse, Holzikofenweg 36, 3003 Bern, Beschwerdegegnerin,

und

Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern

A.- Mit Schreiben vom 9. Januar 1997 teilte das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) der Eidgenössischen Ausgleichskasse (EAK) mit, dass die Sonderbestimmungen im Anhang des Kreisschreibens über die Versicherungspflicht (KSV) zum Beitragsobjekt und zu den Unkosten bei Erwerbstätigkeit im Ausland für einen Arbeitgeber in der Schweiz auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der 10. AHV-Revision am 1. Januar 1997 aufgehoben worden seien. Am 22. Januar 1997 informierte die EAK das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dass neu die Beiträge der Bundesbediensteten im Ausland auf den tatsächlichen Löhnen und nicht mehr auf einer fiktiven "Basis Bern" erhoben werden. In der Folge einigten sich BSV und EDA auf eine Übergangsfrist von einem Jahr für die Einführung des neuen Bemessungssystems auf der Grundlage der tatsächlich ausgerichteten Löhne, dies u.a. mit Blick auf die Neuordnung des Zulagensystems im Rahmen der Teilrevision der Beamtenordnung (3). Hingegen ergaben sich Differenzen in Bezug auf die beitragsrechtliche Erfassung verschiedener Zulagen für die im Ausland tätigen EDA-Bediensteten, worüber keine Einigung erzielt werden konnte. Die EAK erliess daher am 21. August 1998 eine erste Feststellungsverfügung
des Inhalts, dass die Nebenentgelte "Pauschaler Kostenausgleich für Interessenwahrung, Beiträge an Unterrichtskosten, Mobilitäts- und Inkonvenienzentschädigung", auf welche die Auslandbediensteten des EDA Anspruch haben, massgebenden Lohn darstellen und daher der Beitragspflicht unterliegen. Gestützt auf ein vom BSV und von diesem Departement gemeinsam in Auftrag gegebenes Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 6. Oktober 1997 sodann stellte die EAK in einer weiteren Verfügung vom 9. November 1998 fest, dass der (positive und negative) Kaufkraftausgleich ebenfalls einen beitragspflichtigen Lohnbestandteil im Sinne der AHV-
Gesetzgebung darstelle.

B.- Das vom Generalsekretariat des EDA beschwerdeweise angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Bern gelangte zum
Ergebnis, dass mit Ausnahme des pauschalen Kostenausgleichs für Interessenwahrung die zur Diskussion stehenden Bestandteile der Auslandzulagen, also die Beiträge an Unterrichtskosten, die Inkonvenienzentschädigung sowie der (positive)
Kaufkraftausgleich, als massgebender Lohn zu betrachten und darauf paritätische Beiträge zu erheben seien. Dementsprechend hiess es die Beschwerde gegen die Verfügung vom 21. August 1998 teilweise gut und wies

jene gegen die Verfügung vom 9. November 1998 ab (Entscheide vom 22. Juli 1999).

C.- Mit zwei gleich lautenden Verwaltungsgerichtsbeschwerden beantragt das Generalsekretariat des EDA, es sei festzustellen, dass der Kaufkraftausgleich, die Beiträge an die Unterrichtskosten und die Inkonvenienzentschädigung nicht massgebenden Lohn darstellen, und es seien die angefochtenen Entscheide insoweit aufzuheben.
EAK und BSV schliessen auf Abweisung der in den Verwaltungsgerichtsbeschwerden gestellten Anträgen.

D.- Auf Ersuchen der Instruktionsrichterin hat der Generalsekretär des EDA mit Eingabe vom 31. Mai 2000 zur Frage der Beschwerdelegitimation des Departementes bzw. zur Legitimation, die Eidgenossenschaft in der anhängig gemachten Streitsache zu vertreten, Stellung genommen.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- Da es bei beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden um den selben Kreis von unselbstständig Erwerbstätigen betreffende Fragen der beitragsrechtlichen Qualifikation von bestimmten Lohnbestandteilen geht, der Sachverhalt insofern der gleiche ist und die nämliche Vorinstanz die angefochtenen Entscheide erlassen hat, sind die beiden Verfahren zu vereinigen und werden mit einem einzigen Urteil erledigt.

2.- Die Verwaltungsverfügungen, soweit noch angefochten, stellen fest, dass der (positive und negative) Kaufkraftausgleich, die Beiträge an die Unterrichtskosten und die Inkonvenienzentschädigung gemäss den Art. 55a, 57 und 64 der Beamtenordnung (3) vom 29. Dezember 1994 (BO 3 [SR 172. 221.103]) in der ab 1. Januar 1998 geltenden Fassung zum massgebenden Lohn im Sinne von Art. 5 Abs. 2 AHVG gehören und somit der paritätischen Beitragspflicht unterliegen.

a) Feststellungsverfügungen und -entscheide im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. b und Art. 25 VwVG über das Beitragsstatut oder die beitragsrechtliche Qualifikation von Nebenentgelten als zum massgebenden Lohn gehörig oder nicht sind zulässig, wenn und soweit ein schutzwürdiges Interesse an einer vorgängigen Abklärung dieser Fragen besteht. Dies ist nach der Gerichtspraxis bei komplizierten Verhältnissen der Fall, wo der mit der Abrechnung über paritätische Beiträge verbundene Arbeitsaufwand oft nur dann zumutbar ist, wenn bereits feststeht, dass eine unselbstständige Erwerbstätigkeit ausgeübt wird oder das fragliche Nebenentgelt Bestandteil des massgebenden Lohnes bildet und die Abrechnungs- und Beitragspflicht der als Arbeitgeber oder Arbeitgeberin angesprochenen Person erstellt ist. Für die Bejahung eines Feststellungsinteresses im dargelegten Sinne sprechen u.a. die grosse Zahl von betroffenen Versicherten und wenn die Rechtsfrage nach dem Beitragsstatut oder der Qualifikation von Nebenentgelten als (nicht) beitragspflichtiger Lohnbestandteil wegen besonderer Verhältnisse neuartig ist (vgl. BGE 112 V 84 Erw. 2a sowie ZAK 1987 S. 360 f. Erw. 1a und b, je mit Hinweisen; ferner RKUV 1990 Nr. U 106 S. 276 Erw. 2b).

b) Die Frage, ob der Kaufkraftausgleich, die Mobilitäts- und Inkonvenienzentschädigung und der Beitrag an die Unterrichtskosten im Sinne der BO 3 zum massgebenden Lohn gehören, stellt sich wegen der vom BSV im Zuge der 10. AHV- Revision geänderten Bemessung der paritätischen Beitragspflicht auf der Grundlage des tatsächlich bezogenen Gehalts (vgl. zur früheren bis 31. Dezember 1997 gültig gewesenen Regelung Rz 6012 ff. des Kreisschreibens über die Versicherungspflicht [KSV]). Von dieser Neuerung betroffen und von den angefochtenen Entscheiden berührt sind grundsätzlich alle im Ausland tätigen Beamten der Karrieredienste und der allgemeinen Dienste des EDA (Art. 1 Abs. 3 und Art. 10 BO 3), somit eine grosse Zahl von Versicherten. Unter diesen Umständen ist ein schutzwürdiges Interesse an einem vorgängigen Entscheid über die Qualifikation der fraglichen Entgelte gegeben.

c) Auf das Begehren, es sei festzustellen, dass in Bezug auf die (nicht angefochtene) Pauschalentschädigung für
Interessenwahrung (Art. 56 BO 3) der vorinstanzliche Entscheid in Rechtskraft erwachsen sei, ist mangels Beschwer (Art. 103 lit. a OG; vgl. BGE 120 II 7 f. Erw. 2a) nicht einzutreten.

3.- Das EDA hat in eigenem Namen gegen die Verfügungen der Eidgenössischen Ausgleichskasse vom 21. August und 9. November 1998 Beschwerde und gegen die Entscheide vom 22. Juli 1999 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben.

a) Als Beitragsschuldnerin nach Art. 14 Abs. 1 AHVG ist die Eidgenossenschaft wie eine private Person von den Entscheiden vom 22. Juli 1999 betroffen und hat, wie dargelegt, ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Sie ist somit Partei und zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG; vgl. BGE 125 II 194 Erw. 2a/aa, 123 V 116 Erw. 5a). Da das EDA keine Rechtspersönlichkeit hat und ihm das Gesetz nicht Parteifähigkeit zuspricht, ist es - anders als das Bundesamt für Sozialversicherung aufgrund von Art. 103 lit. b OG in Verbindung mit Art. 86 AHVG und Art. 201 f. AHVV - nicht zur Beschwerdeführung in eigenem Namen berechtigt (BGE 125 II 195 oben, 123 II 375 Erw. 2d mit Hinweisen).

b) Dem EDA steht indessen im folgenden Sinne die Befugnis zur Vertretung der Eidgenossenschaft zu. Aufgrund der Zuständigkeiten im Personalbereich des Bundes gemäss Beamtenrecht und Angestelltenordnung nehmen grundsätzlich die jeweiligen Departemente die Arbeitgeberfunktionen wahr. Es erscheint daher nahe liegend, wenn das EDA in gleicher Weise auch in einem "seine" Beamten der Karrieredienste und der allgemeinen Dienste (vgl. Art. 1 Abs. 3 BO 3) betreffenden Beitragsstreit für den eigentlichen formellen Arbeitgeber Bund agiert, und zwar durch sein Generalsekretariat, welches über seine Funktion als Stabsstelle hinaus u.a. Personal und Finanzen des Departementes bewirtschaftet (Art. 5 Abs. 2 lit. a der Organisationsverordnung für das EDA vom 20. März 2000 (OV-EDA [SR 172. 211.1]). Daher wird ihm sachlich richtig die prozessuale Vertretungsbefugnis eingeräumt. Dabei wird nicht verkannt, dass durch die angefochtenen Entscheide, welche als Folge der geänderten Bemessungsgrundlage eine grundsätzliche Neuregelung der Beitragspflicht in Bezug auf den Kaufkraftausgleich und gewisse Auslandzulagen bedeuten, unmittelbar die finanziellen Interessen des Bundes berührt werden, was die Frage aufwirft, ob die Vertretung der Eidgenossenschaft in
solchen Streitigkeiten nicht eher eine Aufgabe des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) ist. Indessen lässt sich weder in der Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter (SR 172. 10.15) noch im Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG [SR 611. 0]) eine Bestimmung finden, woraus sich hinreichend klar ergäbe, dass die Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft in einem das Bundespersonal betreffenden Beitragsstreit als eine in den Zuständigkeitsbereich des EFD fallende Sache zu betrachten ist. Insbesondere ist zweifelhaft, ob Beitragsforderungen zu den gegen die Eidgenossenschaft erhobenen vermögensrechtlichen Ansprüchen zu zählen sind, deren Abwehr gemäss Art. 35 Abs. 5 FHG Aufgabe der diesem Departement unterstellten Eidgenössischen Finanzverwaltung ist. Eine sachlich nähere Beziehung des EFD gegenüber dem EDA in Beitragsstreitigkeiten betreffend Versicherte, welche im Bereich des letzteren tätig sind, lässt sich dem Bundesrecht nicht entnehmen.
Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerden des vom Departementsvorsteher gehörig bevollmächtigten Generalsekretärs des EDA, welche als für die Eidgenossenschaft erhoben zu betrachten sind, ist daher einzutreten.
4.- In materieller Hinsicht stellt sich zunächst die Frage, ob der positive Kaufkraftausgleich, der Beitrag an Unterrichtskosten sowie die Mobilitäts- und Inkonvenienzentschädigung, worauf die Beamten der Karrieredienste und der allgemeinen Dienste des EDA im Falle der Versetzung ins Ausland im Rahmen der Art. 55a, 57 und 64 BO 3 Anspruch haben, von ihrem Charakter her massgebenden Lohn im Sinne von Art. 5 Abs. 2 AHVG darstellen und grundsätzlich der paritätischen Beitragspflicht nach Art. 5 Abs. 1 und Art. 12 f. AHVG unterliegen.

a) Als massgebender Lohn gemäss Art. 5 Abs. 2 AHVG gilt jedes Entgelt für in unselbstständiger Stellung auf bestimmte oder unbestimmte Zeit geleistete Arbeit. Darunter fallen begrifflich sämtliche Bezüge der Arbeitnehmerin und des Arbeitnehmers, die wirtschaftlich mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängen, gleichgültig, ob dieses Verhältnis fortbesteht oder gelöst worden ist und ob die Leistungen geschuldet werden oder freiwillig erfolgen. Als beitragspflichtiges Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit gilt somit nicht nur unmittelbares Entgelt für geleistete Arbeit, sondern grundsätzlich jede Entschädigung oder Zuwendung, die sonst wie aus dem Arbeitsverhältnis bezogen wird, soweit sie nicht kraft ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift von der Beitragspflicht ausgenommen ist (BGE 124 V 101 Erw. 2, 123 V 6 Erw. 1, 243 Erw. 2a, je mit Hinweisen). Nach dieser Umschreibung des massgebenden Lohnes, an welcher die 10. AHV-Revision nichts geändert hat, unterliegen grundsätzlich alle Einkünfte, die im Zusammenhang mit einem Arbeits- oder Dienstverhältnis stehen und ohne dieses nicht geflossen wären (vgl. AHI 1994 S. 135 Erw. 2c), der paritätischen Beitragspflicht.

Erfasst wird, soweit nicht Gesetz und Verordnung ausdrücklich
Ausnahmen vorsehen, das (gesamte) im In- und Ausland erzielte Bar- oder Naturaleinkommen aus einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit einschliesslich der Nebenbezüge (vgl. Art. 6 Abs. 1 AHVV). Umgekehrt unterliegen grundsätzlich nur Einkünfte, die tatsächlich geflossen sind, der Beitragspflicht (ZAK 1976 S. 394 Erw. 2a).

b) Kaufkraftausgleich (Art. 57 BO 3), Beitrag an Unterrichtskosten (Art. 64 BO 3) sowie Mobilitäts- und Inkonvenienzentschädigung (Art. 55a BO 3) sind Bestandteile der Auslandzulage. Sie werden laut Art. 54 Abs. 1 BO 3, bei gegebenen Voraussetzungen, dem Beamten im Aussendienst für den Aufenthalt und für die Ausübung seiner Tätigkeit im Ausland ausgerichtet. Nach dieser Umschreibung stehen die fraglichen Entschädigungen und die Vergütung (vgl. Art. 54 Abs. 1 [zweiter Satz]BO 3) in unmittelbarem Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit, sodass ihnen grundsätzlich der massgebende Lohn-Charakter eignet. Daran ändert nichts, dass der Anspruch auf die betreffenden Zulagen auch den Aufenthalt im Ausland voraussetzt. Durch die Tatsache des ausländischen Arbeitsortes wird der begrifflich notwendige Konnex zum Dienstverhältnis nicht aufgebrochen, ebenso nicht dadurch, dass es bei diesen Zuwendungen um den Kostenausgleich der Mehr- und Minderausgaben im Ausland geht und nicht etwa um eine materielle Besserstellung der Auslandbediensteten.

5.- Nach Auffassung des EDA sind der positive Kaufkraftausgleich, die Mobilitäts- und Inkonvenienzentschädigung sowie der Beitrag für Unterrichtskosten als Bestandteile der Auslandzulage an die Beamten im Aussendienst Unkostenentschädigungen und daher von der Beitragspflicht ausgenommen.

a) Unkosten, deren Entschädigung gemäss Art. 7 Ingress AHVV nicht zum massgebenden Lohn gehören, sind laut Art. 9 Abs. 1 AHVV Auslagen, die dem Arbeitnehmer bei der Ausführung seiner Arbeiten entstehen. Im nicht veröffentlichten Urteil A. AG vom 10. April 1989 (H 199/88) hat das Eidgenössische Versicherungsgericht seine Praxis zu alt Art. 9 AHVV in der ursprünglichen Fassung vom 31. Oktober 1947 dahingehend zusammengefasst, dass für die Bejahung des Unkostencharakters von Aufwendungen nebst dem Kausalzusammenhang mit der Berufstätigkeit einerseits eine strikte objektive Notwendigkeit für die Lohnerzielung erforderlich ist und dass anderseits die Auslagen nicht Lohnverwendung zur Deckung allgemeiner Lebenshaltungskosten darstellen dürfen. Ob das für die Qualifizierung von Auslagen als beitragsfreie Unkosten massgebende Kriterium der Notwendigkeit des Aufwandes zur Erzielung des Lohnes gegeben sei, sei bei nicht zum Vornherein klarer Situation von Fall zu Fall aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse zu entscheiden. Dabei sei entsprechend der eher restriktiven Formulierung von Art. 9 Abs. 1 AHVV die objektive Notwendigkeit streng zu beurteilen (vgl. auch AHI 1994 S. 83 Erw. 3b sowie ZAK 1990 S. 40 Erw. 5 mit Hinweis auf ZAK 1958 S.
366). Diese Grundsätze gelten auch unter der Herrschaft des im Rahmen der 10. AHV-Revision neu gefassten Art. 9 AHVV (vgl. dazu die Erläuterungen des BSV zur Verordnungsänderung vom 16. September 1996 [AHI 1996 S. 263 ff., 275 ff.]; vgl. auch Rz 3001 ff. der bundesamtlichen Wegleitung über den massgebenden Lohn [WML]in der ab 1. Januar 1997 geltenden Fassung).

b) aa) Mit dem in Art. 57 BO 3 geregelten Kaufkraftausgleich, auf dessen Bemessung hier im Einzelnen nicht näher einzugehen ist, soll erreicht werden, dass das Einkommen der schweizerischen Beamten in einem bestimmten Land - trotz unterschiedlicher Lebenshaltungskosten (Preise der Güter und Dienstleistungen) und verschiedener Wechselkur- se - möglichst dem hiesigen Lohnwert entspricht (BGE 117 Ib 357 Erw. 1c/cc). Dem Kaufkraftausgleich unterliegen 30 Prozent der Besoldung und u.a. 80 Prozent der Auslandzulagen nach den Art. 55 und Art. 56 BO 3 (Pauschaler Kostenersatz, Pauschalentschädigung für Interessenwahrung). Der Kaufkraftausgleich kann je nachdem positiv oder negativ sein.
Bereits der Zweck des (positiven) Kaufkraftausgleichs, den Realwert der Besoldung gemessen an den Lebenshaltungskosten am Dienstort im Vergleich zur Schweiz zu erhalten, spricht gegen die Qualifikation dieser Auslandzulage als Unkostenentschädigung im Sinne von Art. 7 Ingress und Art. 9 AHVV. Es kann denn auch nicht gesagt werden, der Kaufkraftausgleich sei für die Lohnerzielung strikt notwendig. Anderseits bestehen zumindest von der Zielsetzung her durchaus Parallelen zu den Orts- und Teuerungszulagen im Sinne von Art. 7 lit. b AHVV. Für den massgebenden Lohn- Charakter spricht im Übrigen nicht zuletzt, dass ein negativer Kaufkraftausgleich allenfalls mit der Besoldung einschliesslich ordentliche und ausserordentliche Besoldungserhöhungen gemäss Art. 36, 40 und 41 BtG verrechnet werden kann (vgl. Art. 57 Abs. 1 [letzter Satz]BO 3).

bb) Mobilitäts- und Inkonvenienzentschädigung im Sinne von Art. 55a BO 3 wollen die mit der Versetzung im In- oder Ausland verbundenen Unannehmlichkeiten (u.a. Abbruch des sozialen Netzes, Schul- und Wohnungswechsel) entgelten und bei Aufenthalt an einem ausländischen Dienstort mit schwierigen Lebensbedingungen einen nach dem Grad der Schwierigkeiten und Gefährdung abgestuften Ausgleich schaffen. Auch diese beiden Bestandteile der Auslandzulagen stellen keine von der paritätischen Beitragspflicht ausgenommenen Unkostenentschädigungen dar. Es geht ihnen ebenso wie dem Kaufkraftausgleich die strikte objektive Notwendigkeit für die Lohnerzielung ab. Mobilitäts- und Inkonvenienzentschädigung hängen sodann zwar mit der besonderen Art und Ausgestaltung des Dienstverhältnisses zusammen, ohne indessen von ihrer Zielsetzung her Ersatz für dadurch bedingte über die gewöhnlichen Lebenshaltungskosten hinaus gehende Auslagen zu sein (vgl. in diesem Zusammenhang auch Art. 69 BO 3 zum Anspruch auf Bezahlung der Reise- und Versetzungskosten sowie ZAK 1989 S. 152 f. Erw. 3).

cc) Schliesslich stellen auch die Beiträge u.a. an die Unterrichtskosten und an die Mehrkosten eines Hochschulstudiums oder einer auf einer Lehre aufbauenden Berufsausbildung, die dem versetzten Beamten im Rahmen des Art. 64 BO 3 für Kinder, die zu ihm in einem Kindesverhältnis stehen, sowie für seine Stief- und Pflegekinder, die sich in seiner Obhut befinden und an deren Unterhalt er sich massgeblich beteiligt, nicht Unkostenentschädigung im Sinne von Art. 7 Ingress und Art. 9 Abs. 1 AHVV dar. Da diese Zulagen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis stehen, auf ihm beruhen, fallen sie auch nicht unter die Ausnahmeregelung des Art. 5 Abs. 2 AHVG und Art. 6 Abs. 2 lit. g AHVV, wonach u.a. Stipendien und ähnliche Zuwendungen für den Besuch von Schulen und Kursen sowie für die Aus- und Weiterbildung nicht zum beitragspflichtigen Erwerbseinkommen gehören (EVGE 1964 S. 17 Erw. 2 und ZAK 1989 S. 153 Erw. 4, 1988 S. 31 Erw. 3c). Im Übrigen macht das EDA zu Recht nicht mehr geltend, die Vergütungen unter dem Titel Beitrag an Unterrichtskosten gemäss Art. 64 BO 3 seien als Ausbildungszulagen im Sinne von Art. 5 Abs. 4 AHVG und Art. 6 Abs. 2 lit. f AHVV zu qualifizieren und demzufolge von der paritätischen Beitragspflicht auszunehmen. Es kann sich insofern nicht anders verhalten als in dem auch vom kantonalen Gericht erwähnten Fall einer Firma, welche die Kosten für den Besuch einer englischsprachigen Privatschule mit international ausgerichtetem Unterrichtsprogramm durch die Kinder von ausländischen Kadermitarbeitern, welche sich zusammen mit ihren Familien vorübergehend in der Schweiz niedergelassen hatten, übernahm. Das Eidgenössische Versicherungsgericht erachtete die betreffenden direkt an die Schule bezahlten Gelder als massgebenden Lohn, weil es sich ganz allgemein nicht rechtfertige, Zuwendungen eines Arbeitgebers zum finanziellen Ausgleich von Nachteilen, welche seine Arbeitnehmer bzw. von diesen unterstützte Angehörige aufgrund der örtlichen Trennung des Arbeits-, Schulungs- oder Wohnortes vom üblichen Wohn- oder Familiensitz zu gewärtigen haben, von der Beitragspflicht auszunehmen (nicht veröffentlichtes Urteil S. AG vom 5. Mai 1995 [H 174/93]). c) Weitere allenfalls in Betracht fallende Ausnahmetatbestände sind nicht ersichtlich, und es werden solche auch nicht geltend gemacht. Positiver Kaufkraftausgleich (Art. 57 BO 3), Beitrag an Unterrichtskosten (Art. 64 BO 3) sowie Mobilitäts- und Inkonvenienzentschädigung (Art. 55a BO 3) stellen
somit massgebenden Lohn im Sinne von Art. 5 Abs. 2 AHVG dar und unterliegen der paritätischen Beitragspflicht.

Insoweit als die frühere Verwaltungspraxis zum Beitragsobjekt bei Erwerbstätigkeit im Ausland für einen Arbeitgeber in der Schweiz (Art. 1 Abs. 1 lit. c AHVG in der bis 31. Dezember 1996 geltenden Fassung; Rz 6013 f. KSV, ersatzlos gestrichen mit Wirkung ab 1. Januar 1998) diesem Ergebnis widerspricht, muss sie als gesetzwidrig bezeichnet werden. Danach waren Entschädigungen, die den Lohn überstiegen, den der Arbeitnehmer erzielt hätte, wenn er in der Schweiz in einer entsprechenden Stellung tätig gewesen wäre, von der paritätischen Beitragspflicht ausgenommen, soweit sie dem Ausgleich für die höheren Lebenshaltungskosten dienten. Diese an ein (fiktives) Referenzeinkommen als massgebender Lohn anknüpfende Praxis ist, da ohne gesetzliche Grundlage, zu Recht aufgegeben worden.

6.- Auf dem negativen Kaufkraftausgleich, der mit bestimmten Auslandzulagen, allenfalls der Besoldung verrechnet wird (Art. 57 Abs. 1 [letzter Satz]BO 3) und insoweit fiktiven Lohn darstellt, können keine (rentenbildenden) paritätischen Beiträge entrichtet werden (Erw. 4a am Ende).

7.- Das EDA rügt eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Rechtsgleichheitsgebotes (Art. 8 Abs. 1 BV resp. Art. 4 Abs. 1 aBV). Die durch den Kaufkraftausgleich bedingten Schwankungen der Bemessungsgrundlage könnten dazu führen, dass je nach Einsatzort im Ausland die Renten der betreffenden Versicherten, insbesondere derjenigen innerhalb der untersten Besoldungsklassen, oder ihrer Hinterbliebenen höher oder niedriger ausfielen. Dies bedeute sowohl eine Ungleichbehandlung der Auslandbediensteten unter sich als auch gegenüber den Inlandbediensteten. Diesem Gesichtspunkt habe die frühere Bemessungspraxis auf der Basis "fiktiver Lohn Bern" Rechnung getragen und darauf beruhe auch die Besoldungsordnung gemäss BO 3. Auf dieser Grundlage würden im Übrigen auch die direkte Bundessteuer und die Pensionskassenbeiträge festgesetzt.

a) Es trifft zwar zu, dass die nunmehr aufgegebene Verwaltungspraxis gemäss Rz 6013 f. KSV die In- und Auslandbediensteten im EDA in dem Sinne gleich stellte, dass die allenfalls ganz unterschiedlichen Einsatzorte keinen Einfluss auf die (spätere) Berechnung der Alters-, Hinterbliebenen- oder Invalidenrenten hatten. Der paritätischen Beitragspflicht unterliegen indessen alle Einkünfte, wel- che massgebenden Lohn im Sinne von Art. 5 Abs. 2 AHVG darstellen und nicht unter einen Ausnahmetatbestand fallen (vgl. Erw. 4a). Gegenüber dieser klaren, keiner anderen Interpretation zugänglichen gesetzlichen Regelung haben Aspekte der Gleichbehandlung gemäss Art. 191 BV, wonach Bundesgesetze u.a. für das Eidgenössische Versicherungsgericht massgebend sind (RKUV 2000 Nr. KV 118 S. 151 sowie BGE 126 IV 248 Erw. 4b), zurückzutreten (BGE 125 V 90 ff. Erw. 4c/dd am Ende mit Hinweisen). Daran vermag weder die Ausgestaltung der Besoldungs- und Zulagenordnung gemäss Beamtenrecht noch die bundessteuerrechtliche Behandlung des Kaufkraftausgleichs und der andern Bestandteile der Auslandzulagen etwas zu ändern.

b) Dass sich die Beitragsbemessung auf der Grundlage des effektiv ausgerichteten massgebenden Lohnes (Besoldung und Zulagen, soweit sie nicht von der Beitragspflicht ausgenommen sind) bei Auslandbediensteten des Bundes in einer mit dem in Art. 112 Abs. 2 lit. b BV fest geschriebenen Ziel der angemessenen Deckung des Existenzbedarfs nicht vereinbaren Weise auswirkt, kann nicht gesagt werden. Zum einen wird ein negativer Kaufkraftausgleich, soweit er überhaupt über das auch in der Schweiz bestehende (Höchst-) Mass hinaus geht, wohl häufig durch Zulagen kompensiert, die es bei einem Inlanddienst nicht gibt, wie beispielsweise der pauschale Kostenersatz gemäss Art. 55 BO 3. Im Weitern dürfte ein Einsatz in verschiedenen Ländern mit unterschiedlicher Kaufkraft dessen Bedeutung für die Bestimmung des massgebenden Lohnes in der Regel verringern, zumal dort, wo auch im Inland Dienst geleistet wird und wurde. Abgesehen davon kann die Berücksichtigung des positiven Kaufkraftausgleichs bei der Beitragsbemessung auch zu vergleichsweise höheren Renten führen. Dass in einzelnen Fällen die gesetzliche Regelung zu unbefriedigenden Resultaten führen kann, zeigt das in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde angeführte (theoretische) Beispiel eines
Bediensteten der 7. Besoldungsklasse, der an seinem letzten Dienstort Kapstadt invalid wird und als Folge des dortigen negativen Kaufkraftausgleichs ('-25') eine um Fr. 129. - im Monat tiefere Rente erhält. Dabei handelt es sich indessen offensichtlich um einen Einzelfall, was im Lichte des soeben Gesagten für die Annahme einer vom Gericht nach Massgabe des Art. 1 Abs. 2 ZGB zu füllenden unechten Gesetzeslücke nicht genügt (BGE 126 V 155 f. Erw. 5b, 121 V 176 Erw. 4d, je mit Hinweisen).

c) Die kantonalen Entscheide, soweit angefochten, sind somit rechtens. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Feststellung der Rechtmässigkeit der Änderung der Verwaltungspraxis gemäss Rz 6013 f. KSV unter Einräumung einer Übergangsfrist von einem Jahr seit der Ankündigung für die Umsetzung (vgl. BGE 111 V 170 Erw. 5b sowie AHI 1995 S. 151 Erw. 4b).

8.- Das Verfahren ist kostenpflichtig (Art. 134 OG e contrario). Dem Prozessausgang entsprechend sind die Gerichtskosten der Eidgenossenschaft aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 135 OG).

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I.Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

II.Die Gerichtskosten von insgesamt Fr. 20'000. - werden der Eidgenossenschaft auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

III. Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.

Luzern, 9. Mai 2001

Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der I. Kammer:

Der Gerichtsschreiber: