Urteilskopf

101 V 22

5. Urteil vom 19. Februar 1975 i.S. Ausgleichskasse Basel-Stadt gegen Bundesamt für Sozialversicherung und Eidgenössisches Departement des Innern
Regeste (de):
Streitigkeiten betreffend die Zugehörigkeit zu einer Ausgleichskasse.

- Ausschliessliche Zuständigkeit des Bundesamtes für Sozialversicherung zum Entscheid auf Verwaltungsebene kraft des Art. 127 AHVV (Erw. I 1a).

- Verfügungscharakter (Art. 5 VwG) und Beschwerdefähigkeit des bundesamtlichen Entscheides (Erw. I 1b).

- Aktivlegitimation der betroffenen Ausgleichskassen zur Beschwerde gemäss Art. 48 lit. a VwG und 103 lit. a OG (Erw. I 2).

- Bedeutung der Mitgliedschaft bei einem Gründerverband gemäss Art. 64 AHVG (Erw. II).

- Kein Anspruch einer Ausgleichskasse auf Aufrechterhaltung einer gesetzwidrigen Mitgliedschaft (Erw. I 3 und II).

Regeste (fr):
Litiges concernant l'affiliation aux caisses de compensation.

- Compétence exclusive de l'Office fédéral des assurances sociales pour décider au niveau de l'administration en vertu de l'art. 127 RAVS (consid. I 1a).

- Nature de la décision dudit office (art. 5 LPA) et voie de recours contre celle-ci (consid. I 1b).

- Légitimation active de la caisse de compensation touchée pour recourir selon les art. 48 lit. a LPA et 103 lit. a OJ (consid. I 2).

- Incidence de la qualité de membre de l'association fondatrice suivant l'art. 64 LAVS (consid. II).

- La caisse de compensation ne peut maintenir une affiliation contraire à la loi (consid. I 3 et II).

Regesto (it):
Liti concernenti i affiliazione alle casse.

- In sede amministrativa giusta l'art. 127 OAVS compete al solo Ufficio federale delle assicurazioni sociali di statuire (consid. I 1a).

- Natura della decisione di detto ufficio (art. 5 PAF) e via di ricorso per impugnarla (consid. I 1b).

- Legittimazione (art. 48 lit. a PAF e 103 lit. a OG) della cassa di compensazione interessata per ricorrere (consid. I 2).

- Incidenza della qualità di membro di un'assoziazione fondatrice giusta l'art. 64 LAVS (consid. II).

- La cassa di compensazione non può mantenere un'affiliazione contraria alla legge (consid. I 3 e II).

Sachverhalt ab Seite 22

BGE 101 V 22 S. 22

A.- Mit Verfügungen vom 14. bzw. 15. Februar 1973 hat das Bundesamt für Sozialversicherung die in Basel domizilierten Firmen Eugen Spitteler, Robert Blum, Fjord AG, Bruno Wagner, Hostettler Transport, Georges Kinzel, Hans-Ulrich Huggel, Phoebus-Verlag GmbH, Max Sutter-Schüeli und

BGE 101 V 22 S. 23

Transexchange AG, die bis anhin der Ausgleichskasse Basel-Stadt angeschlossen waren und im Herbst 1971 von der Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes als Mitglieder angefordert wurden, auf den 1. Januar 1973 der letztgenannten Kasse unterstellt. Die von der Ausgleichskasse Basel-Stadt gegen diese Verfügungen erhobenen Beschwerden sind vom Eidgenössischen Departement des Innern am 19. Dezember 1973 abgewiesen worden.

B.- Die Ausgleichskasse Basel-Stadt führt gegen diesen Entscheid Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, die Verfügungen des Bundesamtes für Sozialversicherung bzw. diejenige des Eidgenössischen Departements des Innern seien aufzuheben, und es sei festzustellen, dass die erwähnten 10 Firmen weiterhin Mitglieder der Beschwerdeführerin seien. Eventuell sei der Mitgliedschaftswechsel nicht vor dem 1. Januar 1975 zuzulassen ... Die Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes lässt beantragen, es sei auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten, weil die Ausgleichskassen zum Weiterzug von Kompetenzentscheiden des Bundesamtes nicht legitimiert seien. Eventuell sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen ... Das Bundesamt stellt den Antrag auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
I.

I.1. Zunächst stellt sich die Frage, ob es sich bei den Verfügungen des Bundesamtes über die Kassenzugehörigkeit überhaupt um beschwerdeweise anfechtbare Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwG handelt. Nach dieser Bestimmung gelten als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und zum Gegenstand haben: Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten, Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten sowie Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten oder Nichteintreten auf solche Begehren.

BGE 101 V 22 S. 24

a) Auf der untersten Verwaltungsstufe haben sich notwendigerweise und von Amtes wegen die Ausgleichskassen mit der Frage der Kassenzugehörigkeit der Arbeitgeber zu befassen (vgl. SOMMERHALDER, Die Rechtsstellung des Arbeitgebers in der AHV, S. 28 ff.). Der Bundesrat hat aber den Entscheiden der Ausgleichskassen über die Kassenzugehörigkeit von allem Anfang an nicht den Charakter von weiterziehbaren Verfügungen im Sinne des Art. 84 Abs. 1 AHVG zuerkannt, sondern in Art. 127 AHVV bestimmt, dass über Streitigkeiten betreffend die Kassenzugehörigkeit das Bundesamt befindet und dass dessen Entscheid von den "beteiligten Ausgleichskassen" sowie vom "Betroffenen" angerufen werden kann. Diese Regelung ist von der Gerichtspraxis unter dem seinerzeit geltenden Verfahrensrecht, d.h. unter der Herrschaft des Bundesbeschlusses vom 28. März 1917 betreffend die Organisation und das Verfahren des Eidgenössischen Versicherungsgerichts sanktioniert worden (vgl. SOMMERHALDER S. 38 f.). Noch in seinem Urteil vom 30. August 1966 i.S. Stoffel (ZAK 1966 S. 612) hat das Eidg. Versicherungsgericht erklärt, es sei Sache des Bundesamtes und nicht der ordentlichen Gerichtsbehörden im Sinne des Art. 84 Abs. 2 AHVG, Streitigkeiten über die Kassenzugehörigkeit zu beurteilen. Wenn auf Grund der seitherigen Entwicklung des Verfahrensrechts (Inkrafttreten des revidierten OG und des VwG) angenommen werden müsste, bei den Entscheiden der Ausgleichskasse über die Kassenzugehörigkeit handle es sich um eigentliche Verfügungen, so ergäbe sich der ordentliche Rechtsweg der Beschwerde an die kantonalen Rekursbehörden mit der Wirkung, dass Art. 127 AHVV als gesetzwidrig erklärt werden müsste. Am 13. November 1972 hat indessen das Gesamtgericht entschieden, dass das Bundesamt zuständig ist, durch eine Weisung verwaltungsintern verbindlich über die Kassenzugehörigkeit zu entscheiden, wenn zwischen verschiedenen Ausgleichskassen eine entsprechende Streitigkeit entsteht, bevor eine materielle Verfügung ergeht. Der Grund liegt darin, dass die Ausgleichskassen einander grundsätzlich gleichgestellt sind und daher keine Ausgleichskasse einer andern gegenüber autoritativ feststellen kann, ein Arbeitgeber oder Selbständigerwerbender gehöre ihr und nicht der andern Ausgleichskasse an (vgl. SOMMERHALDER S. 41 f.). Insoweit also eine Ausgleichskasse notwendigerweise direkt oder indirekt

eine Mitgliedschaft bejaht oder verneint, kann in der betreffenden, für die - positiv oder negativ - konkurrierende Ausgleichskasse nicht verbindlichen Feststellung auch keine Verfügung im Sinne der Legaldefinition von Art. 5 VwG erblickt werden. b) Hingegen handelt es sich bei dem in Anwendung von Art. 127 AHVV erlassenen Entscheid des Bundesamtes über die Kassenzugehörigkeit um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwG. Insoweit die Kassenzugehörigkeit lediglich unter dem Gesichtspunkt der materiellen Funktionen der Ausgleichskassen (insbesondere auf dem Gebiet Beiträge und Renten) betrachtet wird, kann allerdings kaum von einem "Recht" bzw. einer "Pflicht" der Ausgleichskasse zur Aufnahme eines bestimmten Arbeitgebers bzw. Selbständigerwerbenden im Sinne von Art. 5 VwG gesprochen werden. Vielmehr handelt es sich um eine - öffentlich-rechtliche - Kompetenz jeder einzelnen Ausgleichskasse, die gesetzmässig ihr zugehörigen Mitglieder voll zu erfassen, wobei das Interesse der betreffenden Ausgleichskasse hieran völlig unerheblich ist, weil die Kompetenz von Amtes wegen ausgeübt werden muss. Eher liesse sich im Sinne von Art. 5 VwG ein "Recht" der Kassenmitglieder auf Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kasse bzw. eine "Pflicht" dazu annehmen, denn der Adressat von Verwaltungsakten hat im Prinzip Anspruch darauf und allenfalls auch ein schützenswertes Interesse daran, von dem für ihn zuständigen Verwaltungsorgan behandelt zu werden. Es erübrigt sich indessen, auf diesen Fragenkomplex näher einzugehen, weil die Kassenzugehörigkeit jedenfalls im Lichte der organisatorischen Normen des AHVG im Sinne von Art. 5 VwG als "Recht" bzw. "Pflicht" sowohl der Ausgleichskasse selber als auch der Kassenmitglieder zu betrachten ist, worüber das Bundesamt durch Feststellungsverfügung zu entscheiden hat. Die kantonalen und Verbands-Ausgleichskassen geniessen eine sehr weitgehende organisatorische Selbständigkeit, insbesondere auch bezüglich ihrer internen verwaltungstechnischen Organisation und der Verwaltungskosten. Zu deren Deckung dürfen sie innerhalb eines bestimmten Rahmens zweckgebundene Beiträge erheben und aus deren Zuschüssen ein eigenes - zweckgebundenes - Vermögen äufnen. Mit diesen organisatorischen Problemen steht die

Frage der Kassenzugehörigkeit in unmittelbarem Zusammenhang: hohe Beitragssummen bedeuten hohe Verwaltungskostenbeiträge. Die Art der Mitglieder ist entscheidend dafür, ob die Kasse mehr oder weniger rationell geführt werden kann, d.h. dass bei optimaler Verwendung von Personal und Einrichtungen die Verwaltungskosten niedrig gehalten werden können. Die Kassenmitglieder ihrerseits haben ein gleichgerichtetes Interesse an der Tiefhaltung der Verwaltungskosten, allenfalls auch am Verkehr mit einer Kasse, die mit ihren spezifischen Problemen besonders vertraut ist und eine optimale verwaltungsmässige Abwicklung gewährleistet. Ausserdem kann die Kassenzugehörigkeit für den Beitragspflichtigen rechtlich bestimmend sein für seine Zugehörigkeit zu den allfälligen besondern Einrichtungen der betreffenden Ausgleichskasse, welche diese neben der AHV führt (vgl. Art. 63 Abs. 4 AHVG). Für die Verbandsausgleichskassen sodann ist die Wahrung eines Mindestbestandes von Mitgliedern geradezu Voraussetzung für ihre Existenz (vgl. Art. 53 Abs. 1 lit. a und 60 Abs. 2 AHVG). Bei dieser Interessenlage rechtfertigt es sich, die Entscheide des Bundesamtes über die Kassenzugehörigkeit im Hinblick sowohl auf die Ausgleichskasse selber als auch auf ihre Mitglieder als Anordnungen über Rechte und Pflichten gemäss Art. 5 VwG, somit als Verfügungen im Sinne der zitierten Bestimmung zu betrachten.

I.2. Eng verbunden mit der Frage des Verfügungscharakters ist jene nach der Aktivlegitimation der Ausgleichskasse zur Beschwerdeführung gegen Entscheide des Bundesamtes über die Kassenzugehörigkeit. Das Departement des Innern hat die Aktivlegitimation der Ausgleichskasse mit zutreffender Begründung bejaht, der folgendes beizufügen ist: Sowohl die kantonalen als auch die Verbandsausgleichskassen stehen organisatorisch, also in dem hier massgeblichen Bereich, ausserhalb der Bundesverwaltungshierarchie (abgesehen von den Aufsichts- und Eingriffsrechten des Bundes nach Art. 72 Abs. 2 und 3 AHVG, welche sich auf das zur Gewährleistung der Durchführung der AHV unerlässlich Notwendige beschränken). Organisatorische Träger der Ausgleichskassen sind die Kantone bzw. die Gründerverbände, und selbst diesen gegenüber sind die Ausgleichskassen organisatorisch weitgehend verselbständigt (vgl. SAXER, Die AHV-Ausgleichskassen

als neue Organisationsform der schweizerischen Sozialversicherung, S. 212 f.; WINZELER, Die Haftung der Organe und der Kassenträger in der AHV, S. 54 f.; SCHMIDT, Organisation und rechtliche Stellung der kantonalen AHV-Ausgleichskassen, S. 57 f.). Diese Stellung ausserhalb der Bundesverwaltung, die organisatorische und insbesondere finanzielle Selbständigkeit der Ausgleichskassen, die in direktem Zusammenhang mit der Kassenmitgliedschaft steht, und das demzufolge selbständige und schützenswerte Interesse an der Kassenmitgliedschaft rechtfertigen es, die Aktivlegitimation der Ausgleichskasse zur Beschwerdeführung im Sinne von Art. 48 lit. a VwG (bzw. Art. 103 lit. a OG und 86 AHVG) zu bejahen.

I.3. Da es sich nach dem Gesagten beim Entscheid des Bundesamtes um eine anfechtbare Verfügung handelt und die Ausgleichskasse Basel-Stadt zu deren Anfechtung legitimiert ist, bestand die Möglichkeit, die Verfügungen vom 14. bzw. 15. Februar 1973 beschwerdeweise an das Eidgenössische Departement des Innern weiterzuziehen und danach den Departementsentscheid vom 19. Dezember 1973 auf dem Wege der Verwaltungsgerichtsbeschwerde anzufechten (Art. 47 Abs. 1 lit. c VwG und Art. 98 lit. b OG). Aus diesen Erwägungen ergibt sich ohne weiteres, dass das Hauptbegehren der Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes auf Nichteintreten wegen Fehlens der Aktivlegitimation der Ausgleichskasse Basel-Stadt unbegründet ist.

Der Grundsatz, dass Verwaltungsbehörden kein wohlerworbenes Recht auf ihren Zuständigkeitsbereich besitzen und dass sie demnach Kompetenzentscheide ihrer Aufsichtsbehörden hinzunehmen hätten, lässt sich auf den vorliegenden Fall wegen der erwähnten organisatorischen Selbständigkeit der Ausgleichskassen und ihrer Stellung ausserhalb der Bundesverwaltung nicht anwenden. Dass die Ausgleichskassen als solche an niedrigen Verwaltungskosten nicht interessiert seien, sondern nur die Gesamtheit ihrer Mitglieder, kann nicht gesagt werden. Wenn eine Verwaltungseinheit derart verselbständigt ist, wie dies bei den kantonalen und den Verbandsausgleichskassen der Fall ist, die sogar eigenes - wenn selbstverständlich auch zweckgebundenes - Verwaltungsvermögen bilden können, so muss auch ein selbständiges und schutzwürdiges Interesse an der Höhe der

Verwaltungskostenbeiträge anerkannt werden. Hieran ändert nichts, dass unter Berücksichtigung des Aufgabenbereichs und der Struktur der Ausgleichskasse zur Vermeidung von übermässigen Differenzen bei den Verwaltungskostenansätzen Zuschüsse ausgerichtet werden können, was vor allem bei den kantonalen Ausgleichskassen der Fall ist; denn mit diesen Zuschüssen werden die Differenzen nicht voll ausgeglichen. Die weitgehende Selbständigkeit der Ausgleichskassen den Trägern gegenüber lässt auch den Eventualstandpunkt der Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes nicht zu, dass eventuell nur die Kassenträger zur Beschwerde legitimiert wären.
II.

II.1. Die Vorinstanz hat die geltenden allgemeinen Grundsätze über die Kompetenzabgrenzung zwischen den Ausgleichskassen bezüglich der Kassenzugehörigkeit richtig dargestellt: Den Verbandsausgleichskassen werden alle Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden angeschlossen, die einem Gründerverband angehören (Art. 64 Abs. 1 AHVG). Den beiden Ausgleichskassen des Bundes gehören das Personal der Bundesverwaltung und der Bundesanstalten sowie die freiwillig versicherten Auslandschweizer und die übrigen im Ausland wohnenden Versicherten an (Art. 62 AHVG). Den kantonalen Ausgleichskassen sind alle übrigen Personen angeschlossen (Art. 64 Abs. 2 AHVG); diese erfüllen insoweit die Funktion von Auffangkassen.
Verbandsausgleichskassen können gegründet werden entweder von Arbeitgeberverbänden oder aber als sogenannte paritätische Ausgleichskassen, bei deren Verwaltung nebst den Arbeitgeberverbänden auch Arbeitnehmerverbände mitwirken (Art. 53 und 54 AHVG). Das Besondere dabei ist, dass die Kassengründung im freien Belieben der Gründerverbände steht und bewilligt werden muss, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Die kantonalen Ausgleichskassen und die Ausgleichskassen des Bundes dagegen sind auf Grund zwingender Bestimmungen von den Kantonen bzw. vom Bund zu errichten.
Im Rahmen dieser allgemeinen Ordnung stützt sich die Beschwerdeführerin im wesentlichen auf die folgenden beiden

Argumente zur Beibehaltung der durch das Bundesamt und das Departement der Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes zugewiesenen Arbeitgeber: a) Der Begriff der Verbandszugehörigkeit dürfe nicht im bisher praktizierten weiten Sinn aufgefasst werden, und b) die Anforderung der fraglichen Arbeitgeber durch die Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes sei unter den gegebenen Umständen rechtsmissbräuchlich.

II.2. Die Beschwerdeführerin ist der Meinung, dass es einem Missbrauch des Verbandsbegriffs und einem Verstoss gegen Treu und Glauben gleichkomme, wenn der Verbandsbegriff in der bisher praktizierten Weise ad absurdum geführt würde. Zur Begründung ihrer These führt sie das Beispiel der betroffenen Arbeitgeberfirma Huggel an, die lediglich indirekt, d.h. als Mitglied der Ortsgruppe Basel des Bundes Schweizer Architekten, diese ihrerseits Kollektivmitglied des Basler Volkswirtschaftsbundes, ebenfalls als Verbandsangehörige gilt und vom Bundesamt der Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes zugewiesen worden ist. Die Firma soll sich dieser Zugehörigkeit nicht einmal bewusst gewesen sein; auch sei nicht mehr bekannt, wann und aus welchem Grund der Beitritt der erwähnten Ortsgruppe zum Basler Volkswirtschaftsbund erfolgt sei; der Kollektivmitgliederbeitrag betrage nur Fr. 50.– pro Jahr, was bei den mehr als 50 Mitgliedern der Ortsgruppe, darunter solche von europäischem Ruf mit mehreren 100 Arbeitnehmern, weniger als einen Franken pro Jahr und Mitglied ausmache. Die Beschwerdeführerin knüpft damit an ihre schon im vorinstanzlichen Verfahren vorgetragene Argumentation an, die Mitgliedschaft bei einem Gründerverband oder einem ihrer Unterverbände sollte für die Kassenzugehörigkeit nur entscheidend sein, wenn der Beitragspflichtige sich seiner Mitgliedschaft bewusst sei und ein verbandsmässiges oder berufliches Interesse und eine Gemeinsamkeit in der Zielsetzung des Gründerverbandes bestehe. Die Beschwerdeführerin verlangt im Grunde genommen eine qualifizierte Mitgliedschaft, die ihrerseits nach subjektiven Kriterien definiert wird. Dafür fehlt jedoch, wie schon die Vorinstanz richtig bemerkt, die rechtliche Grundlage: abgesehen davon wäre diese Lösung kaum praktikabel. Daran vermag das von der Beschwerdeführerin angeführte Beispiel der Firma Huggel nichts zu ändern. Jedenfalls lässt sich mit diesem Beispiel

weder ein Missbrauch des Verbandsbegriffs und noch weniger ein Verstoss gegen Treu und Glauben dartun.

II.3. Das Hauptargument der Beschwerdeführerin geht dahin, der geforderte Anschluss der fraglichen 10 Arbeitgeber an die Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes verstosse unter den gegebenen besonderen Umständen gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Die Kassenzugehörigkeit beruht auf der gesetzlichen Regelung des Kompetenzbereiches der Ausgleichskassen und ist daher der freien Vereinbarung zwischen diesen Kassen entzogen. Jede Ausgleichskasse hat von Amtes wegen zu prüfen, welche Personen zu ihrem Mitgliederbestand gehören, und den kantonalen Ausgleichskassen obliegt überdies die Kontrolle über die Erfassung aller Beitragspflichtigen (Ausnahmen im Sinne eines Wahlrechtes der Beitragspflichtigen selbst sind in Art. 64 Abs. 1 AHVG und Art. 120 AHVV ausdrücklich vorgesehen und durch das Organisationssystem bzw. politisch bedingt). Hat sich eine Kasse selbst während langer Zeit bewusst oder unbewusst nicht an die gesetzliche Ordnung gehalten, so wird weder ein gewohnheitsrechtlicher noch ein wohlerworbener Anspruch der Ausgleichskasse oder des Beitragspflichtigen auf eine gesetzwidrige Kassenzugehörigkeit geschaffen, sondern es ist im Prinzip der Fehler zu beheben, sobald er entdeckt wird (selbstverständlich im Rahmen der konkreten Bestimmungen über den Kassenwechsel). Ob in extremen Fällen die Berichtigung einer gesetzwidrigen Kassenzugehörigkeit gänzlich oder doch zeitweilig nach dem Grundsatz von Treu und Glauben unterbleiben kann, braucht heute nicht geprüft zu werden. Im vorliegenden Fall sind die Voraussetzungen für die Anrufung des Vertrauensschutzes allein schon deshalb nicht erfüllt, weil kein schutzwürdiges Interesse an der Erhaltung des gesetzwidrigen Zustandes besteht, das den Vorrang vor dem Interesse an der Herstellung des gesetzmässigen Zustandes verdienen würde. Dies gilt sowohl in bezug auf die Beschwerdeführerin selber als auch in bezug auf die betroffenen Arbeitnehmer. Für die Ausgleichskasse bedeutet der Wegfall der 10 Mitglieder weder eine ins Gewicht fallende Einbusse an Verwaltungskostenbeiträgen noch einen bedeutenden organisatorischen Nachteil wegen daraus entstehender Überkapazität von Personal und Einrichtungen. Sollten sich für die betroffenen Arbeitgeber aus dem Kassenwechsel

künftig höhere Verwaltungskostenbeiträge ergeben, so entsteht für sie dadurch keine Benachteiligung, sondern es würde nur eine ungerechtfertigte Vorzugsstellung beendet. Das wohl vorwiegend emotionelle Element, lieber mit der bisherigen und vertrauten kantonalen Ausgleichskasse als mit der den Betroffenen noch unbekannten Verbandsausgleichskasse verkehren zu wollen, fällt zum vorneherein als unerheblich ausser Betracht ...

Dispositiv

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.