Urteilskopf

110 V 40

8. Auszug aus dem Urteil vom 14. März 1984 i.S. Ausgleichskasse des Kantons St. Gallen gegen F. AG und A. und Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen
Regeste (de):
Art. 45 Abs. 1 VwVG. Eintretensvoraussetzung des drohenden, nicht wieder gutzumachenden Nachteils: wann ist sie erfüllt, wenn auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ersucht wird:

- durch den Versicherten bzw. durch die Ausgleichskasse im Rahmen einer Versicherungsleistungsstreitigkeit (Überblick über die Rechtsprechung; Erw. 4a);

- durch die Ausgleichskasse im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen eine zu einer Geldleistung verpflichtenden Verfügung (Frage offen gelassen; Erw. 4b)?

Art. 55 VwVG, Art. 97 Abs. 2 AHVG. Interessenabwägung beim Entscheid über die aufschiebende Wirkung:

- Sinn und Zweck des Instituts der aufschiebenden Wirkung. Bedeutung der Sondernorm des Art. 97 Abs. 2 AHVG. Grundsätzliches zur Interessenabwägung (Erw. 5).

- Öffentliches Interesse an der sofortigen Vollstreckung einer Beitragsverfügung. Wann kann sich die Ausgleichskasse darauf berufen? Voraussetzungen in casu nicht erfüllt (Erw. 7).

Regeste (fr):
Art. 45 al. 1 PA. Préjudice irréparable et imminent comme condition de la recevabilité: quand cette condition est-elle réalisée lorsque la restitution de l'effet suspensif est demandée par la voie du recours de droit administratif:

- par l'assuré ou la caisse de compensation dans le cadre d'un litige en matière de prestations d'assurance (aperçu de la jurisprudence; consid. 4a);

- par la caisse de compensation dans le cadre d'une procédure de recours dirigé contre une décision portant condamnation à payer une somme d'argent (question laissée ouverte; consid. 4b)?

Art. 55 PA, art. 97 al. 2 LAVS. Comparaison des intérêts en cas de décision sur l'effet suspensif:

- Signification et but de l'institution de l'effet suspensif. Portée de la norme particulière de l'art. 97 al. 2 LAVS. Principes applicables lors de la comparaison des intérêts (consid. 5).

- Intérêt public à l'exécution immédiate d'une décision de cotisations. Quand la caisse de compensation peut-elle s'en prévaloir? In casu, conditions non réalisées (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 45 cpv. 1 PA. Pregiudizio irreparabile e imminente quale presupposto di ammissibilità: quando tale presupposto è adempiuto se la restituzione dell'effetto sospensivo è chiesta con un ricorso di diritto amministrativo:

- da parte dell'assicurato o della cassa di compensazione nell'ambito di una controversia in tema di prestazioni assicurative (prospetto della giurisprudenza; consid. 4a);

- da parte della cassa di compensazione nell'ambito di una procedura ricorsuale interposta contro una decisione intesa ad ottenere il pagamento di una somma di denaro (tema lasciato aperto; consid. 4b)?

Art. 55 PA, art. 97 cpv. 2 LAVS. Confronto di interessi nel caso di decisione sull'effetto sospensivo:

- Significato e scopo dell'istituto dell'effetto sospensivo. Portata della disposizione speciale all'art. 97 cpv. 2 LAVS. Regole del confronto degli interessi (consid. 5).

- Interesse pubblico all'immediata esecuzione di una decisione sui contributi. Quando può prevalersene la cassa di compensazione? In caso condizione non realizzata (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 41

BGE 110 V 40 S. 41

A.- Mit Nachbelastungsverfügung vom 19. August 1983 verpflichtete die Ausgleichskasse des Kantons St. Gallen die Firma F. AG zur Bezahlung von paritätischen Beiträgen (AHV/IV/EO/AlV/FAK) für die Jahre 1978 bis 1982 in der Höhe von insgesamt Fr. 28'188.05 (inklusive Verwaltungskostenbeiträge und Verzugszinsen). Die Verwaltung stützte sich dabei auf Prämienabrechnungen der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) und ermittelte die Differenz zu den bereits abgerechneten Lohnsummen. Gleichzeitig ersuchte die Ausgleichskasse die Firma, die Arbeitnehmer und deren Jahresbezüge bekanntzugeben, damit die nachträglich erhobenen beitragspflichtigen Lohnsummen auf die individuellen Konten verbucht werden könnten. Einer allfälligen Beschwerde entzog die Ausgleichskasse gestützt auf Art. 97 Abs. 2 AHVG die aufschiebende Wirkung. Am selben Tag richtete die Ausgleichskasse sodann eine Verfügung gleichen Inhalts über den Betrag von insgesamt Fr. 396'557.65 an A., den Verwaltungsratspräsidenten der Firma F. AG, und zwar in dessen Eigenschaft als Inhaber einer ebenfalls in der Baubranche tätigen Einzelfirma.

B.- Beschwerdeweise liessen A. und die Firma F. AG die Nachzahlungsverfügungen anfechten und das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stellen. Zur Begründung dieses letzten Begehrens wurde, soweit vorliegend wesentlich, geltend gemacht, für den Entzug des Suspensiveffekts bei auf Geldleistungen gerichteten Verfügungen seien ganz überzeugende Gründe erforderlich, welche vorliegend fehlen würden. Die Firma und A. könnten sich nämlich durch die Beschwerdeführung als solche keinerlei Vorteile sichern, zumal auch der Beginn des Verzugszinses davon nicht berührt werde. In bezug auf die Nachzahlungsverfügung gegenüber A. wurde ausserdem eingewendet, die sofortige Vollstreckung der Forderung über knapp Fr. 400'000.– wäre für

BGE 110 V 40 S. 42

ihn mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden, weil der Entzug liquider Mittel dieser Höhe ihn in seiner Geschäftstätigkeit ganz massiv einschränken würde. Mit gleichlautenden Entscheiden vom 26. September 1983 stellte das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen die aufschiebende Wirkung wieder her. Das Gericht erwog, aus der sofortigen Vollstreckung der angefochtenen Verfügungen vom 19. August 1983 würde beiden Rekurrenten "tatsächlich ein nicht nur wirtschaftlich, sondern auch rechtlich nicht wiedergutzumachender Nachteil (entstehen), weil Dispositionen getroffen würden, die nachher kaum mehr rückgängig gemacht wer-

den könnten”.

C.- Die Ausgleichskasse führt in beiden Fällen Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag auf Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides. Zur Begründung wird ausgeführt, die Firma beschäftige aufgrund ihrer Aktivitäten viel mehr Angestellte, als die offensichtlich unrichtigen AHV-Abrechnungen ausweisen würden. A. selbst beschäftige seit Jahren eine grosse Zahl von Arbeitnehmern, welche er auf Baustellen im In- und Ausland einsetze. Da für diese Arbeitnehmer mit der AHV nie abgerechnet worden sei, habe die Ausgleichskasse Ende 1982 Strafanzeige gegen A. erstattet, in welchem Verfahren der prämienpflichtige Lohn der SUVA bekanntgeworden sei, was zu den Nachbelastungsverfügungen vom 19. August 1983 geführt habe. Für den Entzug der aufschiebenden Wirkung seien die mit der Firma und mit A. gemachten Erfahrungen ausschlaggebend gewesen. Das kantonale Gericht habe sich allein auf die Argumente der Gegenpartei abgestützt, ohne die Verwaltung nach den Gründen für den Entzug des Suspensiveffekts anzuhören und ohne die Gründe für und gegen die sofortige Vollstreckbarkeit abzuwägen. Die Firma und A. beantragen, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerden sei nicht einzutreten; eventuell seien sie abzuweisen. Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) beantragt Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerden, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Gemäss dem auf den 1. Januar 1979 in Kraft getretenen Art. 97 Abs. 2 AHVG kann die Ausgleichskasse in ihrer Verfügung einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen, auch wenn die Verfügung auf eine Geldleistung gerichtet ist; im

übrigen gilt Art. 55 Abs. 2 bis 4 VwVG. Auf eine Geldleistung gerichtet ist eine Verfügung, die den Adressaten zu einer vermögensrechtlichen Leistung verpflichtet (BGE 109 V 232; RSKV 1981 Nr. 445 S. 82 Erw. 3 mit Hinweis; vgl. auch BGE 99 Ib 219 Erw. 4; GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., S. 241). b) Die angefochtenen kantonalen Zwischenentscheide lauten auf Gutheissung eines vom Verfügungsadressaten gestellten Gesuches um Wiederherstellung der von der Ausgleichskasse in einem AHV-rechtlichen Verfahren gestützt auf Art. 97 Abs. 2 AHVG entzogenen aufschiebenden Wirkung. Sie stützen sich somit auf Art. 55 Abs. 3 VwVG, der laut Art. 1 Abs. 3 letzter Satz VwVG in Verbindung mit Art. 97 Abs. 2 zweiter Satzteil AHVG auf das Verfahren vor dem Versicherungsgericht im AHV-Bereich Anwendung findet. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen die vorinstanzlichen Zwischenentscheide ist daher einzutreten, wenn diese einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können.

4. a) Das Eidg. Versicherungsgericht hat bisher nicht entschieden, unter welchen Voraussetzungen im Zusammenhang mit Verfügungen, die im Sinne von Art. 97 Abs. 2 AHVG auf eine Geldleistung gerichtet sind, ein den Suspensiveffekt wiederherstellender kantonaler Zwischenentscheid für die Ausgleichskasse einen irreparablen Nachteil bewirken kann. In der in ZAK 1982 S. 328 nicht publizierten Erwägung 1 des Urteils Geisser vom 13. März 1981, in welcher Sache es um die aufschiebende Wirkung im Zusammenhang mit einer Versicherungsleistungsstreitigkeit ging, hat das Gericht die Frage aufgeworfen und offengelassen, ob die Voraussetzung des irreparablen Nachteils erfüllt sei, nachdem die Kasse und nicht der Versicherte von der vorinstanzlichen Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung betroffen war. In der in BGE 108 V 232 nicht publizierten Erwägung 1 des Urteils Binder vom 30. November 1982, wo es ebenfalls auf Beschwerde der Ausgleichskasse hin um die aufschiebende Wirkung im Rahmen einer Versicherungsleistungsstreitigkeit ging, hat das Gericht

die Voraussetzung des drohenden, nicht wieder gutzumachenden Nachteils bejaht; es nahm an, dass - sollte sich im Hauptverfahren das Fehlen der Leistungsvoraussetzungen ergeben und müsste die Ausgleichskasse in der Zwischenzeit die Rente ausrichten - die Wiedereinbringlichkeit der vom Versicherten zwischenzeitlich zu Unrecht bezogenen und deswegen zurückzuerstattenden Betreffnisse unter den gegebenen Verhältnissen gefährdet sei.

BGE 110 V 40 S. 44

Führt dagegen der Versicherte gegen die Aberkennung des Suspensiveffekts im Rahmen einer Versicherungsleistungsstreitigkeit Verwaltungsgerichtsbeschwerde, wird der drohende irreparable Nachteil nach ständiger Rechtsprechung dann bejaht, wenn die plötzliche Einstellung der Rentenzahlungen den Versicherten aus dem finanziellen Gleichgewicht bringen und zu kostspieligen oder sonstwie unzumutbaren Massnahmen zwingen könnte (BGE 109 V 233 Erw. 2b). b) Die eben erwähnte Rechtsprechung zum drohenden irreparablen Nachteil im Gebiete der Versicherungsleistungen kann auf die hier zu beurteilenden, wesentlich anders gelagerten Fälle nicht einfach übertragen werden. Der Hinweis des BSV auf BGE 105 V 268 Erw. 1 i.f., wo im Zusammenhang mit einer Versicherungsleistungsstreitigkeit der drohende, nicht wieder gutzumachende Nachteil eines Rentenbezügers "unter den geltend gemachten Umständen" als erfüllt betrachtet wurde, ist deshalb nicht stichhaltig. Wie der drohende irreparable Nachteil in Fällen wie den vorliegenden zu umschreiben und ob diese Eintretensvoraussetzung hier erfüllt ist, was die Beschwerdegegner bestreiten, kann indessen offenbleiben, weil die Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Ausgleichskasse ohnehin unbegründet und abzuweisen sind, wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt.

5. a) Bei der Regelung der aufschiebenden Wirkung in der Verwaltungsrechtspflege hat der Gesetzgeber zwei einander widerstrebende Interessenlagen zu würdigen: Einerseits ist dem Bürger an der aufschiebenden Wirkung, d.h. daran gelegen, dass eine ihn belastende Verfügung nicht vollstreckt wird, bevor sie rechtskräftig geworden ist. Dem steht das Interesse des Gemeinwesens entgegen, dass die als dringlich erachtete Vollstreckung einer Verfügung während eines Beschwerdeverfahrens nicht gehindert oder dadurch vereitelt wird, mit andern Worten, dass einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann (BGE 102 Ib 226; GYGI, a.a.O., S. 244 f.). Aus Art. 55 Abs. 1 und 2 VwVG geht hervor, dass der Suspensiveffekt von Beschwerden gegen Verfügungen, die zu einer vermögensrechtlichen Leistung verpflichten, auf keinen Fall entzogen werden darf. Anlässlich der 9. AHV-Revision erachtete es der Gesetzgeber als notwendig, den Ausgleichskassen in Durchbrechung dieses Grundsatzes zu ermöglichen, den Beschwerden gegen Beitragsverfügungen die aufschiebende Wirkung zu entziehen. In der Botschaft vom 7. Juli 1976 wies der Bundesrat darauf hin, dass

BGE 110 V 40 S. 45

die bisherige Ordnung dem Selbständigerwerbenden und dem Arbeitgeber erlaube, durch Erhebung der Beschwerde gegen eine Beitrags- oder Veranlagungsverfügung die Vollstreckung der Beitragsforderung hinauszuzögern; dies gelte es zu verhindern und einen ordnungsgemässen Bezug der Beiträge zu ermöglichen (BBl 1976 III 66). Die Durchführungsorgane würden selbstverständlich die neue Regelung massvoll anwenden, d.h. nur in jenen Fällen, in denen sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung tatsächlich aufdränge (BBl 1976 III 67). In ZAK 1978 S. 384 nahm das BSV zur neuen Ordnung des Art. 97 Abs. 2 AHVG in dem Sinne Stellung, dass ein Entzug des Suspensiveffekts nur angebracht sei, "wenn die Ausgleichskasse aus Erfahrung annehmen darf, dass der Beitragsschuldner versucht, durch sein Verhalten die Entrichtung der Beiträge hinauszuzögern, oder wenn er sich als offenkundig widersetzlich erweist". Dementsprechend sieht die bundesamtliche Wegleitung über den Bezug der Beiträge in Randziffer 372.2 vor: "Die Ausgleichskassen dürfen einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung nur entziehen, wenn diese Massnahme als eindeutig geboten erscheint.

Das ist namentlich der Fall, wenn die Ausgleichskasse aufgrund ihrer Erfahrung annehmen darf, der Beitragspflichtige gehe darauf aus, die Entrichtung der Beiträge hinauszuzögern, oder wenn sie weiss, dass es sich um einen notorisch renitenten Beitragspflichtigen handelt." b) Nach der Rechtsprechung zu Art. 55 VwVG bedeutet der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht, dass nur ganz aussergewöhnliche Umstände ihren Entzug zu rechtfertigen vermöchten. Vielmehr ist es Sache der nach Art. 55 VwVG zuständigen Behörde zu prüfen, ob die Gründe, die für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können. Dabei steht der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Im allgemeinen wird sie ihren Entscheid auf den Sachverhalt stützen, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ohne zeitraubende weitere Erhebungen anzustellen. Bei der Abwägung der Gründe für und gegen die sofortige Vollstreckbarkeit können auch die Aussichten auf den Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache ins Gewicht fallen; sie müssen allerdings eindeutig sein. Im übrigen darf die verfügende Behörde die aufschiebende Wirkung nur entziehen, wenn sie hiefür überzeugende Gründe geltend machen kann (BGE 105 V 268 Erw. 2 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 106 Ib 116 Erw. 2a).

Diese Grundsätze sind auch im Rahmen des Art. 97 Abs. 2 AHVG anwendbar (BGE 105 V 269 zweiter Absatz).

6. ...

7. a) Die Ausgleichskasse führt zur Rechtfertigung des Entzugs des Suspensiveffekts im wesentlichen Schwierigkeiten bei der Veranlagung und beim Bezug paritätischer Beiträge an und weist darauf hin, A. sei ein notorisch renitenter Beitragspflichtiger, bei dem "aufgrund der Situation, wie sie sich heute präsentiert", die Gefahr bestehe, dass die geforderten und zweifellos geschuldeten Beiträge nicht mehr eingebracht werden könnten. Die Beschwerdegegner machen demgegenüber geltend, jene Hinweise vermöchten bei der Interessenabwägung keineswegs die sofortige Vollstreckung der allein gestützt auf Lohnsummenangaben der SUVA verfügten Nachzahlungen zu rechtfertigen. Auf dieser unbestimmten Grundlage eine Beitragsverfügung bereits vor dem rechtskräftigen Entscheid vollstrecken zu wollen, sei unzulässig. In der Sache des A. wird ausserdem geltend gemacht, der Entzug liquider Mittel in der Höhe von rund Fr. 400'000.– würde ihn in seiner Geschäftstätigkeit ganz massiv einschränken; der daraus entstehende Schaden sei rechnerisch schwer zu ermitteln und könne nachträglich auch kaum wieder gutgemacht werden. b) Der Sicherstellung des Beitragsbezugs kommt, wie das BSV in seiner Vernehmlassung zutreffend ausführt, im Interesse der Gesamtheit der Versicherten an der ordnungsgemässen Finanzierung der Sozialversicherungswerke hohe Bedeutung zu. Diesem Zweck dient insbesondere Art. 97 Abs. 2 AHVG, der den Entzug der aufschiebenden Wirkung selbst bei einer Beitragsverfügung für zulässig erklärt. Anderseits ist zu beachten, dass der Beitragspflichtige befugt ist, die von der Ausgleichskasse erhobene Beitragsforderung vom Richter überprüfen zu lassen, wobei davon auszugehen ist, dass er ein Interesse daran hat, die verfügten Beiträge nicht vor ihrer rechtskräftigen Festsetzung entrichten zu müssen. Entgegen den erwähnten bundesamtlichen Weisungen ist das öffentliche Interesse am sofortigen Beitragsbezug nicht schon dann gegeben, wenn die Ausgleichskasse aufgrund ihrer Erfahrung annehmen darf, der Beitragspflichtige gehe darauf aus, die Entrichtung der Beiträge hinauszuzögern, oder wenn sie weiss, dass es sich um einen notorisch renitenten Beitragspflichtigen handelt; denn

einerseits profitiert der Beitragspflichtige durch die Erhebung einer Beschwerde gegen eine Nachzahlungs-

verfügung finanziell nichts und die Ausgleichskasse erleidet keinen Schaden, weil für die ganze Zeit die Verzugszinspflicht besteht (Art. 41bis Abs. 3 lit. b AHVV); anderseits enthält das Institut des Entzugs der aufschiebenden Wirkung kein pönales Element. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollstreckung der Beitragsverfügung liegt vielmehr darin, dass in Anbetracht der finanziellen Verhältnisse des Beitragspflichtigen die Annahme der Gefahr eines Beitragsverlustes begründet erscheint. Dieses Interesse ist so gewichtig, dass es in der Regel gegenüber den Interessen des Beitragspflichtigen überwiegt. Die Ausgleichskasse kann sich indessen nur darauf berufen, wenn die verfügten Beiträge auf zuverlässigen Grundlagen beruhen. c) In den vorliegenden Fällen sind die Erfolgsaussichten der gegen die Nachbelastungsverfügungen vom 19. August 1983 erhobenen Beschwerden ungewiss. Da somit der Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache nicht als eindeutig erscheint, hängt die Frage, ob die aufschiebende Wirkung zu gewähren ist, vorab davon ab, ob die erwähnten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Ausgleichskasse befürchtet, es müsse angenommen werden, sowohl die Firma als auch A. als Einzelkaufmann beschäftigten im In- und Ausland Arbeitnehmer, für welche AHV-rechtlich nicht abgerechnet werde. Sie unterstreicht dies mit der Einreichung einer Strafanzeige und der in jenem Verfahren bekannt gewordenen prämienpflichtigen Lohnsummen in bezug auf die obligatorische Unfallversicherung. Einzig gestützt auf diese Grundlage verfügte die Ausgleichskasse die Nachzahlung der Beiträge. Sie behauptet hingegen nicht, dass aufgrund der finanziellen Situation der beiden Beschwerdegegner die Gefahr eines Beitragsverlustes bestehe. Aufgrund dieser Umstände sind die in Erwägung 7b festgelegten Kriterien für die Annahme eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollstreckung der Nachzahlungsverfügungen nicht erfüllt. Die kantonalen Entscheide erweisen sich somit im Ergebnis als richtig.