Urteilskopf

116 V 298

45. Auszug aus dem Urteil vom 20. August 1990 i.S. K. gegen Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Abt. Arbeitslosenversicherung, Zürich, und Arbeitslosenkasse des Kantons Zürich sowie Kantonale Rekurskommission für die Arbeitslosenversicherung, Zürich
Regeste (de):
Art. 4 BV: Vertrauensschutz.

Für die Berufung auf Vertrauensschutz wird nicht mehr vorausgesetzt, dass keine unmittelbar und zwingend aus dem Gesetz sich ergebende Sonderregelung vorliegen darf, vor welcher das Vertrauensprinzip zurücktreten muss (Änderung der Rechtsprechung).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.: Droit à la protection de la bonne foi.

Une réglementation spéciale résultant impérativement et directement de la loi, qui excluait le droit à la protection de la bonne foi, ne fait pas obstacle à l'exercice de ce droit (changement de jurisprudence).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.: Protezione della buona fede.

Il ricorso alla protezione della buona fede non è più ostacolato da un regolamento speciale risultante imperativamente dalla legge che ne esclude l'esercizio (cambiamento di giurisprudenza).

Erwägungen ab Seite 298

BGE 116 V 298 S. 298

Aus den Erwägungen:

3. a) Der Grundsatz von Treu und Glauben schützt den Bürger in seinem berechtigten Vertrauen auf behördliches Verhalten und bedeutet u.a., dass falsche Auskünfte von Verwaltungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung des Rechtsuchenden gebieten. Gemäss Rechtsprechung und Doktrin ist eine falsche Auskunft bindend, 1. wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat; 2. wenn sie für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder wenn der Bürger die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; 3. wenn der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte;

BGE 116 V 298 S. 299

4. wenn er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können; 5. wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunfterteilung keine Änderung erfahren hat (BGE 112 V 119 Erw. 3a, BGE 110 V 155 Erw. 4b, BGE 109 V 55 Erw. 3a, 108 V 181 Erw. 3, BGE 107 V 160 Erw. 2, BGE 106 V 143 Erw. 3 mit Hinweisen). Ferner verlangt das Eidg. Versicherungsgericht als weitere (sog. sechste) Voraussetzung, dass keine unmittelbar und zwingend aus dem Gesetz sich ergebende Sonderregelung vorliegen darf, vor welcher das Vertrauensprinzip als allgemeiner Rechtsgrundsatz zurücktreten muss (BGE 111 V 73 Erw. 4c, BGE 110 V 156 Erw. 4c, BGE 106 V 143 Erw. 3 mit Hinweisen).

4. a) ... Es stellt sich die Frage, ob an der sechsten Voraussetzung weiterhin festgehalten werden kann. b) Das Eidg. Versicherungsgericht wandte in seiner früheren Rechtsprechung die Grundsätze über den Vertrauensschutz in Anlehnung an die Praxis des Bundesgerichts (BGE 115 Ia 18 Erw. 4a, BGE 99 Ib 101 Erw. 4 mit Hinweisen) an (EVGE 1967 S. 40 Erw. 4a; BGE 97 V 220 Erw. 4 und zuletzt in BGE 99 V 8 Erw. 5, ZAK 1968 S. 166; vgl. auch EVGE 1963 S. 104 Erw. 3, S. 176 Erw. 4 und S. 184 Erw. 3, 1966 S. 84 unten, 1967 S. 93 Erw. 3). Im Jahre 1974 änderte es seine Rechtsprechung und verlangte zusätzlich, dass keine unmittelbar und zwingend aus dem Gesetz sich ergebende Sonderregelung vorliegen darf, vor welcher das Vertrauensprinzip als allgemeiner Rechtsgrundsatz zurücktreten muss (BGE 100 V 154, 158 und 162). In BGE 100 V 154 schloss es den Vertrauensschutz im Bereich von Art. 16 AHVG, namentlich dessen Abs. 1 mit folgender Begründung aus: "Des weitern ist zu beachten, dass die Bestimmung von Art. 16 AHVG auf die Erhaltung des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit gerichtet ist. Wie in der bundesrätlichen Botschaft vom 5. Mai 1953 zur Änderung von Art. 16 AHVG ausgeführt wurde, muss im Interesse der Rechtssicherheit und aus verwaltungstechnischen Einwänden hinsichtlich der einzelnen Beitragsforderung nach Ablauf eines bestimmten Zeitraumes im Verhältnis zwischen Versicherung und Beitragspflichtigem "Ruhe eintreten" (BBl 1953 II S. 119). Nachforschungen der Verwaltung und des Richters über weit zurückliegende Tatsachen sollen vermieden werden. Aus diesem Grunde ist mit dem Ablauf der in Art. 16 AHVG genannten Fristen die Wirkung des Erlöschens der Forderung bzw. der Schuld verbunden. Auf Grund dieser Erwägungen hat das Eidg. Versicherungsgericht wiederholt entschieden, dass eine verjährte Beitragsschuld selbst dann nicht mehr erfüllt werden kann, wenn die Beitragslücke auf ein vorschriftswidriges

BGE 116 V 298 S. 300

Verhalten der Ausgleichskasse zurückzuführen ist (EVGE 1958 S. 199, ZAK 1961 S. 227). Insofern tritt das Vertrauensprinzip als allgemeiner Rechtsgrundsatz gegenüber der unmittelbar und zwingend aus dem Gesetz sich ergebenden Sonderregelung zurück. Eine Nachzahlung nicht entrichteter Beiträge kann somit lediglich im Rahmen der Bestimmung von Art. 16 AHVG erfolgen." In Art. 47 AHVG erblickte das Eidg. Versicherungsgericht ebenfalls eine solche Sonderregelung. Hiezu führte es in BGE 100 V 158 folgendes aus: "Nach Art. 47 AHVG sind unrechtmässig bezogene Renten und Hilflosenentschädigungen innerhalb der Verjährungsfrist zurückzuerstatten. Die Rückerstattung ist zu erlassen, wenn der Rückerstattungspflichtige in gutem Glauben annehmen konnte, die Leistung zu Recht bezogen zu haben, und wenn die Rückerstattung für ihn eine grosse Härte bedeuten würde (vgl. Art. 79 Abs. 1 AHVV). Diese Rückerstattungspflicht schliesst in sich, dass die betreffende Leistung auch in Zukunft nicht mehr erbracht wird. Wenn mithin Renten und Hilflosenentschädigungen, die sogar auf einer rechtskräftigen Verfügung beruhen, zurückgefordert werden müssen und in Zukunft nicht mehr ausgerichtet werden dürfen, so müssen diese Leistungen erst recht verweigert werden, wenn sich der Versicherte bloss auf eine entsprechende, materiell falsche Auskunft oder Zusicherung berufen kann, und zwar selbst dann, wenn im übrigen die von der Praxis entwickelten Voraussetzungen des Vertrauensschutzes gegeben wären. Die lediglich auf den Grundsatz von Treu und Glauben gegründete Gewährung von Rente und Hilflosenentschädigung würde unmittelbar gegen Art. 47 AHVG verstossen...
Daraus ergibt sich, dass sich die Beschwerdeführerin nicht auf das Prinzip des Vertrauensschutzes berufen kann, um gesetzwidrig eine ausserordentliche AHV-Rente zu erlangen. In diesem Punkt muss die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen werden..." Diese Ausführungen wurden in BGE 100 V 162 noch folgendermassen präzisiert: "Mit der Vorschrift von Art. 47 AHVG und den zugehörigen Verordnungsbestimmun-

gen (Art. 78 ff. AHVV) hat der Gesetzgeber die rechtlichen Folgen einer unrechtmässigen Ausrichtung von Versicherungsleistungen ausdrücklich geregelt. Insbesondere hat er auch die Möglichkeit eines Erlasses der Rückerstattungspflicht vorgesehen und damit dem Umstand Rechnung getragen, dass der Versicherte die Leistungen gutgläubig bezogen haben kann. Darüber hinaus wurde dem Prinzip der Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns der Vorrang gegeben gegenüber dem Schutz des guten Glaubens desjenigen, der unrechtmässig Versicherungsleistungen bezogen hat. Insofern tritt das Vertrauensprinzip als allgemeiner Rechtsgrundsatz gegenüber der unmittelbar und zwingend aus dem Gesetz sich ergebenden Sonderregelung zurück. Es besteht somit grundsätzlich kein Raum zu einer über den in Art. 47 AHVG umschriebenen Schutz des guten Glaubens hinausgehenden Berücksichtigung des Grundsatzes von Treu und Glauben..."

BGE 116 V 298 S. 301

Im Anschluss an die erwähnten Grundsatzurteile entwickelte sich die Rechtsprechung des Eidg. Versicherungsgerichts im Bereich des Vertrauensschutzes dahingehend, dass entweder lediglich die fünf Voraussetzungen Erwähnung fanden (vgl. etwa BGE 112 V 119 Erw. 3a, BGE 109 V 52, BGE 108 V 182 Erw. 3, BGE 107 V 160 f. Erw. 2 und 3, BGE 106 V 72 Erw. 3b) oder die sechste Voraussetzung angewandt bzw. deren Anwendung verneint wurde (vgl. BGE 111 V 73 Erw. 4c, BGE 110 V 156 Erw. 4c, BGE 106 V 143 Erw. 3, BGE 101 V 180; ZAK 1983 S. 390 Erw. 2b, 1977 S. 264 Erw. 4; ARV 1986 Nr. 32 S. 127). Dabei spielten nebst Art. 16 AHVG als den Vertrauensschutz ausschliessende Sonderregelungen lediglich die Vorschriften betreffend Rückerstattung zu Unrecht ausgerichteter Versicherungsleistungen (Art. 47 AHVG; Art. 95 AVIG, vgl. hiezu ARV 1986 Nr. 32 S. 127) eine Rolle. c) Das Recht auf Vertrauensschutz ist ein in Art. 4 BV gewährleisteter verfassungsmässiger Anspruch (BGE 115 Ia 18 Erw. 4a mit Hinweisen; SALADIN, Das Verfassungsprinzip der Fairness, in: Erhaltung und Entfaltung des Rechts in der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts, 1975, S. 56 f.; GRISEL, Traité de droit administratif, Bd. I, S. 389 unten). Es erweckt daher bei einem Teil der Lehre Bedenken, dass dieses verfassungsmässige Recht durch eine als Sonderregelung qualifizierte Gesetzesnorm beiseite geschoben werden kann (vgl. etwa DUCOMMUN, Légalité et bonne foi dans la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, in: Mélanges Henri Zwahlen, 1977, S. 256; MOOR, Droit administratif, Bd. I, S. 359 unten; SAMELI, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, ZSR NF 96 (1977), II, S. 385; WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, S. 76 f.). Andere Autoren sehen die Rechtsprechung zur sechsten Voraussetzung mit dem verfassungsmässigen Grundsatz des Vertrauensschutzes als vereinbar (GRISEL, L'apport du Tribunal fédéral des assurances au développement du droit public, in: Mélanges Alexandre Berenstein, 1989, S. 442; HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, S. 229; KNAPP, Précis de droit administratif, 3. Aufl., S. 95, NN 509 am Ende und 510). Das Bedürfnis nach einer vom Gesetz abweichenden Behandlung, welches durch das Vertrauensprinzip verkörpert wird, steht notwendigerweise in einem Spannungsverhältnis zum Gebot der rechtsgleichen Gesetzesanwendung (BGE 112 V 122). Auf diesem Hintergrund vermag die der sechsten Voraussetzung zugrunde liegende Annahme, gewisse Gesetzesbestimmungen würden als

BGE 116 V 298 S. 302

Sonderregelung den verfassungsmässigen Anspruch auf Vertrauensschutz ohne weiteres ausschliessen, andere dagegen nicht, im Lichte der gestiegenen Bedeutung, welche Lehre und Rechtsprechung dem Vertrauensschutz heute zumessen, nicht mehr zu überzeugen. Bei konsequenter Anwendung durch die Rechtsprechung hätte die sechste Voraussetzung im übrigen zum Ausschluss des Vertrauensschutzes im Leistungsbereich der Bundessozialversicherung führen müssen. Denn wenn die Rechtsprechung eine fehlerhafte Auskunft oder eine falsche Zusicherung zum Anlass nahm, eine Leistungspflicht zu bejahen (vgl. z.B. BGE 107 V 157 und BGE 109 V 52), so änderte dies - weil gegen das Gesetz verstossend - an der Unrechtmässigkeit der Leistungsausrichtung

nichts. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die bereits erfolgte Leistungszusprechung nachträglich gestützt auf Treu und Glauben sanktioniert oder - sofern noch nicht erfolgt - erst mit Wirkung für die Zukunft angeordnet wird. In beiden Fällen müsste bei konsequenter Anwendung der sechsten Voraussetzung die gestützt auf Treu und Glauben zugesprochene Leistung als unrechtmässig bezogen betrachtet und gestützt auf die als unmittelbar und zwingend aus dem Gesetz sich ergebende Sonderregelung qualifizierte Rückforderungsnorm (Art. 47 AHVG, Art. 95 AVIG usw.) in jedem Fall zurückerstattet werden. Ein solches Ergebnis, das den Vertrauensschutz im Kernbereich verletzt, wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht haltbar. d) Nach dem Gesagten kann an der sechsten Voraussetzung nicht mehr festgehalten werden (BGE 108 V 17 Erw. 3b). Im Rahmen des Vertrauensschutzes ist daher die bisherige Rechtsprechung (zuletzt in BGE 112 V 121 Erw. 4c mit Hinweisen) dahingehend zu ändern, dass inskünftig bei Erfüllung der fünf Voraussetzungen auf die Prüfung der Frage verzichtet wird, ob eine unmittelbar und zwingend sich aus dem Gesetz ergebende Sonderregelung vorliegt, vor welcher das Vertrauensprinzip als allgemeiner Rechtsgrundsatz zurücktreten muss.