



Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Sozialversicherungsrecht

vom 16. Januar 2017 (710 16 364 / 25)

Alters- und Hinterlassenenversicherung

Erlass der Mindestbeiträge, Kostentragung des Kantons, Gesetzesauslegung: Art. 11 Abs. 2 AHVG ermächtigt die Kantone, für die von ihnen zu bezahlenden erlassenen Mindestbeiträge teilweise Rückgriff auf die Wohnsitzgemeinden der betroffenen obligatorisch Versicherten zu nehmen. Indessen lässt die Bestimmung keinen Raum für eine vollständige Überwälzung der erlassenen Beiträge.

Besetzung Vizepräsident Christof Enderle, Kantonsrichter Beat Hersberger,
Kantonsrichter Daniel Noll, Gerichtsschreiberin Tina Gerber

Parteien **Einwohnergemeinde A.**____, Beschwerdeführerin

gegen

Ausgleichskasse Basel-Landschaft, Hauptstrasse 109,
4102 Binningen, Beschwerdegegnerin

Betreff Erlasse / Beiträge

A. Die Ausgleichskasse Basel-Landschaft (Ausgleichskasse) stellte der Einwohnergemeinde A.____ mit Verfügung vom 7. September 2016 die erlassenen AHV/IV/EO-Mindestbeiträge der Versicherten B.____, C.____ und D.____ in der Höhe von insgesamt Fr. 1'440.– in Rechnung. Auf Einsprache der Einwohnergemeinde A.____ hin hielt die Ausgleichskasse mit Ein-

spracheentscheid vom 27. September 2016 an der Verfügung fest. Sie führte aus, dass der zuständige Sozialdienst der Einwohnergemeinde A.____ die Erlassgesuche für die betreffenden Versicherten für das Jahr 2015 eingereicht habe. Die Einwohnergemeinde A.____ als Wohnsitzgemeinde der betreffenden Versicherten habe den Erlass jeweils als angezeigt erachtet, die Bezahlung der Beiträge jedoch abgelehnt. Die Gemeinde sei indessen zur Zahlung der erlassenen Mindestbeiträge aufgrund des geltenden kantonalen Rechts verpflichtet. Eine Prüfung der Konformität der kantonalen Erlasse mit dem Bundesrecht sei von der Ausgleichskasse nicht vorzunehmen. Die Einsprache werde deshalb abgewiesen, soweit darauf eingetreten werde.

B. Hiergegen erhob die Einwohnergemeinde A.____ am 24. Oktober 2016 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Sozialversicherungsrecht (Kantonsgericht). Sie beantragte die Aufhebung des angefochtenen Einspracheentscheids sowie der Verfügung vom 7. September 2016, eventualiter sei der Kostenbeitrag der Beschwerdeführerin auf 50%, somit auf Fr. 720.–, festzulegen; alles unter o/e-Kostenfolge. Zur Begründung führte sie aus, dass das Bundesrecht bezüglich der Kosten der erlassenen Mindestbeiträge zwar eine Mittragung der Wohnsitzgemeinde festlege, damit jedoch nicht die vollständige Kostenüberwälzung gemeint sein könne. Eine Mittragung bedeute vielmehr, dass die Wohnsitzgemeinde einen Beitrag von maximal 50% zu leisten habe. Die per 1. Januar 2002 eingeführte Bestimmung des kantonalen Einführungsgesetzes erweise sich damit als bundesrechtswidrig und verletze den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts.

C. In ihrer Vernehmlassung vom 28. November 2016 schloss die Beschwerdegegnerin auf Abweisung der Beschwerde und Bestätigung des Einspracheentscheids vom 27. September 2016. Die Beschwerdeführerin habe über Jahre hinweg die Mindestbeiträge für die von ihr bewilligten Erlasse übernommen. Erst im Jahr 2015 habe sie begonnen, die Erlasse zwar als angezeigt zu erachten, die Bezahlung der Mindestbeiträge aber zu verweigern bzw. darauf hinzuweisen, dass der Kanton zumindest die Hälfte zu übernehmen habe. Selbst für bisher über Jahre bewilligte Gesuche sei das Einverständnis zur Bezahlung nun nicht mehr erteilt worden.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss Art. 84 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 entscheidet über Beschwerden gegen Einspracheentscheide kantonalen Ausgleichskassen das Versicherungsgericht am Ort der Ausgleichskasse. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet ein Einspracheentscheid der Ausgleichskasse Basel-Landschaft, sodass die örtliche Zuständigkeit des Kantonsgerichts zu bejahen ist. Laut § 54 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 beurteilt das Kantonsgericht als Versicherungsgericht als einzige gerichtliche Instanz des Kantons Beschwerden gegen Einspracheentscheide der Versicherungsträger gemäss Art. 56 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000. Es ist somit auch sachlich zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde berechtigt ist gemäss § 57a VPO, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Einspracheentscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Einwohnergemeinde A. ____ ist Adressat des angefochtenen Einspracheentscheids und wird davon zur Zahlung der betroffenen erlassenen Mindestbeiträge verpflichtet. Sie ist damit zweifellos berührt. Überdies hat sie auch ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des Einspracheentscheids und der diesem zugrunde liegenden Verfügung. Der Beschwerdeführerin obliegt die Aufgabe, ihr Verwaltungs- und Finanzvermögen zu verteidigen und zu bewahren. Als Schuldnerin der umstrittenen Forderung hat sie nicht nur ein öffentliches, sondern ein unmittelbares tatsächliches finanzielles Interesse an der Aufhebung der ihr auferlegten Zahlungspflicht (BGE 123 V 113 = Praxis des Bundesgerichts [Pra] 1998 Nr. 58, E. 5b). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde kann folglich eingetreten werden.

1.3 Gemäss § 55 Abs. 1 VPO entscheidet die präsidierende Person der Abteilung Sozialversicherungsrecht des Kantonsgerichts Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von Fr. 10'000.– durch Präsidialentscheid. Stellen sich indessen Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, kann die präsidierende Person den Fall der Dreierkammer zur Beurteilung übertragen (§ 55 Abs. 3 VPO). Vorliegend beläuft sich der Streitwert auf Fr. 1'440.–, womit die Streitwertgrenze nicht erreicht ist. Da vorliegend jedoch die Bundesrechtskonformität eines kantonalen Erlasses umstritten und zu prüfen ist und sich mitunter eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, wurde der vorliegende Fall von der instruierenden Präsidentin der Dreierkammer zur Beurteilung übertragen.

2. Das Prinzip der derogatorischen Kraft des Bundesrechts ist in der Verfassung ausdrücklich verankert. Nach Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vor. Die Bestimmung ist eine Kollisionsregel und bezweckt, Widersprüche zwischen zwei Rechtsnormen, die den gleichen Gegenstand regeln und die gleiche Frage unterschiedlich beantworten, aufzulösen (ALEXANDER KIESER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.] Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Rz. 3 zu Art. 49). Dass das dem Bundesrecht widersprechende kantonale Recht nicht anwendbar ist, ergibt sich aber auch als Resultat der Kompetenzausscheidung (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016, Rn. 1175). Wie weit Bund und Kantone befugt sind, in einem Bereich zu legiferieren, hängt von der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung zum Erlass entsprechender Bestimmungen ab. Ob und in welchem Umfang dem Bund eine Kompetenz in einem bestimmten Regelungsbereich zukommt, ist durch Einzelermächtigung in der Verfassung selbst zu begründen (Art. 3 BV; RAINER J. SCHWEIZER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.] Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Rz. 10 zu Art. 3). Der Bund erfüllt nur die Aufgaben, die ihm die Verfassung zuweist (Art. 42 BV). Die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (originäre Zuständigkeit, Art. 3 BV). Wenn der kantonale Gesetzgeber die von der Bundesverfassung gezogene Kompetenzgrenze überschreitet, ist das kantonale Recht ungültig. Als Grundsatz gilt, dass das kompetenzmässige Bundesrecht aller

Stufen Vorrang gegenüber dem kantonalen Recht aller Stufen hat (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 1175 und 1178)

3.1 Gemäss Art. 112 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) erlässt der Bund Vorschriften über die Alter-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung. Art. 112 BV enthält einen klaren Auftrag und verleiht dem Bund eine konkurrierende, umfassende Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der ersten Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (JELI KIESER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.] Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Rz. 5 zu Art. 112). Von dieser Kompetenz hat der Bundesgesetzgeber unter anderem mit dem Erlass des AHVG Gebrauch gemacht.

3.2 Nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AHVG kann der Mindestbeitrag, dessen Bezahlung für einen obligatorisch Versicherten eine grosse Härte bedeuten würde, erlassen werden, wenn ein begründetes Gesuch vorliegt und eine vom Wohnsitzkanton bezeichnete Stelle angehört worden ist. Für diese Versicherten zahlt der Wohnsitzkanton den Mindestbeitrag (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AHVG). Art. 11 Abs. 2 Satz 3 AHVG räumt den Kantonen im Sinne einer fakultativen Ermächtigung (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rn. 1159 ff.) die Möglichkeit ein, die Gemeinden zur Mittragung dieser Mindestbeiträge zu verpflichten. Von dieser Ermächtigung hat der Kanton Basel-Landschaft im EG AHVG/IVG Gebrauch gemacht.

3.3 In § 12 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung (EG AHVG/IVG) vom 22. September 1994 ist festgehalten, dass der Gemeinderat am Wohnsitz des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin als zuständige Behörde vor dem Erlass anzuhören ist. Gemäss § 12 Abs. 3 EG AHVG/IVG wird der erlassene Minimalbetrag von der Wohnsitzgemeinde getragen. Die ursprüngliche, bis 1. Januar 2002 in Kraft stehende Fassung des § 12 Abs. 3 EG AHVG/IVG sah eine hälftige Kostenbeteiligung der Wohnsitzgemeinde des obligatorisch Versicherten vor. Mit der Revision des Gesetzes über die Sozial-, Jugend- und Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001 wurde die heutige Bestimmung mit vollständiger Kostenübernahme durch die Gemeinden eingeführt (§ 44 Abs. 1 SHG, vgl. Vorlage an den Landrat 2000-092 vom 18. April 2000, E. Erläuterungen der einzelnen Gesetzesbestimmungen, § 41).

4. Streitig und zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin für die Kosten der erlassenen Mindestbeiträge aufkommen muss. In diesem Zusammenhang ist im Sinne einer akzessorischen Normenkontrolle gemäss § 46 Abs. 2 VPO zu beurteilen, ob § 12 Abs. 3 EG AHVG/IVG mit dem übergeordneten Bundesrecht in Einklang steht.

4.1 Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesmate-

rialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 131 II 702 f. E. 4.1).

4.2 Der Wortlaut von Art. 11 Abs. 2 Satz 3 AHVG erscheint nicht missverständlich. Zwar könnte die Tatsache, dass der Bundesgesetzgeber den Umfang der Mittragung nicht bestimmt hat, dafür sprechen, dass die Kantone diesbezüglich frei sind und somit auch eine vollständige Kostenübertragung bestimmen dürfen. Indessen ist – wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt – primär vom allgemeinen Sprachgebrauch des Begriffes „Mittragung“ auszugehen. Unter dem Verb „mittragen“ wird im Allgemeinen (1) „beim Tragen mitmachen, helfen“ oder (2) gemeinsam mit anderen unterstützen verstanden (Duden online, <http://www.duden.de/recht-schreibung/mittragen>). Das Präfix „mit“ drückt dabei eine dauernde Vereinigung oder Teilnahme aus (Duden, Die deutsche Rechtschreibung, 23. Auflage, Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 2004). Die französische und italienische Fassung des Art. 11 Abs. 2 Satz 3 AHVG sprechen jeweils von einem „Beteiligen“ („participer“) bzw. „Beitragen“ („contribuire“) der Gemeinden. Damit ist klar, dass der Wortlaut des Gesetzes eine *gemeinsame* Kostentragung vorsieht. Daraus kann wiederum nur gefolgert werden, dass der Kanton keine alleinige Zahlungspflicht der betroffenen Gemeinden vorsehen kann. Er kann sich folglich nicht gänzlich von der Zahlungspflicht befreien und hat auch bei Gebrauch der Ermächtigung zur Kostenüberwälzung einen (nicht definierten) Anteil selbst zu tragen.

4.3 Nichts anderes ergibt sich aus den Materialien. So wird in der Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 24. Mai 1946 ausgeführt, dass Art. 11 AHVG den Wohnsitzkantonen die Möglichkeit eines *teilweisen* Rückgriffes auf die Wohnsitzgemeinden offen lässt. Dasselbe Verständnis findet sich auch im (ersten) Kommentar zum AHVG. BINSWANGER führt darin aus, dass die Kantone durch ihr Einführungsgesetz die Wohnsitzgemeinden verpflichten können, ihnen *einen Teil* der durch die Übernahme entstehenden Kosten zurückzuvorgüten (PETER BINSWANGER, Kommentar zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Zürich 1950, S. 92). In der jüngeren Literatur scheinen die meisten Autoren lediglich auf den Gesetzestext selbst zu verweisen (CYRILL BERGER, Die Herabsetzung und der Erlass von AHV-Beiträgen, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge [SZS] 2010, S. 268; PIERRE-YVES GREBER/JEAN-LOUIS DUC/GUSTAVO SCARTAZZINI, Commentaire des articles 1 à 16 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), Basel 1997, Art. 11; vgl. auch: UELI KIESER, Alters- und Hinterlassenenversicherung, in: Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Sozialversicherungsrecht, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012, Art. 11) bzw. die grundsätzliche Kostentragungspflicht des Kantons zu statuieren (GUSTAVO SCARTAZZINI/MARC HÜRZELER, Bundessozialversicherungsrecht, 4. Auflage, Basel 2012, § 12 Rz. 151; HANSPETER KÄSER, Unterstellung und Beitragswesen in der obligatorischen AHV, 2. Auflage, Bern 1996, Rz. 11.10). RIEMER-KAFKA hält demgegenüber ohne nähere Ausführungen fest, dass der erlassene Mindestbeitrag von der (kommunalen) Sozialhilfebehörde bezahlt werde (GABRIELA RIEMER-KAFKA, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, 5. Auflage, Bern 2016, Rz. 4.81). Nach Auffassung von KIESER kann das kantonale Recht vorsehen, dass der Beitrag durch die Wohnsitzgemeinde bezahlt wird und verweist auf BGE 123 V 113 (UELI KIESER, Alters- und Hinterlassenenversicherung, in: Meyer [Hrsg.], Schweizerisches Bundes-

verwaltungsrecht, Teil Soziale ö-, 3. Auflage, Basel 2016, Rz 400). Im zitierten Entscheid wird im Sinne eines obiter dictums festgehalten, dass die betroffene Gemeinde aufgrund des kantonalen Rechts verpflichtet werde, die Bezahlung der erlassenen Mindestbeiträge vollständig zu ihren Lasten zu übernehmen und das Bundesrecht diese Übertragung ausdrücklich erlaubt (BGE 123 V 116 = Pra 1998 Nr. 58, E. 5b). Im Hinblick auf den eindeutigen Wortlaut der gesetzlichen Bestimmung und der grundsätzlich fehlenden Auseinandersetzung mit der Ermächtigungsnorm in Lehre und Rechtsprechung (vgl. auch: BERGER, a.a.O., S. 252) ist indessen fraglich, ob das Bundesgericht die Ermächtigung in Art. 11 Abs. 2 Satz 3 AHVG tatsächlich ausdehnen wollte.

4.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Art. 11 Abs. 2 Satz 3 AHVG die Kantone ermächtigt, für die von ihnen zu bezahlenden erlassenen Mindestbeiträge teilweise Rückgriff auf die Wohnsitzgemeinden der betroffenen obligatorisch Versicherten zu nehmen. Indessen lässt die Bestimmung keinen Raum für eine vollständige Überwälzung der erlassenen Beiträge. § 12 Abs. 3 des kantonalen EG AHVG/IVG steht damit im materiellen Widerspruch zum übergeordneten Recht. Daran ändert nichts, dass augenscheinlich verschiedene andere Kantone gesetzlich ebenfalls eine vollständige Kostenübernahme durch ihre Gemeinden festgelegt haben. § 12 Abs. 3 EG AHVG/IVG ist folglich die Anwendung zu versagen, er erweist sich als nichtig (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 1178). Damit fehlt es an einer kantonalrechtlichen Bestimmung zur Kostentragung der erlassenen Beiträge, weshalb Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AHVG zur Anwendung gelangt. Der Kanton hat die Kosten demnach vollumfänglich zu tragen. Es steht ihm jedoch selbstredend frei, auf dem Weg der Gesetzgebung die Gemeinden zu einer (teilweisen) Mittragung zu verpflichten. Die Höhe der kommunalen Beteiligung kann dabei vom Kanton grundsätzlich frei bestimmt werden, solange sie sich nicht auf das Ganze beläuft. Insofern kann dem Eventualantrag der Beschwerdeführerin, wonach „Mittragen“ eine höchstens hälftige Beteiligung beinhalte, nicht gefolgt werden. Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Einspracheentscheid sowie die angefochtene Verfügung sind aufzuheben.

5. Art. 61 lit. a ATSG bestimmt, dass das Verfahren vor dem kantonalen Gericht für die Parteien kostenlos zu sein hat. Es sind deshalb für das vorliegende Verfahren keine Kosten zu erheben. Die ausserordentlichen Kosten sind wettzuschlagen.

Demgemäss wird **erkannt** :

- ://:
1. In Gutheissung der Beschwerde wird der angefochtene Einspracheentscheid vom 27. September 2016 sowie die Verfügung vom 7. September 2016 der Ausgleichskasse Basel-Landschaft aufgehoben.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
 3. Die ausserordentlichen Kosten werden wettgeschlagen.

Gegen diesen Entscheid wurde am 29. Mai 2017 Beschwerde beim Bundesgericht (Verfahren-Nr. 9C_406/2017 und 9C_407/2017) erhoben.

<http://www.bl.ch/kantonsgericht>