



Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht

vom 3. Dezember 2019 (810 19 60)

Rechtspflege

Beschwerdelegitimation / Parteifähigkeit einer Familienausgleichskasse

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Gerichtsschreiber Stefan Suter

Beteiligte **Familienausgleichskasse GEFAK**, Beschwerdeführerin, vertreten durch Dr. Richard Stäuber, Rechtsanwalt

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff Herausgabe der Jahresrechnungen der Jahre 2012, 2013 und 2014 (RRB Nr. 225 vom 19. Februar 2019)

A. Die Familienausgleichskasse GEFAK ist als kantonal anerkannte zwischenberufliche Familienausgleichskasse ein Durchführungsorgan der Familienzulagenordnung für Arbeitnehmer nichtlandwirtschaftlicher Berufe im Kanton Basel-Landschaft. Gestützt auf § 20 lit. g des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 7. Mai 2009 (EG FamZG) ist sie verpflichtet, der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons

Basel-Landschaft (VGD) jährlich die zur Überprüfung ihrer Tätigkeit und zur statistischen Erhebung des Bundes erforderlichen Unterlagen einzureichen.

B. Am 13. April 2018 gelangte eine Privatperson an die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion und ersuchte um Zugang zu amtlichen Dokumenten, darunter die Jahresrechnungen der Familienausgleichskasse GEFAK für die letzten fünf Jahre. Im Rahmen der Gesuchsbearbeitung realisierte die VGD offenbar, dass die Jahresrechnungen der Jahre 2012, 2013 und 2014 in ihren Akten nicht mehr auffindbar waren (wobei sich allerdings ein Jahresbericht 2012 mit Revisionsbericht und Jahresrechnung bei den dem Kantonsgericht eingereichten Akten der VGD befindet). In der Folge entspann sich zwischen der VGD und der Kasse ein Schriftenwechsel, in dem die VGD die Gewährung des Informationszugangs in Aussicht stellte und von der Familienausgleichskasse GEFAK die Herausgabe der Jahresrechnungen der Jahre 2012, 2013 und 2014 verlangte. Letztere begehrte unter Verweis auf ihre Schweigepflicht die vollständige Abweisung des Zugangsgesuches und weigerte sich, die betreffenden Jahresrechnungen nachzureichen. Mit Verfügung Nr. 42 vom 27. August 2018 verpflichtete die VGD die Familienausgleichskasse GEFAK, ihr die Jahresrechnungen über Veranlagung und Ausrichtung der gesetzlichen Familienzulagen der Jahre 2012, 2013 und 2014 vollständig herauszugeben, wobei die privatrechtlichen Teile der Jahresrechnungen zu anonymisieren seien (Disp.-Ziff. 1). Nach deren Erhalt werde die VGD die Jahresrechnungen der Jahre 2012, 2013, 2014, 2015 und 2016 der gesuchstellenden Person zur Verfügung stellen (Disp.-Ziff. 2).

C. Die von der Familienausgleichskasse GEFAK dagegen erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft mit Beschluss Nr. 225 vom 19. Februar 2019 ab, ohne dass die gesuchstellende Person in das Verfahren einbezogen worden war.

D. Mit Eingabe vom 4. März 2019 hat die Familienausgleichskasse GEFAK, vertreten durch Dr. Richard Stäuber, Rechtsanwalt, beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), gegen diesen Regierungsratsbeschluss Beschwerde erhoben mit den Rechtsbegehren, sie sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen nicht zur Herausgabe der Jahresrechnungen zu verpflichten und die VGD sei anzuweisen, den Zugang zu den Jahresrechnungen zu verweigern. Das Kantonsgericht gewährte der Beschwerdeführerin am 5. April 2019 antragsgemäss eine Frist zu Einreichung der Beschwerdebegründung und wies sie zugleich darauf hin, dass sie in der Begründung insbesondere ihre Rechtsform darzulegen und die Frage der Beschwerdebefugnis zu thematisieren haben werde. Nachdem die Beschwerdeführerin in der Beschwerdebegründung vom 5. Juni 2019 ausgeführt hatte, sie verstehe sich als Verein nach schweizerischem Recht, verlangte das Kantonsgericht die Statuten, ein Verzeichnis der Vorstandsmitglieder sowie die Unterschriftenregelung ein. Dieser Aufforderung kam die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 25. Juni 2019 nach.

E. Der Regierungsrat beantragt in der Vernehmlassung vom 18. Juli 2019 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

F. Am 8. August 2019 zog das Kantonsgericht von der VGD weitere Akten bei.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Das Gericht prüft von Amtes wegen, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind (§ 16 Abs. 2 VPO). Auf die Anerkennung oder Bestreitung der prozessualen Vorbedingungen seitens der Vorinstanz oder der Parteien kommt es nicht an. Ist eine Sachurteilsvoraussetzung zweifelhaft, obliegt es als Teil der Begründungspflicht der beschwerdeführenden Partei, sie eingehend zu erörtern und zu substantiieren, wofür die Partei auch beweisbelastet ist (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 14. November 2018 [810 17 94] E. 5.1; BGE 139 II 328 E. 4.5; BGE 134 II 45 E. 2.2.3).

2. Die Beschwerdeführerin ist in ihrer Funktion als Behörde und öffentliches Organ (vgl. hinten E. 3.3) mangels spezialgesetzlicher Ermächtigung nicht zur Behördenbeschwerde befugt (vgl. § 47 Abs. 2 VPO). Sie beruft sich zur Begründung ihrer Beschwerdelegitimation denn auch auf ihre Eigenschaft als juristische Person des Privatrechts. Vorab ist ihre Partei- und Prozessfähigkeit zu prüfen, denn diese wird für die Parteistellung im Verfahren und damit die allgemeine Beschwerdelegitimation gemäss § 47 Abs. 1 VPO vorausgesetzt. Fehlt bei Beschwerdeeinreichung die Parteifähigkeit, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich 2015, Rz. 564; RENÉ RHINOW ET AL., Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 860). Parteifähigkeit ist die allgemeine Fähigkeit, in einem Verfahren als Partei aufzutreten. Sie ist das prozessuale Gegenstück der Rechtsfähigkeit und bestimmt sich im öffentlichen Verfahrensrecht nach dem Zivilrecht. Rechtsfähig ist nach Art. 11 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB) jede natürliche Person. Juristische Personen des Privatrechts besitzen gemäss Art. 53 ZGB eine umfassende Rechtsfähigkeit, soweit nicht wesensmässige Unterschiede zu natürlichen Personen eine Einschränkung gebieten. Dazu kommen die juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie die Gemeinwesen, selbständigen Anstalten und Stiftungen sowie die spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften. Rechtsfähig sind demnach die natürlichen Personen sowie die juristischen Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts (vgl. ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 469 ff.; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, a.a.O., Rz. 568 ff.; BLKGE 2004 Nr. 37 E. 1).

3. Die Rechtsfähigkeit der Beschwerdeführerin wurde in den vorinstanzlichen Verfahren nicht thematisiert. Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie betrachte sich als Verein nach schweizerischem Privatrecht.

3.1 Das schweizerische Vereinsrecht kennt keine Legaldefinition des Begriffs Verein. Die Lehre definiert den Verein als körperschaftlich organisierte Personenverbindung mit grundsätzlich ideellem (nichtwirtschaftlichem) Zweck, der eigene Rechtspersönlichkeit zukommt (HEINZ HAUSHEER/REGINA E. AEBI-MÜLLER, Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 4. Aufl., Bern 2016, Rz. 18.01). Nach Art. 60 Abs. 1 erster Satzteil ZGB kann der Vereinszweck politischer, religiöser, wissenschaftlicher, künstlerischer, wohltätiger, geselliger oder

sonst nichtwirtschaftlicher Natur sein. Solange der ideelle Zweck im Vordergrund bleibt, darf der Verein sich nebenbei wirtschaftlich betätigen und sogar ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben; er muss sich dann aber gemäss Art. 61 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB ins Handelsregister eintragen lassen. Ein Verein erlangt die Persönlichkeit, sobald der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist (Art. 60 Abs. 1 zweiter Satzteil ZGB). Die Statuten müssen in schriftlicher Form errichtet sein und über den Zweck des Vereins, seine Mittel und seine Organisation Aufschluss geben (Art. 60 Abs. 2 ZGB). Im Kontext von Art. 60 ZGB sind im Gesetzeswortlaut nicht sämtliche Entstehungsvoraussetzungen ausdrücklich enthalten. Die primäre Entstehungsvoraussetzung des Vereins ist das Vorhandensein von Personen, welche die Funktion von Gründern bzw. Gründungsmitgliedern haben. Sodann muss der Wille dieser Personen zur Schaffung eines Vereins im Sinne einer körperschaftlichen juristischen Person mit eigener Rechtspersönlichkeit vorhanden sein (vgl. Marginalie zu Art. 60 ZGB). Weitere Entstehungsvoraussetzungen sind eine zumindest minimale inhaltliche Ausgestaltung des Vereins sowie die Beachtung von bestimmten Formvorschriften (vgl. HANS MICHAEL RIEMER, in: Meier-Hayoz [Hrsg.], Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Bern 1990, Rz. 7 zu Art. 60 ZGB).

3.2 Die Beschwerdeführerin hat auf die gerichtliche Aufforderung zur Einreichung ihrer Statuten hin das Kassenreglement der Familienausgleichskasse GEFAK, Ausgabe 2011, vom 12. Juli 2011 eingereicht. Die Bezeichnung als "Reglement" spricht grundsätzlich nicht dagegen, dass es sich dabei um Vereinsstatuten handeln könnte (vgl. BGE 100 Ia 97 E. 1b). Allerdings deutet inhaltlich nichts darauf hin, dass in diesem Kassenreglement die Grundzüge eines Vereins festgelegt werden. Dies beginnt schon damit, dass sich darin das Wort Verein oder ein entsprechendes Synonym nirgends finden lässt und auch nicht auf die gesetzlichen Bestimmungen des Vereinsrechts verwiesen wird. Die "Familienausgleichskasse GEFAK" wird als Nachfolgeorganisation der ursprünglich im Jahr 1970 vom kantonalen Gewerbeverband im Rahmen seiner Verbandsstatuten als besonderer Dienstzweig des Gründerverbandes errichteten Familienausgleichskasse beschrieben. Sie habe per 1. Januar 2007 alle Rechte, Verbindlichkeiten und Pflichten der alten Kasse übernommen und werde weiterhin als besonderer Dienstzweig des Gründerverbandes, der in der Zwischenzeit in "Wirtschaftskammer Baselland" umbenannt wurde, geführt (vgl. Ziff. 1.2 des Reglements). Schon aus der Beschreibung als Dienstzweig geht deutlich hervor, dass die Kasse keine eigenständige körperschaftliche Vereinigung bilden soll. Die Organisationsstruktur bestätigt diesen Eindruck. Als oberstes Organ der Kasse fungiert der Kassenvorstand, der vom Zentralvorstand des Gründerverbandes gewählt wird (vgl. Ziff. 3.1). Als Mitglieder werden die der Kasse unterstellten Arbeitgeber, Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmer mit Arbeitgebern ohne Beitragspflicht bezeichnet (Ziff. 2.1). Diesen "Vereinsmitgliedern" (in der Beschwerdebegründung ist - wohl versehentlich, aber treffender - von "Kunden" die Rede) kommen gemäss dem Reglement keinerlei Mitspracherechte bei der Besetzung der Organe und der Willensbildung der Kasse zu. Mitgliederversammlungen sind keine vorgesehen, obwohl in einem Verein der Vereinsversammlung als oberstem Organ insbesondere auch die Funktion der Legislative zukommt (HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, a.a.O., Rz. 18.26). Änderungen des Kassenreglements sind vorliegend ausschliesslich dem Zentralvorstand des Gründerverbandes vorbehalten und dieser trifft auch alle Entscheide, welche gemäss dem Kassenreglement nicht in die Kompetenz des Kassenvorstandes fallen (Ziff. 7.4). Die

Beschwerdeführerin ist damit vollständig beherrscht durch ihren Gründerverband und - anders als ein privatrechtlicher Verein mit Rechtspersönlichkeit - ist sie augenscheinlich kein Zusammenschluss von Personen, die sich nach demokratischen Grundsätzen organisieren und selbstbestimmt einen im weitesten Sinn ideellen Zweck verfolgen. Dies muss umso mehr gelten, als dass die Kasse nach eigener Darstellung von einer einzelnen juristischen Person, dem Gründerverband, errichtet wurde. Der Verein ist per Definition eine Verbindung mehrerer Personen (vgl. Marginalie zu Art. 60 ZGB). Er wird anlässlich einer Gründerversammlung von den Gründern durch übereinstimmende Willensäusserung ins Leben gerufen. Die im vorliegenden Fall ohne Versammlung erfolgte Einpersonengründung war für eine Vereinsgründung von vornherein unzulässig und liess kein Rechtssubjekt entstehen (vgl. RIEMER, a.a.O., Rz. 16 zu Art. 60 ZGB; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, a.a.O., Rz. 18.22 ff.). Die Beschwerdeführerin ist nach dem Ausgeführten als Organisationseinheit ohne eigene Rechtspersönlichkeit innerhalb des (im Gegensatz zur Beschwerdeführerin im Handelsregister eingetragenen) Vereins "Wirtschaftskammer Baselland" zu qualifizieren.

3.3 Die Anerkennung als Durchführungsorgan der Familienzulagenordnung durch den Kanton ändert daran entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin nichts. Eine solche in erster Linie auf kantonale öffentlich-rechtliche Normen gestützte Verfügung vermag generell keinen Verein nach Bundeszivilrecht zu errichten oder eine mangelhafte Vereinsgründung zu heilen. Durch die mit der behördlichen Anerkennung verbundene Übertragung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben werden die Kassen zu unabhängigen Sozialversicherungsträgern mit den damit einhergehenden hoheitlichen Befugnissen, nicht aber zu Subjekten des öffentlichen oder des privaten Rechts. Die Anerkennung durch den Kanton hat keinen Einfluss auf die privatrechtliche Rechtsform und die Rechtspersönlichkeit. Der Rechtsform der Kasse kommt für die Durchführung der Familienzulagenordnung keine entscheidende Bedeutung zu (vgl. HELEN MONIOUDIS, Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger, Zürich 2003, S. 177; UELI KIESER/MARCO REICHMUTH, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über die Familienzulagen, Zürich 2010, Rz. 26 zu Art. 14 FamZG). Wenn die Beschwerdeführerin unter Bezug auf die vorgenannten Autoren ausführt, die privaten Familienausgleichskassen würden gemäss der Lehre Personen des Privatrechts bilden, so kann sie daraus nichts für sich ableiten. Mit dieser Formulierung wird einzig zum Ausdruck gebracht, dass die Anerkennung die gewählte privatrechtliche Rechtsform unberührt lässt, und der Unterschied zu den als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten des kantonalen Rechts konzipierten kantonalen Familienausgleichskassen unterstrichen (vgl. für den Kanton Basel-Landschaft § 13 Abs. 2 EG FamZG). Die privaten Familienausgleichskassen können, wenn gesetzlich nicht etwas anderes bestimmt wird, sowohl als Verein, Genossenschaft oder Stiftung, als auch in die Rechtsform einer Handelsgesellschaft gekleidet werden (MONIOUDIS, a.a.O., S. 177). Das kantonale Recht verlangt vorliegend nur, dass ein oder mehrere Verbände als Gründerverbände auftreten (§ 13 Abs. 1 EG FamZG), schreibt aber nicht vor, dass die Ausgleichskasse in einer bestimmten Rechtsform geregelt sein muss (vgl. zu den Anerkennungsvoraussetzungen § 14 Abs. 1 EG FamZG). Die Art und Weise, wie eine Familienausgleichskasse gegründet wird, entscheiden die Gründer. Die Kasse braucht dabei keine eigene Rechtspersönlichkeit zu besitzen, sodass Familienausgleichskassen, die von zwischenberuflichen Verbänden geschaffen werden, auch als besondere Verwaltungszweige der Gründerverbände organisiert sein können, solange

die Rechnungsführung und das Vermögen von jenem des Verbandes getrennt sind (CHRISTIAN HEINRICH SCHAEPPPI, Der Anspruch auf Kinderzulagen, Winterthur 1974, S. 102). Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine derartige Kasse ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

4. Die Beschwerdeführerin ist weder juristische Person des Privatrechts noch des öffentlichen Rechts. Sie ist nicht rechtsfähig und damit im vorliegenden Verfahren nicht parteifähig. Ohne Parteifähigkeit fehlt es an einer Eintretensvoraussetzung, weshalb auf die Beschwerde mittels Präsidialentscheid nicht einzutreten ist (§ 1 Abs. 3 lit. e VPO).

5. Richtet sich eine Verfügung an eine inexistente Person, ist sie fehlerhaft. Zu prüfen ist, welche Folgen dieser Mangel für die Verfügung vom 27. August 2018 und den angefochtenen Regierungsratsentscheid zeitigt. Die allfällige Nichtigkeit einer Verfügung ist von sämtlichen Behörden von Amtes wegen zu beachten und kann auch im Rechtsmittelverfahren festgestellt werden. Eine nichtige Verfügung entfaltet keinerlei Rechtswirkungen und ist ex tunc sowie ohne amtliche Aufhebung rechtlich unverbindlich. Nichtig ist eine Verfügung nur dann, wenn sie einen besonders schweren Mangel aufweist, der Mangel offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Annahme der Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet (sog. Evidenztheorie, vgl. KGE VV vom 13. Januar 2016 [810 15 209] E. 1.4; BGE 145 IV 197 E. 1.3.2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 1096 ff.). Eine Verfügung, die an eine unbestimmte oder als Rechtssubjekt nicht bestehende Person gerichtet ist, leidet an einem gravierenden Formmangel, welcher die Nichtigkeit der Verfügung nach sich ziehen kann (BVGE 2013/38 E. 4; BGE 102 III 63 E. 2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1127). Ein diese Verfügung bestätigender Beschwerdeentscheid leidet am gleichen Mangel, weil die nicht existierende Person in das Verfahren einbezogen wurde. Indem die VGD ihre Verfügung vom 27. August 2018 an die Beschwerdeführerin richtete, fasste sie eine Verfügungsadressatin ohne Rechtspersönlichkeit ins Recht (für diese Beurteilung ist nur Dispositivziffer 1 der Verfügung relevant, da der behördlichen Mitteilung in Dispositivziffer 2 schon von Gesetzes wegen keine Verfügungsqualität zukommt [vgl. § 31 Abs. 3 und 4 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz [IDG] vom 10. Februar 2011]). Der angefochtene Entscheid leidet damit gleichermassen an diesem schweren und unheilbaren Mangel, welcher überdies leicht erkennbar ist. Ebenso führt im vorliegenden Fall die Feststellung der Nichtigkeit zu keiner ernsthaften Gefährdung der Rechtssicherheit. Folglich sind die Verfügung der VGD vom 27. August 2018 und der Beschluss des Regierungsrats vom 19. Februar 2019 nichtig. Die Anfechtung eines nichtigen Entscheids führt neben dem Nichteintretensentscheid zur autoritativen Feststellung der Nichtigkeit im Dispositiv (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 144; BGE 132 II 342 E. 2.3).

6. Bei diesem Verfahrensausgang erübrigen sich Überlegungen, wie der Nichteinbezug der gesuchstellenden Person in das vorinstanzliche Verfahren zu bewerten ist und ob ihr im vorliegenden Verfahren Parteistellung einzuräumen ist.

7. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Bei

einem Nichteintretensentscheid gilt die beschwerdeführende Partei als unterliegend. Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.-- der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- zu verrechnen. Der zuviel bezahlte Kostenvorschuss ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (§ 21 VPO).

Demgemäss wird **erkannt**:

- ://:
1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
 2. Es wird festgestellt, dass die Verfügung Nr. 42 der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion vom 27. August 2018 sowie der Regierungsratsbeschluss Nr. 2019-225 vom 19. Februar 2019 nichtig sind.
 3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'800.-- verrechnet. Der zuviel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 800.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
 4. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber