



Bern, 28. Januar 2026

Artikel 64 AHVG: Zwingende Einhaltung der zugeteilten Rollen durch die kantonalen Ausgleichskassen

**Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 23.3207 Burkart vom
16. März 2023**

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Grundlagen	3
2.1	Entstehung der Ausgleichskassen	3
2.2	Rolle der kantonalen Ausgleichskassen	4
2.3	Rolle der Verbandsausgleichskassen	5
2.4	Rolle der Gründerverbände von Verbandsausgleichskassen	5
2.5	Auslegeordnung zur Kassenzugehörigkeit.....	6
2.6	Anschluss neuer Gründerverbände an Verbandsausgleichskassen.....	7
2.7	Vorgaben für den Ablauf beim Anschluss eines neuen Verbandes.....	9
3	Feststellungen	10
3.1	Was lief schief und wer war davon betroffen?	10
3.2	Zeitlicher Ablauf beim konkreten Einzelfall	11
3.3	Beurteilung der Situation im konkreten Einzelfall.....	12
3.4	Andere Einzelfälle	13
4	Schlussfolgerungen	14

1 Ausgangslage

Das Postulat 23.3207 Burkart vom 16. März 2023 mit dem Titel «Art. 64 AHVG: Zwingende Einhaltung der zugeteilten Rollen durch die kantonalen Ausgleichskassen» wurde mit folgendem Wortlaut eingereicht: «Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie die AHV-Gesetzgebung durchgesetzt werden kann, damit die kantonalen Ausgleichskassen ihre Rolle als Auffangeinrichtungen zwingend einhalten.»

Begründet wird das Postulat damit, dass die Erfahrungen betreffend die Auslegung dieses Gesetzesartikels und die gelebte Praxis zeigen würden, dass der Gesetzesartikel seitens der kantonalen Ausgleichskassen nicht konsequent eingehalten und unterschiedlich interpretiert würden, teilweise mit fatalen Folgen für die Trägerverbände. Einige kantonale Ausgleichskassen würden die Mitglieder der Trägerverbände auffordern, die Mitgliedschaften bei ihren Verbänden zu kündigen, um so einem Anschluss an eine Verbandskasse zu umgehen. Der daraus resultierende Arbeits- und Aufklärungsaufwand und die finanziellen Folgen für die Verbände sei enorm. Die kantonalen Ausgleichskassen würden damit eine vom Gesetz explizit vorgesehene Möglichkeit, sich als Arbeitgeber einem Verband und einer Verbandskasse anzuschliessen, verhindern. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass Unternehmen nicht im Clinch mit kantonalen Behörden stehen möchten, sei ein solch offensives Vorgehen von kantonalen Ausgleichskassen stossend.

Es sei deshalb zwingend, dass die kantonalen Ausgleichskassen die ihnen zugedachte Rolle als Auffangeinrichtungen konsequent leben und dass sie Arbeitgeber, die Mitglied bei einem Gründerverband werden, nicht am Kassenwechsel zu hindern versuchen würden.

Der Bundesrat beantragte am 10. Mai 2023 die Ablehnung des Postulats. Er begründete dies damit, dass die Gesetzgebung zur Anschlusspflicht klar sei und von den Ausgleichskassen auch eingehalten werde. Der Bundesrat habe Kenntnis eines einzigen Falles, in dem gewisse Probleme aufgetreten seien. Diese seien jedoch darin begründet gewesen, dass der betroffene Verband seine Aufgaben im Zusammenhang mit dem Kassenwechsel nicht wahrgenommen habe, sondern sie an die kantonale Ausgleichskasse habe delegieren wollen. Es bestehe kein Handlungsbedarf.

Der Ständerat nahm das Postulat am 15. Juni 2023 an.

2 Grundlagen

2.1 Entstehung der Ausgleichskassen

Die Grundlage für das System der 1. Säule, so wie wir es heute kennen, wurde 1939 mit der Einführung der Lohnausfallentschädigung für Wehrmänner (LEO), welche 1940 zur Lohn- und Verdienstversatzordnung (LVEO) erweitert wurde, geschaffen. In der Folge gründete der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberverbände ein knappes Dutzend Ausgleichskassen, die von Arbeitgeber- und Branchenverbänden verwaltet wurden. Zu Beginn waren diese Ausgleichskassen der Verbände für die Durchführung der neuen Versicherung zuständig. Der Bund und die Kantone errichteten öffentliche Ausgleichskassen für Personen, die keinem Verband und somit auch keiner Verbandskasse angehörten.

Zwingende Einhaltung der zugeteilten Rollen durch die kantonalen Ausgleichskassen

Die LVEO bildete hinsichtlich Organisation und Finanzierung die Grundlage für die AHV. Das entsprechende Bundesgesetz wurde am 6. Juli 1947 vom Volk angenommen und per 1. Januar 1948 in Kraft gesetzt.¹ Aufgrund der relativ kurzen Frist von der Annahme der Abstimmung bis zum in Kraft treten des Gesetzes griff man auf die bereits bestehende Organisation von Ausgleichskassen zurück, welche bisher für die Durchführung der LVEO verantwortlich waren und übertrug ihnen auch die Durchführung der AHV. Das System hat sich bisher bewährt.²

Aus diesem Grund existieren sowohl durch staatliche (Kantonale Ausgleichskassen, Ausgleichskassen des Bundes), wie auch von privaten Akteuren betriebene AHV-Ausgleichskassen (Verbandsausgleichskassen).

Jeder Beitragspflichtige und damit jeder Arbeitgeber sowie alle Selbständigerwerbenden, Nichterwerbstätigen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber müssen sich einer AHV-Ausgleichskasse anschliessen. Der Anschluss ergibt sich als zwingende Konsequenz aus den klar messbaren, äusseren Umständen der Beitragspflichtigen. Diese werden in den folgenden Kapiteln erläutert.

2.2 Rolle der kantonalen Ausgleichskassen

Die kantonalen Ausgleichskassen üben mehrere Rollen aus:

- Sie sind Ausgleichskassen für die ihnen angeschlossenen Mitglieder, namentlich die öffentlichen Einrichtungen und die Arbeitgeber sowie Selbständigerwerbenden, die keinem Berufsverband mit eigener Verbandsausgleichskasse angehören (Art. 117 Abs. 2 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenensicherung vom 31. Oktober 1947, AHVV³).
- Sie überwachen, dass alle im Kanton angesiedelten juristischen Personen und Selbständigerwerbenden bei einer Ausgleichskasse angeschlossen sind und führen ein kantonales Register mit den entsprechenden Kassenzugehörigkeiten (Art. 63 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenensicherung, AHVG⁴ i.V.m. Art. 129 Abs. 2 und Art. 144 AHVV⁵).
- Sie schliessen die Nichterwerbstätigen mit Wohnsitz im Kanton sowie die nichterwerbstätigen Studenten an, deren Studieneinrichtung ihren Hauptsitz im Kanton hat (Art. 118 AHVV).

Tatsächlich kommt den kantonalen Ausgleichskasse unter anderem auch die Funktion von Auffangeinrichtungen zu, die alle diejenigen aufnehmen müssen, die nicht bei einer Verbandsausgleichskasse angeschlossen sind. Der Grundsatz ist, dass «*niemand nirgends angeschlossen ist*». In der Entstehungsgeschichte der AHV bestanden zuerst die Verbandsausgleichskassen. Sie wurden dann durch die Ausgleichskassen der Kantone und des Bundes ergänzt. So entstand auch der Aufbau des Artikel 64 AHVG, bei dem die Verbandsmitgliedschaft das erste entscheidende Kriterium für die Kassenzugehörigkeit ist (Abs. 1). Bei den kantonalen Ausgleichskassen müssen all diejenigen angeschlossen sein, die keinem Gründerverband einer Verbandsausgleichskasse angehören (Abs. 2), sowie die Nichterwerbstätigen und die Arbeitnehmer ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber, die jeweils nicht in Berufsverbänden angeschlossen sein können. Bei Neugründungen ohne gleichzeitigen Verbandseintritt ist automatisch die kantonale Ausgleichskasse zuständig. Anderseits muss sie auch diejenigen Beitragspflichtigen übernehmen, die wegen Nicht-Bezahlens der Mitgliederbeiträge aus den Gründerverbänden ausgeschlossen werden.

¹ AS 63 837

² Vgl. <https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/institutionen/kassenwesen/ausgleichskassen>.

³ SR 831.101

⁴ SR 831.10

⁵ Für die Detailregelung vgl. die Weisungen für die Führung des Registers der Beitragspflichtigen (WRB), abrufbar auf: <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/6951>.

Die kantonalen Ausgleichskassen sind jedoch nicht nur subsidiär tätig, sondern auch als vollwertige, eigenständige Ausgleichskassen.

Bei Kassenwechseln von Beitragspflichtigen zu einer anderen kantonalen Ausgleichskasse oder zu einer Verbandsausgleichskasse haben die kantonale Ausgleichskasse keine andere Rolle, als beim Vollzug den Wechsel im Register nachzutragen.

Solange die vorgegebenen Abläufe eingehalten werden (vgl. Kapitel 2.7), haben die kantonalen Ausgleichskassen nicht nur keine Rolle, sondern auch keine Möglichkeit, auf den Kassenwechsel von Verbandsmitgliedern Einfluss zu nehmen.

2.3 Rolle der Verbandsausgleichskassen

Die Verbandsausgleichskassen (VAK) sind zuständig für die Mitglieder ihrer Gründerverbände. Die Verbandsausgleichskassen müssen die Verbandsmitglieder aufnehmen und können sie nicht ablehnen oder ausschliessen. Die Verbände hingegen können Mitglieder ausschliessen. In diesem Fall sowie bei einem Verbandsaustritt wechselt als Konsequenz aus dem Ausschluss oder Austritt auch die Kassenzugehörigkeit.

Die einzige Ausnahme besteht in einer Mehrfachmitgliedschaft bei Gründerverbänden von unterschiedlichen Verbandsausgleichskassen. In diesem Fall besteht ein Wahlrecht des Mitglieds, das eine dieser Verbandsausgleichskassen auswählen muss. Ein erneuter Wechsel ist nur im nach Artikel 117 Absatz 1 i.V.m. Artikel 99 Absatz 1 AHVV vorgegebenen Fünf-Jahres-Rhythmus möglich.

Bei der Aufnahme von neuen Mitgliedern oder von neuen Gründerverbänden hat die Verbandsausgleichskasse alle Abklärungen und formellen Schritte für den Anschluss durchzuführen und den Kassenwechsel bis zum 31. August des Jahres vor dem Wechsel an die bisherige Ausgleichskasse zu melden.⁶

2.4 Rolle der Gründerverbände von Verbandsausgleichskassen

Die Gründerverbände haben die Aufgabe, ihren Verbandsausgleichskassen eine vollständige Mitgliederliste zur Verfügung zu stellen und sämtliche Mutationen sofort zu melden, damit die Verbandsausgleichskassen die Kassenzugehörigkeit überwachen und die sich aus solchen Mutationen ergebenden Änderungen bei der Kassenzugehörigkeit fristgerecht umsetzen können.

Im Vorfeld von Abstimmungen zum Beitritt als neuer Gründerverband oder zur Aufnahme eines weiteren Verbandes als zusätzlicher Gründerverband müssen sie alle ihre Mitglieder umfassend über die Vor- und Nachteile sowie die Folgen informieren. Dies insbesondere dann, wenn an den Abstimmungen des für die Beschlussfassung zu Statutenänderungen zuständigen Verbandsorgans nur ein Teil der Mitglieder vertreten ist.

Der Gesetzgeber hat eine hohe Hürde von Dreivierteln der abgegebenen Stimmen bei den neuen und bei den bestehenden Verbänden vorgegeben (Art. 53 Abs. 1 Bst. b AHVG). Dadurch müssten Unstimmigkeiten vor dem Beitrittsbeschluss ausdiskutiert und behoben sein. Wenn der Beschluss durch eine Delegiertenversammlung gefasst wird, ist allerdings

⁶ Wegleitung über die Kassenzugehörigkeit der Beitragspflichtigen (WKB), Rz. 2009, abrufbar unter <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/6936>.

Zwingende Einhaltung der zugeteilten Rollen durch die kantonalen Ausgleichskassen

die Mehrheit der Verbandsmitglieder nicht anwesend. Umso wichtiger ist diesfalls eine umfassende vorgängige Konsultation und Diskussion innerhalb des Verbandes.

2.5 Auslegeordnung zur Kassenzugehörigkeit

Gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen (Art. 64 AHVG) ergibt sich die Kassenzugehörigkeit als zwingende Konsequenz aus den äusseren Umständen der Beitragspflichtigen. Dadurch soll die gegenseitige Abwerbung von Mitgliedern zwischen den Ausgleichskassen von Anfang an unterbunden werden, damit die Verwaltungskosten durch Stabilität im Mitgliederbestand und langfristige Planungssicherheit (Budgets, Personalbestand, Investitionen, Reserven) möglichst tief gehalten werden können. Es gibt deshalb bei den Ausgleichskassen auch keine Werbung und keine Marketingabteilungen.

Für alle Beitragspflichtigen ergibt sich die Zuständigkeit der AHV-Ausgleichskasse wie erwähnt aus den äusseren Umständen. So sind beispielsweise nichterwerbstätige Studenten bei der kantonalen Ausgleichskasse des Sitzes der Universität angeschlossen. Die Zuständigkeit der Ausgleichskasse für nichterwerbstätige Studenten ergibt sich aus der Wahl der Universität. Die Studenten wählen die Universität und nicht die Ausgleichskasse. Für die erwerbstätigen Studenten ergibt sich der Anschluss via das Arbeitsverhältnis.

Das wichtigste Entscheidungsmerkmal ist jedoch, ob ein Beitragspflichtiger Mitglied eines Gründerverbandes ist oder nicht.⁷ Als Gründerverband wird der entsprechende Verband inklusive sämtlicher Unterverbände und Sektionen verstanden. Ist ein Dachverband Gründerverband, sind damit auch alle Unterverbände, Sektionen und Kollektivmitglieder Bestandteil des Gründerverbandes und nicht nur der Dachverband selbst. Wer Mitglied in einem Gründerverband ist, wird obligatorisch der Verbandsausgleichskasse dieses Gründerverbandes angeschlossen. Der Gründerverband haftet für die Tätigkeit und die finanzielle Tragbarkeit der Verwaltungskosten seiner Verbandsausgleichskasse, weshalb es auch im ureigensten Interesse des Verbandes ist, dass alle seine Mitglieder dort angeschlossen sind. Zu diesem Grundsatz gibt es eine Einschränkung: Wenn der Eintritt in den Gründerverband nur zum Zweck erfolgt, bei seiner Verbandsausgleichskasse angeschlossen werden zu können, dann ist dieser Anschluss nichtig (Art. 121 Abs. 2 AHVV). Der Eintritt in den Gründerverband muss erfolgen, weil ein Interesse am Verband besteht. Im Zweifelsfall muss der Beitragspflichtige dies nachweisen.

Nur Beitragspflichtige, die mehr als einem Gründerverband von unterschiedlichen Verbandsausgleichskassen angehören, haben eine freie Wahl zwischen diesen Verbandsausgleichskassen. Einmal gewählt, kann nur noch im Rhythmus der fünf Jahre gemäss Artikel 117 Absatz 1 i.V.m. Artikel 99 Absatz 1 AHVV zwischen den beiden Verbandsausgleichskassen gewechselt werden.

Alle anderen Beitragspflichtigen, die nicht einem Gründerverband angehören, sind zwingend bei der kantonalen Ausgleichskasse des Geschäftssitzes angeschlossen. Eine Verlegung des Sitzes oder des Wohnsitzes in einen anderen Kanton hat einen Kassenwechsel zur kantonalen Kasse des neuen Kantons zur Folge (Art. 117 Abs. 2 AHVV).

Wenn ein Arbeitgeber oder ein Selbständigerwerbender neu in einen Gründerverband eintritt, ist dieser Verband verpflichtet, seiner Verbandsausgleichskasse eine entsprechende Eintrittsmeldung zu machen. Die Ausgleichskasse muss das Neumitglied kontaktieren, eine allfällige Mehrfachmitgliedschaft in anderen Verbänden abklären und den Kassenwechsel einleiten, so-

⁷ Das Postulat verwendet auch den Begriff "Trägerverband", was von der Sache her korrekt ist, das Gesetz verwendet jedoch den Begriff "Gründerverband", weshalb in diesem Bericht konsequent die Terminologie aus dem Gesetz verwendet wird.

fern nicht eine Mitgliedschaft in einer anderen Verbandsausgleichskasse besteht und bestehen bleiben soll. Die aufnehmende Kasse macht auch eine Mutationsmeldung an die abtretende Kasse und an das kantonale Register. Dieser Meldeprozess ist weitgehend standardisiert und erfolgt durch eine elektronische Meldung. Im Rahmen der Anschlussformalitäten muss u.a. die Lohnsumme für die Akontobeiträge und der BVG-Anschluss⁸ ermittelt und dokumentiert werden. Für das Funktionieren des Anschlussprozesses ist es ausschlaggebend, dass der Gründerverband die Meldung an die Ausgleichskasse rechtzeitig und konsequent vornimmt.⁹

Tritt ein Verbandsmitglied aus dem Gründerverband aus, so erlischt seine Mitgliedschaft bei der Verbandsausgleichskasse. Der Austritt aus der Verbandsausgleichskasse löst eine Mutationsmeldung von der Verbandsausgleichskasse an die zuständige kantonale Ausgleichskasse aus (vgl. Art. 121 Abs. 4 AHVV). Diese kontaktiert das entsprechende Mitglied, und wenn keine andere Verbandsmitgliedschaft besteht, erfolgt der Anschluss an die kantonale Ausgleichskasse.

Die Kassenwechsel zwischen Verbands- und kantonalen Ausgleichskassen finden jeweils per 1. Januar statt, da die Lohnmeldungen und Abrechnungen auf einer Jahreslohnsumme basieren (Art. 121 Abs. 5 AHVV). Findet das auslösende Ereignis erst nach dem 31. August statt, so findet der Kassenwechsel auf den 1. Januar des übernächsten Kalenderjahres statt.

Gemäss Artikel 64 Absatz 6 AHVG ist bei Streitigkeiten über die Kassenzugehörigkeit das BSV zuständig. Dem BSV werden jährlich zwischen Null und drei Fälle unterbreitet. Soweit bekannt, gab es noch nie einen Fall, der ans Bundesgericht weitergezogen wurde.

2.6 Anschluss neuer Gründerverbände an Verbandsausgleichskassen

Während der Anschluss von Beitragspflichtigen an eine Ausgleichskasse kein Wahlrecht, sondern die Folge von äusseren Umständen ist, besteht für die beruflichen und zwischenberuflichen Verbände die Möglichkeit, entweder selbst eine neue Verbandsausgleichskasse zu gründen oder sich einer bestehenden als zusätzlicher Gründerverband anzuschliessen (Art. 53 AHVG).

Ebenso können bestehende Gründerverbände beschliessen, als Gründerverbände auszuscheiden und die Verbandsausgleichskasse zu liquidieren oder von den verbleibenden Gründerverbänden weiterführen zu lassen (Art. 60 AHVG). Ein Ausscheiden entbindet die bisherigen Gründerverbände nicht von ihrer Haftung für alle Schäden, die bis zum Ausschiededatum verursacht wurden. Die Verbandsausgleichskassen sind seit einer am 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Gesetzesänderung verpflichtet, eine Liquidationsreserve zu bilden (Art. 60 AHVG).

Die Verbände haben also eine Wahl, ob sie einer Verbandsausgleichskasse angeschlossen sein wollen oder nicht. Schliesst sich ein Verband einer Verbandsausgleichskasse als Gründerverband an, so wird der Kassenanschluss für seine Mitglieder im Rahmen der obigen Ausführungen automatisch obligatorisch. Das einzelne Verbandsmitglied hat kein Wahlrecht (ausser es ist bereits Mitglied in einem anderen Gründerverband), nur der Verband als solches hat dieses Wahlrecht. Die Anforderungen an die Gründerverbände sind in Artikel 83 AHVV aufgeführt. So müssen sie u.a. die Rechtsform eines Vereins gemäss den Artikeln 60 ff. des Zivilgesetzbuchs (ZGB)¹⁰ oder einer Genossenschaft gemäss den Artikeln 828 ff. Obligationenrechts (OR)¹¹ aufweisen.

⁸ Weisungen über die Kontrolle des Anschlusses der Arbeitgeber an eine Einrichtung der beruflichen Vorsorge gemäss Artikel 11 BVG (AKBV), Rz 2020 ff., abrufbar unter <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/6034>.

⁹ WKB Rz. 2005 ff.

¹⁰ SR 210

¹¹ SR 220

Zwingende Einhaltung der zugeteilten Rollen durch die kantonalen Ausgleichskassen

Aufgrund der Auswirkungen auf die angeschlossenen Mitglieder und der Haftungsverpflichtung gibt es für den Anschluss als Gründerverband hohe Hürden. Dies soll verhindern, dass sich ein Verband leichtfertig und halbherzig als neuer Gründerverband anschliesst. Deshalb müssen dem Anschluss als neuer Gründerverband sowohl sämtliche bisher bestehenden Gründerverbände dieser Ausgleichskasse als auch der neue Verband zustimmen. Der Beschluss muss von dem zur Statutenänderung zuständigen Verbandsorgan mit dem hohen Quorum von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen (Art. 53 Abs. 1 Bst. b. AHVG) gefasst und öffentlich beurkundet werden. Wird bei einem der beteiligten Verbände das Quorum nicht erfüllt oder die Formvorschrift der öffentlichen Beurkundung nicht eingehalten, ist ein Anschluss nicht möglich. Der Anschluss erfordert somit ein starkes Bekenntnis von allen Beteiligten.

Der Austritt von einzelnen bestehenden Gründerverbänden erfolgt in der Praxis meistens dann, wenn sich der Verband als solcher auflöst oder viele Mitglieder verliert. Ein solcher Verbandsaustritt kann daher grundsätzlich immer erfolgen. Wollen hingegen alle Gründerverbände austreten und die Verbandsausgleichskasse auflösen, so bestimmt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) den Zeitplan, damit die Datenmigration für die individuellen Konten der versicherten Personen und die Rentendossiers in eine andere Ausgleichskasse geordnet und sicher stattfinden kann (Art 107 Abs. 1 AHVV). Der effektive Zeitpunkt für den Vollzug hängt von den individuellen Umständen ab.

Der Neueintritt von Gründerverbänden ist demgegenüber nur in bestimmten Jahren möglich. Diese sind gemäss Artikel 99 Absatz 1 AHVV wie folgt definiert: "*Verbände, die auf den 1. Januar 1948 keine Ausgleichskasse errichtet haben, können erstmals nach drei und dann jeweils nach fünf Jahren seit Inkrafttreten des AHVG eine neue Ausgleichskasse errichten oder an der Verwaltung einer bereits bestehenden Ausgleichskasse als weiterer Gründerverband mitwirken.*" Somit war der Anschluss von neuen Gründerverbänden letztmals per 1. Januar 2021 und ist in Zukunft nur per 1. Januar 2026, 1. Januar 2031, 1. Januar 2036, etc. möglich.

Im Jahr 2020 konnten wegen der Einschränkungen im Rahmen der Schutzmassnahmen gegen das Corona-Virus zahlreiche Versammlungen nicht wie vorgesehen durchgeführt werden. Aus diesem Grund konnte der Terminplan für einen auf den 1. Januar 2021 geplanten Anschluss in der Regel nicht eingehalten werden. Für den Grossteil der neuen Gründerverbände konnte der tatsächliche Anschluss dadurch erst auf den 1. Januar 2022 umgesetzt werden.¹² Für diesen späteren Anschluss zugelassen waren nur diejenigen Verbände, die den Anschluss frühzeitig geplant und kommuniziert hatten und nur aufgrund der Verschiebung der Versammlungen in Verzug kamen.

Es ist selbstredend, dass es die Aufgabe der Verbände ist, alle ihre Mitglieder über einen beabsichtigten Kassenanschluss zu informieren und von diesem Schritt zu überzeugen. Ebenso ist es die Aufgabe der Verbände, der entsprechenden Verbandsausgleichskasse die vollständige Mitgliederliste mit allen Kontaktdata zu übergeben. Die Mitglieder müssen alle kontaktiert und über den bisherigen Kassenanschluss befragt werden. Nur so können sie ein allfälliges Wahlrecht ausüben, falls sie noch bei einem anderen Gründerverband Mitglied sind. Die Verbandsausgleichskasse nimmt dann die Aufnahme der neuen Mitglieder per 1. Januar vor und orientiert die bisherigen Ausgleichskassen über diesen Kassenwechsel. Die kantonalen Ausgleichskassen haben in diesem Prozess keine Aufgaben, ausser dass sie die Kassenwechsel in den kantonalen Registern nachführen müssen (Art. 129 und Art. 144 AHVV).

Es ist also die neue Ausgleichskasse, die den Wechselprozess für die Mitglieder, die bei den anderen Kassen versichert sind, zu initiieren und durchzuführen hat. Das Verfahren beim Anschluss an eine Ausgleichskasse ist in den gesetzlichen Bestimmungen klar umschrieben (Art.

¹² Vgl. Weisung über Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) im Bereich der AHV/IV/EO-Beiträge, Organisation und Versicherungsunterstellung vom 30. März 2020, Rz. 19, abrufbar unter: <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/12739>.

121 AHVV). Das BSV hat das Verfahren zudem in der «Wegleitung über die Kassenzugehörigkeit der Beitragspflichtigen» (WKB), in den Randziffern 2009 bis 2011 präzisiert. Zusammengefasst ist es Aufgabe der neuen Verbandsausgleichskasse, der bisherigen Ausgleichskasse ein Übertrittsbegehr zu zustellen.

Das Übertrittsbegehr muss alle notwendigen Informationen enthalten, wie z.B. die Kontakt- daten und Einzelheiten über die Mitgliedschaft im Gründerverband. Die bisherige Ausgleichskasse muss die Übertragung bestätigen oder bestreiten.

2.7 Vorgaben für den Ablauf beim Anschluss eines neuen Verbandes

Das Verfahren für den Anschluss eines neuen Gründerverbandes bei einer Verbandsausgleichskasse beinhaltet folgenden Ablauf, der nachstehend Schritt für Schritt beschrieben wird. Die Daten beziehen sich jeweils auf das Kalenderjahr vor dem Anschluss, also bei einem Anschluss per 1. Januar 2021 auf das Jahr 2020 oder früher.

1. Grundsatzentscheid und Verbandsarbeit

Mindestens ein Jahr vor den entscheidenden Versammlungen müssen die Vorstände den Grundsatzentscheid treffen, Gespräche mit den bereits bestehenden Gründerverbänden zu führen. Je mehr Verbände beteiligt sind, desto früher müssen sie damit beginnen, um genügend Zeit für die anschliessende Verbandsarbeit und die Information ihrer Mitglieder zu haben. In der Regel finden auch juristische Abklärungen und Vorgespräche mit dem der Aufsichtsbehörde BSV statt.

2. Formelle Versammlungen der Gründerverbände

Sowohl die bisherigen Gründerverbände als auch der neue Verband müssen dem Anschluss je mit notariell beglaubigten Dreiviertel der abgegebenen Stimmen zustimmen (Art. 53 Abs. 1 Bst. b AHVG). Zuständig ist das für die Statutenänderungen zuständige Verbandsorgan. Diese Beschlüsse müssen bis zum 31. Mai vorliegen.

3. Formelles Gesuch um Anschluss eines neuen Gründerverbands beim BSV bis spätestens am 1. Juni¹³

4. Anpassung des Kassenreglements

Mit dem Gesuch ist das neue Kassenreglement der Verbandsausgleichskasse einzureichen. Der Anschluss wird durch die Genehmigung des Kassenreglements formell durch das BSV bewilligt (Art. 57 Abs. 1 AHVG i.V.m. Art. 100 AHVV). Das BSV prüft speziell die neuen Schlüssel für die Beteiligung am Kassenvorstand und die Regelung zur Haftung und Finanzierung der Sicherheitsleistung. Für die formelle Genehmigung durch das BSV muss das Kassenreglement bereits durch die Gründerverbände verabschiedet sein und die Genehmigung muss von allen Gründerverbänden rechtsgültig unterschrieben beantragt werden. Damit der Genehmigungsprozess rasch durchgeführt werden kann, ist eine vorgängige Vorprüfung empfehlenswert. Entsprechend früh müssen sich die bisherigen und die neuen Gründerverbände mit dieser Frage auseinandersetzen.

5. Evaluation der Neumitglieder

Wenn alle Verbände zugestimmt haben und das Kassenreglement genehmigt ist, muss die Verbandsausgleichskasse anhand der Mitgliederliste des neuen Verbandes eine Umfrage bei allen Verbandsmitgliedern durchführen. Mitglieder, die noch bei einem anderen Gründerverband einer anderen Ausgleichskasse Mitglied sind, haben ein Wahlrecht. Sie können erstmalig im Zeitpunkt des Anschlusses und dann jeweils wieder im oben beschriebenen Fünf-Jahres-Rhythmus wählen, bei welcher der beiden Verbandsausgleichskassen

¹³ Vgl. AHV-Mitteilung Nr. 250 vom 8. Juni 2009.

Zwingende Einhaltung der zugeteilten Rollen durch die kantonalen Ausgleichskassen

sie angeschlossen sein wollen (Art. 117 Abs. 1 AHVV). Deshalb muss die Verbandsausgleichskasse diese Umfrage durchführen. Sind die Versammlungen erst spät angesetzt, so muss diese Umfrage vorsorglich schon vor der formellen Genehmigung stattfinden, damit die Fristen eingehalten werden können.

6. Arbeiten zum Anschluss der Neumitglieder

Im Anschluss muss die Verbandsausgleichskasse bei den neu zu ihr übertretenden Mitgliedern das Anschlussprozedere durchführen, welches in der WKB in der Randziffer 2024 i.V.m. den Randziffern 2009-2011 präzisiert ist. Dabei sind verschiedene Daten zu erheben, so z.B. auch eine Kopie des Anschlussvertrages an eine Vorsorgeeinrichtung der beruflichen Vorsorge (vgl. Rz 2012 der Weisungen über die Kontrolle des Anschlusses der Arbeitgeber an eine Einrichtung der beruflichen Vorsorge gemäss Artikel 11 BVG [AKBV]).

7. Frist für die Meldung von Kassenwechseln: 31. August

Bis zum 31. August muss die neue Verbandsausgleichskasse den bisherigen Ausgleichskassen den Übertritt ihrer neuen Mitglieder melden.¹⁴ Wird diese Frist überschritten, so kann der Wechsel nur noch mit Zustimmung der abgebenden Ausgleichskassen per 1. Januar des nachfolgenden Jahres erfolgen. Ohne diese Zustimmung kann er erst auf den 1. Januar des übernächsten Jahres erfolgen.

8. Einsprachefrist gegen Kassenwechsel: 31. Oktober

Bis zum 31. Oktober besteht eine Einsprachefrist für die abtretenden Ausgleichskassen, wenn sie mit dem Übertritt nicht einverstanden sind.¹⁵ Bei einem Neuanschluss eines Verbandes kann in der Regel kein Missbrauch vorliegen, da der Neuanschluss des Verbandes ja gerade das Ziel eines Eintritts in diese Kasse hat.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass gemäss geltender Praxis die übernehmenden Ausgleichskassen den Prozess des Kassenwechsels einleiten und durchführen müssen. Die abtretenden Ausgleichskassen haben ausser dem erwähnten Einspracherecht keine weiteren Aufgaben und Rechte, sie müssen nur den Austritt vollziehen.

Aus diesem Grund müssen die öffentlich beurkundeten Beschlüsse aller Verbände spätestens bis zum 1. Juni beim BSV eingereicht werden. So ist sichergestellt, dass die Genehmigung durch das BSV rechtzeitig erfolgen kann und die Kassenwechsel auf den nächsten 1. Januar stattfinden können.

3 Feststellungen

3.1 Was lief schief und wer war davon betroffen?

Das Postulat Burkart führt aus, dass die kantonalen Ausgleichskassen die Mitglieder der Gründerverbände systematisch auffordern würden, aus dem Gründerverband auszutreten, um bei der kantonalen Ausgleichskasse angeschlossen bleiben zu können.

Bei den letzten Neuanschlüssen von Gründerverbänden im Jahr 2021 bzw. 2022 wurden insgesamt acht Verbände als neue Gründerverbände bei insgesamt sechs Verbandsausgleichskassen angeschlossen. Je zwei Verbandsausgleichskassen nahmen je zwei neue Gründerverbände auf. Ein geplanter Anschluss bei einer weiteren Verbandsausgleichskasse scheiterte an der Dreiviertel-Mehrheit und konnte nicht umgesetzt werden.

¹⁴ Vgl. WKB Rz. 2009.

¹⁵ Vgl. WKB Rz. 2011

Zwingende Einhaltung der zugeteilten Rollen durch die kantonalen Ausgleichskassen

Dem Bundesrat ist bekannt, dass bei einem dieser Verbände (Verband A) bzw. einer Verbandsausgleichskasse (VAK X) Probleme entstanden sind. Bei allen übrigen Verbandsausgleichskassen mit neu angeschlossenen Verbänden sind keine solchen Probleme bekannt. Dem Bundesrat liegen wie dargelegt keine anderen Beispiele vor.

Beim neu angeschlossenen Verband A sind aufgrund des Neuanschlusses Dutzende Mitglieder ausgetreten. Bei der VAK X wurde gleichzeitig ebenfalls der Verband B angeschlossen, bei dem ähnliche Probleme, aber in kleinerem Ausmass aufgetreten sind.

3.2 Zeitlicher Ablauf beim konkreten Einzelfall

Das Postulat bezieht sich auf den Verband A, der sich als Gründerverband der VAK X angeschlossen hat. Das gewählte Vorgehen entsprach dabei nicht dem von der Aufsichtsbehörde vorgegebenen Ablauf, wie er in Kapitel 2.7 beschrieben ist.

Fünf Jahre zuvor war beim gleichen Verband ein erster Versuch für den Kassenanschluss gescheitert. Etliche Mitglieder von Verband A sind auch noch Mitglieder in anderen Verbänden mit Verbandsausgleichskassen und wollten deshalb keinen Kassenwechsel. Das notwendige Quorum von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen konnte damals nicht erreicht werden.

Der nachstehende Ablauf zeigt, welches Vorgehen gewählt wurde.

1. Vorgängig fanden ab 2018 mehrere Besprechungen zwischen BSV, VAK X und Rechtsvertreter der VAK X zum Vorgehen und Verfahren zum Anschluss eines neuen Gründerverbandes statt. Das BSV hat die Vorgaben und einzuhaltenden Abläufe dargelegt.
2. Die ordentliche Delegiertenversammlung des Verbandes A beschloss am 29. September 2020 mit notariell beglaubigten 102 zu 5 Stimmen, sich als Gründerverband der VAK X anzuschliessen. Die Zustimmung erfolgte also mit 95.3% der abgegebenen Stimmen.
3. Die VAK X hat dann, entgegen den Weisungen und den ihr an den Besprechungen vom BSV kommunizierten Vorgaben, die kantonalen Ausgleichskassen als registerführende Stellen angeschrieben und sie aufgefordert, die Mitgliederliste des Verbandes A für den betreffenden Kanton zu bearbeiten und für alle Verbandsmitglieder A, die bei dieser kantonalen Ausgleichskasse angeschlossen sind, den Kassenwechsel zur VAK X auszulösen (jedoch diejenigen Verbandsmitglieder A, die bereits bei einer anderen Verbandsausgleichskasse angeschlossen waren, nicht zu kontaktieren).
4. Die kantonalen Ausgleichskassen haben dieses Vorgehen abgelehnt, im Einklang mit den bestehenden Regeln. Anschliessend hat die VAK X beim BSV am 18. Februar 2021 eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht mit dem Begehr, die kantonalen Ausgleichskassen zu verpflichten, die Kassenwechsel zu organisieren und einzuleiten. Das BSV hat dieses Anliegen am 10. März 2021 ebenfalls abgelehnt und die VAK X aufgefordert, korrekt vorzugehen, d.h. die Verbandsmitglieder A direkt anzuschreiben und die Abklärungen selbst vorzunehmen. Beitragspflichtige, die bei mehreren Verbänden Mitglied sind, sollten das Wahlrecht ausüben können.
5. In der Zwischenzeit hatten jedoch mehrere kantonale Ausgleichskassen die Verbandsmitglieder A, die bisher bei den kantonalen Ausgleichskassen abgerechnet haben, schon direkt kontaktiert.
6. Sie führten dabei aus, dass die Mitglieder nach Rechtslage nun zur VAK X wechseln müssen und dass sie das ausserordentlich bedauern würden. Es gäbe aber nichts mehr, was

Zwingende Einhaltung der zugeteilten Rollen durch die kantonalen Ausgleichskassen

das verhindere, ausser sie würden aus dem Verband austreten. Die kantonale Ausgleichskasse Z bedauerte, dass durch diesen Entscheid Arbeitsplätze vom Kanton Z in den Kanton R verlagert werden müssten.

7. Die VAK X holte die Umfrage bei den Mitgliedern doch noch nach.
8. Im Mai 2021 trafen beim BSV Beschwerden von Mitgliedern gegen den "unfreiwilligen Kassenwechsel" ein. Einige Verbandsmitglieder A waren dabei anwaltlich vertreten und wehrten sich gegen einen Kassenwechsel. Bei einigen war offenbar die Nähe zum Kanton wichtiger als die Mitgliedschaft zum Verband A, was sich in Sätzen äusserte wie diesem: "... *wird der Verband A, welcher meine Mandantin notabene nur mangels eines spezifischen Berufsverbands [für die eigentliche Tätigkeit] angehört, ...*"
9. Es trafen auch Meldungen über Verbandsaustritte aus dem Verband A ein. In einer regionalen Sektion trat die Mehrheit der Mitglieder aus dem Verband aus.
10. Beim Rest wurde der Kassenwechsel dann doch noch ordentlich durch die VAK X durchgeführt.

3.3 Beurteilung der Situation im konkreten Einzelfall

Zur Beantwortung des Postulats wurden verschiedene Abklärungen durchgeführt. Die Erkenntnis daraus lautet, dass es sich beim beschriebenen Vorfall nicht um eine allgemeine Praxis der kantonalen Ausgleichskassen handelt, sondern um einen Einzelfall, die durch den betreffenden Verband selbst verursacht und von einigen kantonalen Ausgleichskassen ausgenutzt worden ist.

Dabei sind verschiedene Faktoren zusammengekommen:

- Die Delegiertenversammlung des Verbands A hatte dem Anschluss als Gründerverband der VAK X zwar zugestimmt. Der Verband hat dann aber den Anschluss seiner Mitglieder bei dieser Verbandsausgleichskasse entgegen der klaren und ihm bekannten Vorgaben nicht selbst organisiert, sondern die bisher zuständigen kantonalen Ausgleichskassen mit der Ermittlung der betroffenen Mitglieder und dem Auslösen des Kassenwechsels beauftragt.
- Beim Verband A wurde der Beschluss durch die Delegiertenversammlung gefällt, in der nur ein kleiner Anteil der angeschlossenen Verbandsmitglieder vertreten ist.
- Der Verband A umfasst auch Mitglieder, die zwar ein Interesse an gewissen Elementen des Berufsverbandes haben, die jedoch gemäss ihren eigenen Aussagen in der Haupttätigkeit und Hauptausrichtung nicht der "Kernbranche" angehören und sich in Schreiben als "Passivmitglieder" bezeichneten.
- Die VAK X hat in Abweichung von den geltenden Vorgaben von den kantonalen Ausgleichskassen gefordert, dass diese in ihren kantonalen Registern ermitteln sollen, welche Verbandsmitglieder bereits bei einer anderen Verbandsausgleichskasse angeschlossen sind und diejenigen identifizieren, die bei der kantonalen Ausgleichskasse angeschlossen sind und für diese den Kassenwechsel einleiten.
- Dadurch hat die VAK X von den abtretenden kantonalen Ausgleichskassen eine aktive Kommunikationsrolle verlangt, die in den Weisungen nicht vorgesehen ist und die gegen ihre eigenen Interessen lief.
- Durch das Abweichen vom normalen Ablauf und die Übertragung der Kommunikation an die kantonalen Ausgleichskassen hatten diese frühzeitige Kenntnis über die bevorstehenden Kassenwechsel und erhielten so die Möglichkeit, darauf Einfluss zu nehmen.
- Einige Verbandsmitglieder A sind zudem vom angekündigten Kassenwechsel überrascht und durch die Kommunikation der kantonalen Ausgleichskassen verunsichert worden und wollten keine Veränderung.

Zusammenfassend haben der Verband A und die VAK X diese unbefriedigende Situation durch regelwidrige Handlungen ausgelöst. Diverse kantonale Ausgleichskassen haben anschliessend zu dieser unbefriedigenden Situation beigetragen.

Wären die vorgegebenen Prozesse und die Weisungen des BSV eingehalten worden, wäre diese Situation gar nicht eingetreten.

3.4 Andere Einzelfälle

Der Bundesrat hat Kenntnis von einem weiteren, allerdings anders gelagerten Fall: er betrifft eine sog. zwischenberufliche Verbandsausgleichskasse, die regional verankert ist. Einige Arbeitgeber, die neu in den Gründerverband eintreten, verweigern den Kassenwechsel, weil sie um Aufträge des Kantons fürchten.

Die Aufsichtsbehörde erlangt zudem gelegentlich Kenntnis von Einzelfällen, bei denen Verbandsmitglieder wegen einer engen geschäftlichen Beziehung zum Kanton oder zu Gemeinden oder einer engen Verwurzelung im Kanton nicht zur Verbandsausgleichskasse wechseln wollen. Sie sind in der Regel wegen gewisser Ausbildungsmöglichkeiten oder einem Fachaus tausch Verbandsmitglied, betrachten sich aber oft eher als Passivmitglieder. Die Zugehörigkeit zur kantonalen Ausgleichskasse ist ihnen wichtig. Wird der Kassenanschluss von der Verbandsausgleichskasse durchgesetzt, treten diese Mitglieder oftmals aus dem Verband aus.

Diesen Einzelfällen ist gemeinsam, dass der Verbleib in der kantonalen Ausgleichskasse respektive allenfalls der Verbandsaustritt nicht auf Druck oder Werbung durch die kantonalen Ausgleichskassen erfolgt, sondern weil diese Verbandsmitglieder explizit bei der kantonalen Ausgleichskasse bleiben wollen. In solchen Fällen verzichten die betroffenen Verbände und ihre Verbandsausgleichskassen in der Regel auf die Durchführung des Kassenwechsels, um das Mitglied trotzdem im Verband zu behalten. Diese Fälle sind nicht sehr zahlreich. Die Aufsichtsbehörde kann das nur durch Zufall feststellen, da es kein nationales Zentralregister für Verbandszugehörigkeiten gibt und die Verbandsmitgliedschaften daher nicht von aussen einsehbar sind. Erhält die Aufsichtsbehörde davon Kenntnis, so ordnet sie den Kassenwechsel an. In der Regel erhält sie jedoch keine Kenntnis, da die Verbandsausgleichskassen in diesen Fällen die abweichende Kassenzugehörigkeit akzeptieren und nicht an die Aufsichtsbehörde gelangen. Dadurch kann es auch zu Verbandsaustritten kommen. Solche Verbandsaustritte kann die Aufsichtsbehörde nicht verhindern oder rückgängig machen, da sie dazu keine gesetzliche Kompetenz hat. Die Vereinszugehörigkeit richtet sich nicht nach dem AHVG, sondern nach dem Vereinsrecht und ist durch die verfassungsmässige Vereinigungsfreiheit (Art. 23 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]¹⁶) geschützt.

Es kommt auch vor, dass einzelne Verbände ihren Verbandsausgleichskassen aus Datenschutzgründen die Einsicht in ihre Mitgliederlisten verweigern. Solche Fälle verunmöglichen es den Verbandsausgleichskassen, die Mutationen im Mitgliederbestand des Verbandes entsprechend zu bewirtschaften. Das ist auch nicht im Interesse des Verbandes, da er für die Verbandsausgleichskasse haftet (Art. 70 AHVG) und entsprechend auf zahlreiche Mitglieder angewiesen ist. Dieses Verhalten verunmöglicht den Revisoren, welche die Ausgleichskasse prüfen, zu kontrollieren, ob die angeschlossenen Mitglieder auch tatsächlich Verbandsmitglieder sind. Auf diesem Weg erhält die Aufsichtsbehörde BSV Kenntnis von solchen Fällen und interveniert dann entsprechend. In der Regel können diese Fälle in der Folge relativ einfach behoben werden, zumal sie meist auf fehlendes Wissen von neuen Verbandsfunktionären zurückzuführen sind.

4 Schlussfolgerungen

Im vorliegenden Fall haben sich mehrere Parteien nicht an die vom Gesetzgeber vorgesehene Rolle gehalten und nur deshalb ist die Situation überhaupt entstanden. Die Ursache der Folgen für den Gründerverband lag am falschen Vorgehen des betreffenden Verbandes und seiner Verbandsausgleichskasse, die die Kommunikation mit den eigenen Mitgliedern trotz klaren Vorgaben und weisungswidrig an die kantonalen Ausgleichskassen delegiert und den Kassenwechsel nicht gemäss den Weisungen eingeleitet hat. In der Folge haben einige kantonale Ausgleichskassen diese Situation ausgenützt. Ohne dieses Fehlverhalten des Verbandes respektive seiner Verbandsausgleichskasse hätte es diese Situation nicht gegeben und es wäre vermutlich auch nicht zu so zahlreichen Verbandsaustritten gekommen.

Die Abklärungen haben ergeben, dass bei anderen Verbänden, die zeitgleich bei anderen Verbandsausgleichskassen Gründerverbände geworden sind, keine solche Vorkommnisse bekannt sind. Sie hatten sich an die Weisungen für das Vorgehen bei Kassenwechseln gehalten.

Auch aus Sicht der Kassenvereinigungen handelt es sich bei den festgestellten Problemen um Einzelfälle und im Falle des Neuanschlusses des Gründerverbandes, der das Postulat ausgelöst hat, um eine Verkettung von verschiedenen unglücklichen Umständen, weil sich diverse Akteure nicht weisungskonform verhalten haben. Die Vorstände der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen (KKAK) und der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen (VVAK) haben daher miteinander Gespräche geführt und vereinbart, dass sie sich an die Regeln halten wollen.

Für die Planung der Anschlüsse von neuen Gründerverbänden auf das nächste Wechseljahr nach Artikel 99 AHVV (per 1.1.2026) hat das BSV am 25. April 2024 die AHV-Mitteilung Nr. 483 erlassen, um allen Ausgleichskassen die Fristen und formalen Anforderungen in Erinnerung zu rufen.¹⁷

Es gibt auch gelegentlich Absprachen zwischen den betroffenen Akteuren, die zu einer anderen Kassenzuteilung als gemäss Artikel 64 AHVG vorgesehen führen. Dabei handelt es sich jeweils um wenige Einzelfälle. Da die Gründerverbände der regelwidrigen Situation zustimmen, kommt es nicht zu Streitigkeiten und die Aufsichtsbehörde erhält meistens nicht einmal Kenntnis davon.

Erhält das BSV Kenntnis von Ausgleichskassen, die sich nicht an die Regeln halten, so kontaktiert es die betroffenen Kassen und erlässt Weisungen an sie. Es kann hingegen Verbandsmitglieder nicht zwingen, einen Verbandsaustritt rückgängig zu machen.

Es besteht kein weiterer Handlungsbedarf.

¹⁷ Die Mitteilung ist abrufbar unter: <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/20566>.