Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.140/2002 /kil

Urteil vom 18. Oktober 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Hungerbühler, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Müller, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Merz.

X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Martin Jäggi, Neugasse 6, 8005 Zürich,

gegen

Amt für berufliche Vorsorge des Kantons Aargau,
Frey-Heroséstrasse 12, 5001 Aarau,
Eidgenössische Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge,
Route de Chavannes 35, 1007 Lausanne.

Rechtsverweigerungs-/Rechtsverzögerungsbeschwerde bzw. Aufsichtsbeschwerde

(Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil der Eidgenössischen Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom
4. März 2002)

Sachverhalt:
A.
X._____ als Arbeitnehmer und die Y._____ AG als Arbeitgeberin sind sich nicht einig, ob zwischen ihnen ein Arbeitsverhältnis besteht. In diesem Zusammenhang wird auch darüber gestritten, ob und inwiefern X._____ Destinatär der Personalvorsorgestiftung der Y._____ AG (im Folgenden: Stiftung) ist. Auf Veranlassung der Stiftung war unter anderem am 17. März 1993 eine Austrittsleistung auf eine Freizügigkeitspolice überwiesen worden, was X._____ rückgängig machen möchte. Zwischenzeitlich ist ein Verfahren zur Liquidation der Stiftung eingeleitet worden.
B.
Mit einer als "Aufsichtsbeschwerde" bezeichneten Eingabe gelangte X._____ am 27. Februar 2001 an die Eidgenössische Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (im Folgenden: Eidgenössische Beschwerdekommission). Er führte im Wesentlichen aus, das Amt für berufliche Vorsorge des Kantons Aargau (im Folgenden: kantonales Amt) sei seiner Aufsichtspflicht aufgrund von Untätigkeit, Rechtsverzögerung bzw. Rechtsverweigerung nicht nachgekommen. Er habe seit Februar 1998 beim kantonalen Amt immer wieder erfolglos beantragt, es sei die Stiftung verfügungsweise zu verpflichten, die erwähnte Freizügigkeitspolice zurückzunehmen und ihn der Stiftung wieder anzuschliessen. Ausserdem sei das kantonale Amt anzuweisen, mit der Aufhebung und Löschung der Stiftung zuzuwarten; dem Amt sei auch zu verbieten, die Stiftung zu irgendwelchen Zahlungen an die Destinatäre zu ermächtigen, und schliesslich sei der Stiftung zu verbieten, "irgendwelche Zahlungen" zu tätigen, bis das Beschwerdeverfahren und ein vor dem Versicherungsgericht des Kantons Aargau eingeleitetes Verfahren rechtskräftig erledigt seien.

Die Eidgenössische Beschwerdekommission trat mit Urteil vom 4. März 2002 auf die Beschwerde "mangels Zuständigkeit" nicht ein (Dispositiv-Ziffer 1) und übermittelte die Akten "zuständigkeitshalber an den Bundesrat" (Dispositiv-Ziffer 3).

C.
X._____ hat mit Postaufgabe vom 18. März 2002 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil der Eidgenössischen Beschwerdekommission eingereicht. Er beantragt Folgendes:

1. Das Urteil der Vorinstanz sei aufzuheben, und es sei die Sache an die Vorinstanz zur Behandlung zurückzuweisen.

2. Es sei festzustellen, dass die Verfügung vom 14.10.1999 des beschwerdebeklagten Amtes (act. 70), womit der Verteilungsplan genehmigt wurde, in dem Sinne zu ergänzen ist, dass eine Rückstellung für die Ansprüche des Beschwerdeführers an das Stiftungsvermögen zu bilden sei, bis das Verfahren vor Versicherungsgericht des Kantons Aargau über die Destinatärseigenschaft des Beschwerdeführers rechtskräftig abgeschlossen ist.

3. Eventualiter sei das Urteil der Vorinstanz aufzuheben, und es sei die Sache zur Behandlung an den Bundesrat zu überweisen.
D.
Das Amt für berufliche Vorsorge des Kantons Aargau sowie die Eidgenössische Beschwerdekommission haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das Bundesamt für Sozialversicherung hat sich am 16. August 2002 vernehmen lassen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Gemäss Art. 101 lit. a OG (e contrario) sind Zwischenverfügungen und Entscheide über Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerden nur dann selbständig mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, wenn dieses Rechtsmittel auch gegen die Endverfügungen offen steht. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall mit Blick auf Art. 74 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) und Art. 98 lit. e OG erfüllt (vgl. auch BGE 119 Ib 46 E. 1a S. 49; 125 II 10 E. 2a S. 13, je mit Hinweisen). Wegen dem Erfordernis der Erschöpfung des Rechtsweges und dem Grundsatz der Subsidiarität der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann allerdings nicht auf die Ziffer 2 der Beschwerdeanträge eingetreten werden, da dieses Begehren neu ist und nicht Gegenstand der vorinstanzlichen Beurteilung war (vgl. Art. 98 und 102 lit. d OG; BGE 127 II 161 E. 2a S. 165 f.). Im Übrigen ist der Beschwerdeführer als Betroffener gemäss Art. 103 lit. a OG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt. Auf die form- und fristgerecht erhobene Beschwerde ist demnach mit Ausnahme von Ziffer 2 der Beschwerdeanträge einzutreten.
1.2 Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde von Amtes wegen an, ohne an die Begründung der Parteibegehren gebunden zu sein (vgl. Art. 114 Abs. 1 OG). Es kann daher den Entscheid mit Erwägungen aufrechterhalten oder abändern, die von denen im angefochtenen Entscheid abweichen, oder eine Beschwerde aus anderen als den darin geltend gemachten Gründen gutheissen (vgl. BGE 127 II 264 E. 1b S. 268; 121 II 473 E. 1b S. 477, je mit Hinweisen).
2.
2.1 Die Eidgenössische Beschwerdekommission hat sich als unzuständig erklärt. Gemäss Art. 74 Abs. 2 BVG habe sie Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) zu beurteilen. Eine Verfügung als Beschwerdeobjekt sei vorliegend jedoch nicht vorhanden, weshalb die Eingabe des Beschwerdeführers vom 27. Februar 2001 entweder eine Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde oder eine Aufsichtsbeschwerde gegen eine Verwaltungsbehörde darstelle. Sowohl das förmliche Rechtsmittel der Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde als auch der Rechtsbehelf der Aufsichtsbeschwerde richteten sich aber an die Aufsichtsbehörde der gerügten Verwaltungsbehörde, wofür die Beschwerdekommission auf Art. 70 Abs. 1 und Art. 71 Abs. 1 VwVG verweist; sie als Rechtsmittelinstanz sei nur zuständig, wenn eine Verfügung der Behörde beanstandet werde. Für die Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde sowie für die Aufsichtsbeschwerde sei gemäss Art. 64 BVG in Verbindung mit Art. 4 der Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (BVV 1; SR 831.435.1) der
Bundesrat zuständig. Daher könne die Eidgenössische Beschwerdekommission auf die Beschwerde nicht ein-

treten und sei die Sache gestützt auf Art. 8 VwVG dem Bundesrat zu überweisen.
2.2 Das kantonale Amt für berufliche Vorsorge war in seiner Stellungnahme vom 20. April 2001 an die Eidgenössische Beschwerdekommission ebenfalls davon ausgegangen, dass Letztere für Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden nicht zuständig sei. Allerdings sei das Amt für berufliche Vorsorge gemäss § 2 Abs. 1 der aargauischen Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die berufliche Vorsorge dem Departement des Innern des Kantons Aargau angegliedert, womit dieses die dem Amt hierarchisch übergeordnete und weisungsbefugte Verwaltungsbehörde darstelle. Daher sei eine Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde beim kantonalen Departement des Innern einzureichen.
2.3 Das Bundesamt für Sozialversicherung vertritt in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht den Standpunkt, die Beurteilung der Frage, ob die Überweisung der Austrittsleistung durch die Vorsorgeeinrichtung auf eine Freizügigkeitspolice rückgängig zu machen sei, falle in die Zuständigkeit des in Art. 73 BVG bezeichneten Gerichts. Weder das kantonale Amt noch die Eidgenössische Beschwerdekommission noch der Bundesrat seien insoweit zuständig.
3.
3.1 Streitig und zu prüfen ist somit, ob die Eidgenössische Beschwerdekommission zu Unrecht ihre Zuständigkeit verneint hat. Die Eidgenössische Beschwerdekommission beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 2 BVG Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörden (lit. a), des Sicherheitsfonds (lit. b), der Auffangeinrichtung betreffend den Anschluss von Arbeitgebern (lit. c) und des Sicherheitsfonds über Rückforderungsansprüche nach Art. 56a Abs. 2 BVG (lit. d). Dagegen entscheidet nach Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BVG ein vom jeweiligen Kanton bezeichnetes Gericht - in einem in der Regel kostenlosen Verfahren (Art. 73 Abs. 2 BVG) - über Streitigkeiten zwischen Vorsorgeeinrichtungen, Arbeitgebern und Anspruchsberechtigten. Im Kanton Aargau ist dies die Rekurskommission für Sozialversicherungssachen des Obergerichts (§ 1 der aargauischen Verordnung vom 2. Juli 1984 über die Rechtspflege in der beruflichen Vorsorge), welches unter der Bezeichnung Versicherungsgericht des Kantons Aargau amtiert. Die Entscheide dieses Gerichts können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Eidgenössischen Versicherungsgericht angefochten werden (Art. 73 Abs. 4 BVG). Im Anwendungsbereich des Art. 73 BVG sollte damit die Zuständigkeit anderer Stellen, insbesondere von
Verwaltungsbehörden, ausgeschlossen sein (vgl. Botschaft des Bundesrates zum BVG vom 19. Dezember 1975, BBl 1976 I 149, insbes. S. 210, Ziff. 424.2; in diesem Sinne im Ergebnis auch BGE 115 V 375 E. 5a/b S. 381; BGE 2A.164/2002 vom 9. September 2002, E. 2.2). Sofern ein Beteiligter berechtigt ist, seine behaupteten Ansprüche über das in Art. 73 BVG genannte Gericht geltend zu machen, besteht kein Anlass, ihm die Durchsetzung seiner Ansprüche alternativ über die Aufsichtsbehörden zu ermöglichen (vgl. Bruno Lang in: Carl Helbling, Personalvorsorge und BVG, 7. Aufl. 2000, S. 642 f.; ders., Rechtspflege und kantonale Aufsicht gemäss BVG, Der Schweizer Treuhänder 1984 S. 402; Bruno Lang/Georg Hollenweger, Aufsicht und Rechtspflege in der beruflichen Vorsorge, IST-Schriftenreihe Nr. 14, 1985, S. 27; Roman Schnyder, Das nichtstreitige Verfahren in Versicherungsfällen der obligatorischen und der erweiterten beruflichen Vorsorge, Diss. Basel 1995, S. 188 und 192; Christina Ruggli, Die behördliche Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, Diss. Basel 1992, S. 151; Ulrich Meyer, Die Rechtswege nach dem BVG, ZSR 106/1987 I S. 624; Hans Michael Riemer, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, 1985, S. 129; Hans Rudolf Schwarzenbach-Hanhart, Die Rechtspflege nach dem BVG, Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 1983, S. 209; bei offensichtlich ausgewiesenen Ansprüchen vor Inkrafttreten des BVG abweichend: BGE 108 II 497).
3.2 In sachlicher Hinsicht ist die Zuständigkeit der in Art. 73 BVG genannten Gerichte bei einer Streitigkeit gegeben, die die berufliche Vorsorge im engeren oder weiteren Sinn beschlägt. Das ist dann der Fall, wenn die Streitigkeit spezifisch den Rechtsbereich der beruflichen Vorsorge betrifft und das Vorsorgeverhältnis zwischen einem Anspruchsberechtigten und einer Vorsorgeeinrichtung zum Gegenstand hat. Im Wesentlichen geht es somit um Streitigkeiten über Versicherungsleistungen, Freizügigkeitsleistungen und Beiträge (BGE 128 V 41 E. 1b S. 44; 127 V 29 E. 3b S. 35; BGE 2A.164/2002 vom 9. September 2002, E. 2.1.1, mit Hinweisen). Das Klageverfahren nach Art. 73 BVG betrifft nicht nur Auseinandersetzungen, bei denen unter anderem Anspruchsberechtigte nach Entstehung von Leistungsansprüchen beteiligt sind, sondern auch solche mit künftig Anspruchsberechtigten, z.B. mit Arbeitnehmern über die Versicherungspflicht oder über die ihnen vom Arbeitgeber für die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtung vom Lohn abgezogenen Beiträge. Dementsprechend sind nicht nur Leistungsklagen, sondern auch Feststellungs- und Unterlassungsklagen möglich (BGE 112 Ia 180 E. 2b S. 184 f., mit Hinweisen).

3.3 Vorliegend geht es im Wesentlichen darum, ob und inwieweit der Beschwerdeführer Destinatär der Stiftung ist. Insoweit nicht Beschwerdegegenstand vor der Eidgenössischen Beschwerdekommission war unter anderem die Genehmigung des Verteilungsplanes durch die Aufsichtsbehörde (vgl. Art. 23 Abs. 1 letzter Satz des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [FZG; SR 831.42]). Es ist somit der sachliche Anwendungsbereich von Art. 73 BVG betroffen. Die Stiftung und der Beschwerdeführer können Partei eines Verfahrens im Sinne dieser Bestimmung sein. Demzufolge ist hier der Rechtsweg über die Verwaltungsbehörden, insbesondere der Gang zur Aufsichtsbehörde (hier das kantonale Amt; Art. 61 BVG in Verbindung mit § 1 der aargauischen Verordnung vom 19. Dezember 1983 über die berufliche Vorsorge) und zur Eidgenössischen Beschwerdekommission ausgeschlossen. Der Beschwerdeführer hat seine erwähnten Rechtsbegehren über den in Art. 73 BVG beschriebenen Instanzenzug durchzusetzen. Das kantonale Amt und die Eidgenössische Beschwerdekommission sind dafür nicht zuständig. Ohne dass dies für den Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens von Bedeutung wäre, ist zu bemerken, dass der Beschwerdeführer im April 2001 - auf Hinweis des kantonalen Amtes hin - beim Versicherungsgericht des Kantons Aargau denn auch eine entsprechende Klage gegen die Stiftung eingereicht hat.

3.4 Das kantonale Amt sowie die Eidgenössische Beschwerdekommission sind vorliegend ebenso wenig zuständig, um die vom Beschwerdeführer gewünschten vorsorglichen Massnahmen anzuordnen. Gemäss § 2 der erwähnten aargauischen Verordnung über die Rechtspflege in der beruflichen Vorsorge in Verbindung mit § 18 der aargauischen Verordnung vom 22. Dezember 1964 über die Rechtspflege in Sozialversicherungssachen kann der Instruktionsrichter beim kantonalen Versicherungsgericht nach Eingang der Klage vorsorgliche Verfügungen treffen, die erforderlich sind, um den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen. Das kantonale Versicherungsgericht kann demnach allenfalls unter anderem anordnen, dass die Stiftung entsprechende Mittel zur Deckung der mutmasslichen Ansprüche des Beschwerdeführers zurückbehalten muss und die zur Durchsetzung der behaupteten Ansprüche erforderlichen Einsichtsrechte gewährt.

Nach dem Gesagten erweist sich das Begehren des Beschwerdeführers, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache zur Behandlung an die Eidgenössische Beschwerdekommission zurückzuweisen, als unbegründet.

3.5 Aufgrund des Dargelegten ist der Bundesrat, dessen Oberaufsicht die Aufsichtsbehörden unterstehen (Art. 64 BVG), vorliegend ebenfalls nicht zuständig. Daher ist - entsprechend der Anregung des Bundesamtes für Sozialversicherung - Ziffer 3 des Urteilsdispositivs der Eidgenössischen Beschwerdekommission, wonach diese die Akten an den Bundesrat übermitteln wollte, von Amtes wegen aufzuheben. Somit kann auch dem hilfsweise gestellten Antrag des Beschwerdeführers, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache zur Behandlung an den Bundesrat zu überweisen, nicht stattgegeben werden.

4.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Gerichtskosten zu tragen (Art. 156 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen (vgl. Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Ziffer 3 des Dispositivs des Urteils der Eidgenössischen Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 4. März 2002 wird aufgehoben.

3.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Amt für berufliche Vorsorge des Kantons Aargau und der Eidgenössischen Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, dem Bundesamt für Sozialversicherung sowie dem Versicherungsgericht des Kantons Aargau schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Oktober 2002

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: