Urteilskopf

115 V 375

51. Urteil vom 20. Oktober 1989 i.S. Stiftung Auffangeinrichtung BVG gegen K. S.A. und Versicherungsgericht des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 54 Abs. 2 lit. b und Abs. 4, Art. 60 Abs. 1 und Art. 73 BVG.

Die Auffangeinrichtung ist nicht befugt, gegenüber zwangsangeschlossenen Arbeitgebern Beitragsverfügungen zu erlassen.

Regeste (fr):
Art. 54 al. 2 let. b et al. 4, art. 60 al. 1 et art. 73 LPP. L'institution supplétive n'a pas le pouvoir de rendre des décisions de cotisations à l'encontre des employeurs affiliés d'office.

Regesto (it):
Art. 54 cpv. 2 lett. b e cpv. 4, art. 60 cpv. 1 e art. 73 LPP.

L'istituto collettore non ha il potere di rendere decisioni sui contributi nei confronti di datori di lavoro affiliati d'ufficio.

Sachverhalt ab Seite 376

BGE 115 V 375 S. 376

A.- Die zürcherische BVG-Aufsichtsbehörde meldete der Stiftung Auffangeinrichtung BVG, Zweigstelle Zürich (nachfolgend kurz Auffangeinrichtung), dass die K. S.A. gemäss AHV-Lohnabrechnung ab 1. Januar 1985 obligatorisch zu versichernde Arbeitnehmer beschäftigt habe, jedoch an keine registrierte Vorsorgeeinrichtung angeschlossen sei. Weil die K. S.A. der Aufforderung, die Vorsorgepflicht rückwirkend freiwillig zu erfüllen, nicht nachgekommen war, verfügte die Auffangeinrichtung am 27. März 1987 den zwangsweisen Anschluss dieser Arbeitgeberin. Diese Verfügung ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Am 7. August 1987 forderte die Auffangeinrichtung die zwangsangeschlossene K. S.A. auf, bis Ende August 1987 den Betrag von Fr. 3'884.75 zu bezahlen, bestehend aus dem Beitrag pro 1985 zuzüglich Verzugszinsen sowie der Kosten für die Anschlussverfügung und für Umtriebe. Für diesen Betrag stellte die Auffangeinrichtung am 15. September 1987 das Betreibungsbegehren. Gegen den Zahlungsbefehl erhob die K. S.A. am 6. Oktober 1987 Rechtsvorschlag. Daraufhin erliess die Auffangeinrichtung am 12. Oktober 1987 eine Verfügung, mit der die K. S.A. verpflichtet wurde, ihr den in Betreibung gesetzten Betrag zu entrichten.

B.- Entsprechend der Rechtsmittelbelehrung in der Verfügung vom 12. Oktober 1987 reichte H. K., einziges Verwaltungsratsmitglied der K. S.A., beim Versicherungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde ein. Er verlangte, die geforderten Beiträge M. G. "anzulasten"; die Gesellschaft habe kein Geld und als Rentner könne er den Betrag nicht bezahlen. Mit Entscheid vom 11. Dezember 1987 trat das kantonale Versicherungsgericht

Zürich auf die "als Beschwerde bezeichnete Klage" nicht ein. Die Begründung lautete zusammengefasst dahin, die Auffangeinrichtung habe ihre Beitragsforderung nicht mittels Verfügung, sondern auf dem Klageweg durchzusetzen. Als registrierte Vorsorgeeinrichtung habe sie in bezug auf die Durchführung und Finanzierung der eigentlichen beruflichen Vorsorge keine besondere Rechtsstellung. Allerdings gälten für die Auffangeinrichtung bestimmte Sondervorschriften, die sich jedoch im wesentlichen auf die Durchführung des sog. Zwangsanschlusses von Arbeitgebern beschränkten. Die Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über das

Verwaltungsverfahren (VwVG) beschränke sich auf diesen Tatbestand.

C.- Hiegegen erhob die K. S.A. Verwaltungsgerichtsbeschwerde und erneuerte vorinstanzlich gestellte Begehren. Wegen Nichtleistung des Kostenvorschusses trat das Eidg. Versicherungsgericht auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der K. S.A. nicht ein (Urteil vom 20. Mai 1988).

D.- Die Auffangeinrichtung ficht den Entscheid des zürcherischen Versicherungsgerichts ebenfalls an und beantragt in der Hauptsache, das kantonale Gericht sei in Aufhebung seines Entscheides vom 11. Dezember 1987 zu verpflichten, auf die Beschwerde gegen die Verfügung vom 12. Oktober 1987 einzutreten. Dazu führt sie unter anderem aus, dass ihr das kantonale Gericht die Qualifikation als Behörde sowie die Verfügungsberechtigung bezüglich Geldzahlungen zu Unrecht abspreche. Sie werde dadurch in den ihr als Behörde "Stiftung Auffangeinrichtung" zukommenden hoheitlichen Funktionen in unzulässiger Weise beschnitten. Die K. S.A. hat sich zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Stiftung nicht vernehmen lassen. Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) führt im wesentlichen aus, im Rahmen ihrer gesetzlichen Pflicht zum Anschluss von Arbeitgebern handle die Auffangeinrichtung als Behörde und damit hoheitlich. Auf die hoheitliche Tätigkeit der Auffangeinrichtung als Behörde sei generell das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes anwendbar. Die Auffangeinrichtung könne somit ihre Beiträge bei den zwangsweise angeschlossenen säumigen Arbeitgebern verfügungsweise einfordern. Zwar spreche das Gesetz nur vom Anschluss des Arbeitgebers. Aufgrund der Aufgabe und Stellung der Auffangeinrichtung müsse jedoch angenommen werden, dass die genannte Gesetzesbestimmung nicht nur die zwangsweise Herstellung des Anschlussverhältnisses erfasse, sondern ebenfalls die mit dem Anschlussakt zusammenhängenden Vorgänge, zu denen auch die Erhebung der Beiträge gehöre.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. a) Nach Art. 54 BVG errichten die Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zwei paritätisch zu verwaltende Stiftungen (Abs. 1). Der Bundesrat überträgt der einen Stiftung, den Sicherheitsfonds zu führen (Abs. 2 lit. a), und der andern Stiftung, die Verpflichtungen der Auffangeinrichtung zu übernehmen

(Abs. 2 lit. b). Die Stiftungen gelten als Behörden im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. e VwVG (Abs. 4). b) Nach Art. 60 BVG ist die Auffangeinrichtung eine Vorsorgeeinrichtung (Abs. 1). Laut Abs. 2 dieses Artikels ist sie

verpflichtet, Arbeitgeber, die ihrer Pflicht zum Anschluss an eine Vorsorgeeinrichtung nicht nachkommen, anzuschliessen (lit. a), Arbeitgeber auf deren Begehren anzuschliessen (lit. b), Personen als freiwillige Versicherte aufzunehmen (lit. c) und die Leistungen nach Art. 12 BVG auszurichten (lit. d). Der Auffangeinrichtung dürfen keine wettbewerbsverzerrenden Vergünstigungen gewährt werden (Abs. 3).
c) Gemäss Art. 73 BVG bezeichnet jeder Kanton als letzte kantonale Instanz ein Gericht, das über die Streitigkeiten zwischen Vorsorgeeinrichtungen, Arbeitgebern und Anspruchsberechtigten entscheidet (Abs. 1). Die Entscheide der kantonalen Gerichte können auf dem Wege der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Eidg. Versicherungsgericht angefochten werden (Abs. 4). Nach Art. 74 BVG setzt der Bundesrat eine von der Verwaltung unabhängige Beschwerdekommission ein. Diese beurteilt gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörden (lit. a), des Sicherheitsfonds (lit. b) und der Auffangeinrichtung betreffend den Anschluss von Arbeitgebern (lit. c). Entscheide der Beschwerdekommission können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (Abs. 4).

2. a) Streitig ist die Frage, ob die Auffangeinrichtung Beitragsstreitigkeiten mit zwangsweise angeschlossenen Arbeitgebern verfügungsweise regeln kann oder ob sie hiefür auf den Klageweg nach Art. 73 Abs. 1 BVG verwiesen ist. b) Die Beschwerdeführerin sieht den entscheidenden Gesichtspunkt für die Beantwortung dieser Frage darin, dass ihr der Gesetzgeber mit Art. 54 Abs. 4 BVG den Status einer Behörde gegeben habe, was sie verpflichte und berechtige, Rechtsverhältnisse zwischen ihr und angeschlossenen Arbeitgebern durch Verfügung zu ordnen. Dieser vereinfachenden Betrachtungsweise gegenüber sind vorab zwei prinzipielle Vorbehalte anzubringen.

3. a) Als erstes ist festzustellen, dass der Auffangeinrichtung Behördeneigenschaft nicht für ihren gesamten Tätigkeitsbereich zukommt, sondern wie andern Instanzen oder Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung nur so weit, als sie in Erfüllung "ihr übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben des Bundes"

verfügt (Art. 1 Abs. 2 lit. e VwVG; vgl. BGE 104 Ib 243 Erw. 5a in fine und 101 Ib 104 Erw. 2b). Demnach ist zu prüfen, was unter den behördlichen Wirkungskreis der Auffangeinrichtung fällt bzw. welches die ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. e VwVG sind. b) Doch selbst wenn der behördliche Wirkungskreis definiert ist, wäre damit nicht ohne weiteres auch erstellt, dass der Auffangeinrichtung in diesem Bereich vollumfänglich Verfügungskompetenz zusteht. Zwar gilt der Grundsatz, dass die Verwaltungskompetenz einer Behörde in der Regel mit der Befugnis verbunden ist, konkrete individuelle Rechtsverhältnisse des behördlichen Aufgabenbereichs mittels Verfügung autoritativ zu regeln (GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., 1983, S. 30 ff. und 131). Doch entfällt die Verfügungsbefugnis, wo sie ausdrücklich oder stillschweigend wegbedungen ist. Das trifft aufgrund von Art. 5 Abs. 3 VwVG namentlich dann zu, wenn die Ablehnung oder Erhebung von Ansprüchen von Gesetzes wegen auf dem Klageweg zu verfolgen ist (GYGI, a.a.O., S. 31 und 132). Nach der Rechtsprechung gestattet es das Gesetz weder den privatrechtlichen noch den öffentlich-rechtlichen Personalvorsorgeeinrichtungen, Streitigkeiten mit Anspruchsberechtigten oder Arbeitgebern durch Verfügung zu erledigen (BGE BGE 112 Ia 184 Erw. 2a, BGE 115 V 224 und 239). Das gilt auch für Auseinandersetzungen zwischen Vorsorgeeinrichtungen und Arbeitgebern über die Beitragspflicht. Diese Streitigkeiten sind im Verfahren nach Art. 73 BVG auszutragen (siehe auch MEYER, Die Rechtswege nach dem BVG, ZSR 1987 S. 614). Beim Prozess nach Art. 73 BVG handelt es sich um ein Klageverfahren (BGE 112 Ia 184 Erw. 2a). Die angeführte Bestimmung nennt die Vorsorgeeinrichtungen ohne Einschränkungen, so dass darunter auch die Auffangeinrichtung gemäss Art. 54 Abs. 2 lit. b bzw. Art. 60 BVG fällt, soweit das Gesetz für sie nicht eine Sonderordnung getroffen hat. Diese darf daher Streitigkeiten mit Arbeitgebern über die Beitragspflicht nur mittels Verfügung regeln, wenn ihr diese Befugnis vom Gesetzgeber durch eine Sondernorm eingeräumt worden ist.

4. a) Der Beschwerdeführerin und dem BSV ist insofern beizupflichten, dass die der Auffangeinrichtung mit Art. 60 Abs. 2 lit. a-d BVG übertragenen Obliegenheiten öffentlich-rechtliche Aufgaben des Bundes darstellen (siehe auch RIEMER, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, S. 95, N. 22). Doch ist mit dieser Feststellung für die Beantwortung der Frage, in welchen

Fällen die Auffanginstanz als Behörde handelt, nichts gewonnen. Denn soweit hier die blosse Tatsache ins Auge gefasst wird, dass die Auffangeinrichtung öffentlich-rechtliche Aufgaben zu versehen hat, unterscheidet sich deren Stellung nicht von derjenigen der übrigen Vorsorgeeinrichtungen, weil im Obligatoriumsbereich auch diese eine Aufgabe öffentlich-rechtlichen Charakters erfüllen. Daher kann nicht ein so weit gefasster Begriff gemeint sein, wenn in Art. 54 Abs. 4 BVG auf Art. 1 Abs. 2 lit. e VwVG verwiesen wird, in welchem von öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes die Rede ist.
b) Der Verweis auf Art. 1 Abs. 2 lit. e VwVG in Art. 54 Abs. 4 BVG schränkt den Bereich der Hoheitsbefugnisse der Auffangeinrichtung ein. Diese Norm ist, wie schon gesagt, nicht dahin zu verstehen, dass die Auffangeinrichtung bezüglich aller Obliegenheiten von Art. 60 Abs. 2 BVG als Behörde und mit den Befugnissen eines Hoheitsträgers handelt. Vielmehr kommt ihr diese Eigenschaft nur für bestimmte Tatbestände von Art. 60 Abs. 2 BVG zu. Hiebei fallen einzig Aufgaben in Betracht, die sich spezifisch und grundlegend von denjenigen der übrigen Vorsorgeeinrichtungen unterscheiden und für deren Erfüllung die Auffangeinrichtung sachnotwendig auf hoheitliche Gewalt angewiesen ist. c) Eine solche Sonderstellung hat die Auffangeinrichtung mit Bezug auf den Zwangsanschluss gemäss Art. 60 Abs. 2 lit. a BVG (aufgrund von Art. 11 oder Art. 12 BVG). Dass es sich hiebei um eine Vorkehr handelt, die sich von den Aufgaben der übrigen Vorsorgeeinrichtungen spezifisch abhebt, bedarf keiner Erörterung. Zur Erfüllung dieser Funktion muss der Auffangeinrichtung rechtlicher Mehrwert im Sinne hoheitlicher Gewalt gegenüber dem Arbeitgeber zukommen (vgl. SCHWARZENBACH-HANHART, Die Rechtspflege nach dem BVG, SZS 1983 S. 201). Sie soll ein taugliches Rechtswerkzeug - die Verwaltungsverfügung - erhalten, um den sonst regelmässig auf Stiftungsgeschäft oder Vertrag beruhenden Anschluss der Arbeitgeber an eine Vorsorgeeinrichtung effizient und ohne Verzug durchzusetzen. Folgerichtig öffnet daher der Gesetzgeber den Beschwerdeweg nach Art. 74 BVG auch einzig für Verfügungen der Auffangeinrichtung, die den Anschluss von Arbeitgebern betreffen.

5. a) Als nächstes ist zu bestimmen, welche Rechtsverhältnisse zwischen zwangsanzuschliessenden oder zwangsangeschlossenen Arbeitgebern und der Auffangeinrichtung durch Verfügung geregelt werden können. Die Beschwerdeführerin und das BSV

vertreten die Auffassung, dass sich die Verfügungsgewalt auf alle sich mit dem Zwangsanschluss ergebenden Vorgänge und deshalb auch auf die Beitragserhebung erstrecke. Hiezu ist Erwägung 3b hievor in Erinnerung zu rufen, in welcher festgestellt wurde, dass Beitragsstreitigkeiten zwischen privatrechtlichen oder öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen auf dem Klageweg nach Art. 73 BVG auszutragen sind und dass für die Auffangeinrichtung nur dann anderes gelten kann, wenn das Gesetz für sie eine Ausnahme vorsieht. Das Bundesamt findet diese gesetzliche Grundlage in Art. 74 Abs. 2 lit. c BVG und beruft sich im weiteren auf die besondere Funktion der Auffangeinrichtung. Dieser Rechtsstandpunkt kann nicht geteilt werden. b) Art. 74 Abs. 2 lit. c BVG spricht von "Verfügungen ... betreffend den Anschluss von Arbeitgebern". Mit diesem Wortlaut wird nur auf den Akt des zwangsweisen Anschlusses gemäss Art. 60 Abs. 2 lit. a BVG Bezug genommen.

Der Text bringt entgegen der Auffassung des Bundesamts auch nicht andeutungsweise zum Ausdruck, dass der Rechtsweg gemäss Art. 74 BVG für alle Rechtsverhältnisse, die im Rahmen des Zwangsanschlusses zwischen Auffangeinrichtung und Arbeitgeber entstehen, zulässig sein soll.
Dergleichen ergibt sich auch nicht aus System und Zweck der Auffangeinrichtung. Deren besondere Aufgabe liegt im vorliegenden Zusammenhang darin, den Anschluss von Arbeitgebern sicherzustellen, die obligatorisch zu versichernde Arbeitnehmer beschäftigen und deshalb zur Vorsorgepflicht nach Art. 11 Abs. 1 BVG verpflichtet sind, es aber unterlassen haben, eine registrierte Vorsorgeeinrichtung zu errichten oder sich einer solchen anzuschliessen. Ist aber der Anschluss eines säumigen Arbeitgebers vollzogen, nimmt die Auffangeinrichtung rechtlich keine Sonderstellung mehr ein, weil die weitere Durchführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge grundsätzlich nach den gleichen Regeln vonstatten geht wie bei andern Vorsorgeeinrichtungen. Demgemäss sind auch je nach Aufgabenbereich die rechtlichen Instrumentarien unterschiedlich gestaltet. Da anschlussunwilligen oder säumigen Arbeitgebern einzig mit Zwang beizukommen ist und ein Anschluss nur damit unverzüglich durchgesetzt werden kann, ist die Auffangeinrichtung, wie schon oben dargelegt, hiefür notwendigerweise auf Verfügungsgewalt angewiesen. Sobald jedoch der Anschluss als solcher sichergestellt ist, bedarf es dieses durchgreifenden Instrumentariums nicht mehr unabdingbar. Was die

Aufgabe der Beitragserhebung anbetrifft, besteht weder rechtlich noch tatsächlich ein grundlegender Unterschied, ob die Auffangeinrichtung oder eine andere Vorsorgeeinrichtung einem schlechten Beitragszahler gegenübersteht. Entsprechend ist die Auffangeinrichtung im Gegensatz zur Herstellung des Anschlusses für den Beitragsbezug nicht auf hoheitliche Befugnisse angewiesen, um diese Aufgabe erfüllen zu können. Sie kann gegen säumige Beitragszahler in gleicher Weise wie die andern Vorsorgeeinrichtungen mit einer Klage nach Art. 73 BVG vorgehen. Somit fehlt eine system- oder aufgabenbedingte Notwendigkeit, ihr in diesem Bereich mit der Verfügungsgewalt ein Mittel in die Hand zu geben, das den andern privatrechtlichen wie auch den öffentlich-rechtlichen Trägern der beruflichen Vorsorge nicht zusteht. c) Das Bundesamt begründet schliesslich seinen Standpunkt damit, dass die Auffangeinrichtung nicht die attraktive Institution geworden sei, wie man es bei der Schaffung des BVG allgemein erwartet habe. Vielmehr habe sie sich zu einer "Entsorgungsanstalt" der obligatorischen beruflichen Vorsorge entwickelt. Die Verhältnisse würden sich in nahezu allen Belangen erheblich von den Strukturen der andern Vorsorgeeinrichtungen unterscheiden. Namentlich erweise sich das Beitragsinkasso als sehr aufwendig, weil die Auffangeinrichtung in ihren Reihen - insbesondere bei den zwangsangeschlossenen Arbeitgebern - überdurchschnittlich viele säumige Beitragszahler habe. Der geltend gemachte Sachverhalt ist nicht zu bestreiten. Ebenso offenkundig ist, dass die Möglichkeit, Beiträge durch Verwaltungsverfügung erheben zu können, unter diesen Umständen ein griffigeres Mittel zur Eintreibung von ausstehenden Forderungen wäre als die Klage nach Art. 73 BVG, weil ein definitiver Rechtsöffnungstitel (Art. 40 VwVG in Verbindung mit Art. 80 SchKG) das Verfahren wesentlich erleichtern würde. Auf diese praktischen Bedürfnisse könnte indes hier nur Rücksicht genommen werden, wenn sich Hinweise dafür fänden, dass der Gesetzgeber der Auffangeinrichtung gerade auch deshalb Verfügungsgewalt im Beitragssektor einzuräumen gedachte, weil er die besagten Schwierigkeiten voraussah und aus diesem Grunde die Auffangeinrichtung mit den notwendigen hoheitlichen Befugnissen versehen wollte. Für eine solche gesetzgeberische Absicht fehlen indes jegliche Anhaltspunkte, auch in den Materialien, was nicht überraschen kann, nachdem bei der Schaffung des BVG offenbar die Vorstellung herrschte, dass die Probleme mit zwangsangeschlossenen Arbeitgebern

aufs Ganze gesehen wohl eine untergeordnete Rolle spielen würden. d) Aus dem Gesagten folgt, dass die Auffangeinrichtung Beitragsstreitigkeiten mit ihr angeschlossenen Arbeitgebern nicht mittels Verfügung regeln darf, sondern hiefür auf den Klageweg nach Art. 73 BVG verwiesen ist.

6. (Kostenpunkt)

Dispositiv

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.