

BVGer C-3363/2011 vom 21. Mai 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-05-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-3363_2011

FR: TAF C-3363/2011 du 21 mai 2014

IT: TAF C-3363/2011 del 21 maggio 2014

Regeste

Aufsichtsmittel

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Dazu gehören die Verfügungen der Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge nach Art. 74 Abs. 1 BVG (SR 831.40), dies in Verbindung mit Art. 61 Abs. 2 BVG (in der hier anzuwendenden, bis 31. Dezember 2011 geltenden Fassung) und Art. 33 Bst. d VGG. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt in casu nicht vor.

E. 1.2

Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens ist das Schreiben der Vorinstanz vom 1. Juni 2011 mit der Überschrift "Sammelstiftung B._____/Gewährung des rechtlichen Gehörs" betreffend die Aufsichtsmassnahmen, welche die Vorinstanz gegenüber der Sammelstiftung zu ergreifen beabsichtigte. Die vorliegende Beschwerde vom 14. Juni 2011 richtet sich einzig gegen die vorbehaltene Massnahme der Orientierung der Öffentlichkeit durch die Vorinstanz. Demnach ist vorab zu prüfen, ob das Schreiben der Vorinstanz vom 1. Juni 2011 resp. die umstrittene Passage als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG entgegenzunehmen und auf die dagegen erhobene Beschwerde im Rahmen des vorliegenden Verfahrens einzutreten ist.

E. 2.1

Die Vorinstanz macht geltend, sie habe mit diesem Vermerk einzig kundgetan, generell dazu berechtigt zu sein, die Öffentlichkeit in geeigneter Form über Ereignisse im Bereich der beruflichen Vorsorge zu orientieren, die von erhöhtem allgemeinen Interesse sind, dies unter Berücksichtigung der privaten Interessen der Betroffenen. Dafür bedürfe es keiner vorgängigen Konsultation der involvierten Personen, und es bedürfe auch keiner Verfügung. Demgegenüber stellt nach Ansicht des Beschwerdeführers die Orientierung der Öffentlichkeit eine weitere, im Aufsichtsverfahren gegen die Sammelstiftung gerichtete Aufsichtsmassnahme dar, welche die Vorinstanz im fraglichen Schreiben angedroht habe und wovon er als Mitglied des Stiftungsrats unmittelbar berührt sei. Dem komme Verfügungscharakter zu.

E. 2.2.1

Als Verfügungen gelten gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und zum Gegenstand haben: Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (Bst. a); Feststellung

des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten (Bst. b); Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren (Bst. c). Ferner gelten als Verfügungen auch Vollstreckungsverfügungen, Zwischenverfügungen, Einspracheentscheide, Beschwerdeentscheide, Entscheide im Rahmen einer Revision und die Erläuterung (Art. 5 Abs. 2 VwVG).

E. 2.2.2

Für das Vorliegen einer Verfügung ist nicht massgebend, ob sie als solche gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht. Massgebend ist vielmehr, ob die Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2005, § 29 Rz. 3). Eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG liegt demnach vor, wenn es sich bei einer Verwaltungshandlung um eine hoheitliche, individuell-konkrete, auf Rechtswirkungen ausgerichtete und verbindliche Anordnung einer Behörde handelt, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt, oder um eine autoritative und individuell-konkrete Feststellung bestehender Rechte oder Pflichten (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2006, Rz. 854 ff.; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 28 Rz. 17). Eine anfechtbare Verfügung liegt auch dann vor, wenn die Vorinstanz es wegen Fehlens von Prozessvoraussetzungen ausdrücklich ablehnt, auf ein Gesuch einzutreten (Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 1304). Es ist daher im Folgenden zu prüfen, ob die Vorinstanz durch ihr Schreiben vom 1. Juni 2011 bzw. mit ihrem Verhalten die genannten Merkmale erfüllt.

E. 2.3.1

Das Element "individuell-konkret" betrifft die Abgrenzung zwischen Einzelakten (Verfügungen) und Erlassen (Felix Uhlmann, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, Rz. 41 zu Art. 5). Vorliegend richtet sich das Schreiben der Vorinstanz vom 1. Juni 2011 wie auch die Stellungnahme vom 10. Juni 2011 an die Sammelstiftung sowie an die Mitglieder des Stiftungsrates als deren oberstes Organ und damit ein einen klar definierten Adressatenkreis. Dass es sich bei den genannten Schreiben bzw. bei der fraglichen Textpassage um einen (generell-abstrakten) Erlass, um eine (generell-konkrete) Allgemeinverfügung oder um eine individuell-abstrakte Anordnung (vgl. Uhlmann, a.a.O., Rz. 44, 45 zu Art. 5) handeln könnte, wird daher zu Recht von keiner Seite in Betracht gezogen.

E. 2.3.2

Eine Verfügung nach Art. 5 VwVG muss sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen; es beschlägt in erster Linie das Verwaltungsrecht. Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die Vorinstanz im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 BVV 1 (in der bis 31. Dezember 2011 geltenden Fassung) tätig geworden ist, um gestützt auf Art. 62 Abs. 1 Bst. d BVG Massnahmen zur Behebung von Mängeln zu treffen.

E. 2.3.3

Hoheitliches Handeln bedeutet, dass einerseits eine Behörde tätig wird, was auf die Vorinstanz als Aufsichtsbehörde über die Sammelstiftung fraglos zutrifft, und dass zweitens die Behörde von ihrer Verfügungsbefugnis Gebrauch macht und Privaten einseitig und

übergeordnet entgegentritt. Tut sie dies nicht, so handelt sie entweder tatsächlich und informell, d.h. sie erlässt beispielsweise Empfehlungen oder Warnungen und erzeugt dadurch keine Rechtswirkungen, oder aber die Behörde handelt konsensual, d.h. sie schliesst einen verwaltungsrechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag ab (Uhlmann, a.a.O., Rz. 24 zu Art. 5). Konsensuales Handeln kann im vorliegenden Fall ausgeschlossen werden. Uneinigkeit unter den Parteien herrscht hingegen darüber, ob die Mitteilung der Vorinstanz betreffend die (vorbehaltene) Orientierung der Öffentlichkeit dem tatsächlichen und informellen Handeln der Vorinstanz zuzuordnen ist und welche rechtlichen Konsequenzen daraus zu ziehen sind.

E. 2.3.4

Das Handeln der Behörde erzeugt Rechtswirkungen, wenn die Behörde mit einer Anordnung im Einzelfall gegenüber jemand anderem Rechte oder Pflichten begründet, ändert oder aufhebt, darüber eine Feststellung trifft oder Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten abweist oder auf solche Begehren nicht eintritt. Mit einer Verfügung regelt die Behörde ein Rechtsverhältnis (Uhlmann, a.a.O., Rz. 86 zu Art. 5). Demgegenüber geht, mangels (beabsichtigter) Rechtswirkungen und Rechtsverbindlichkeit, staatlichen Informationsaktivitäten der Verfügungscharakter ab. Zu erwähnen sind die individuellen Informationsakte (Belehrungen, Auskünfte, Mitteilungen, Meinungsäusserungen etc.). Sie sind an eine oder mehrere bestimmte Personen gerichtet und können unterschiedlichste Inhalte kommunizieren. Die individuellen Rechte und Pflichten des Adressaten bleiben durch solche Akte unverändert. Dasselbe gilt auch für generelle Informationsakte wie Pressemitteilungen von Stellen (Markus Müller, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, Rz. 52 zu Art. 5; Urteil BVGer A-2723/2007 vom 30.1.2008 E. 5.2.3). Dies bedeutet allerdings nicht, dass solche Handlungen nicht die Rechtsstellung Privater tangieren können (zur Informationstätigkeit der Bundesbehörden und zur Haftung des Bundes vgl. BGE 118 Ib 473; zu polizeilichen Massnahmen vgl. BGE 130 I 369 E. 6). In der Kasuistik wurde etwa der Verfügungscharakter verneint für die schriftliche Orientierung über die Sach- und Rechtslage (Müller, a.a.O., Rz. 53 zu Art. 5). Auch keine Rechtswirkungen erzeugt die Behörde, wenn sie eine Verfügung erst ankündigt, anbietet oder androht. Rechtsverbindlichkeit geht erst von der (in der Zukunft liegenden) Verfügung aus. Das In-Aussicht-Stellen einer Verfügung stellt noch keine Verfügung dar (Uhlmann, a.a.O., Rz. 91 zu Art. 5).

E. 2.3.5

Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz mit dem umstrittenen Vermerk in ihrem Schreiben vom 1. Juni 2011 keine konkrete Massnahme getroffen, sondern hat die Adressaten des Schreibens über allfällig zu treffende Massnahmen - unter Anderem die Orientierung der Öffentlichkeit - informiert. Nähere Ausführungen, Anordnungen, Begründungen u. ä. können dem Schreiben nicht entnommen werden. Damit hat die Vorinstanz noch keine Rechtswirkungen ausgelöst. Vielmehr ist - wie die Parteien darlegen und sich auch aus den Akten ergibt - das fragliche Schreiben und insbesondere der umstrittene Vermerk im Gesamtzusammenhang mit dem Aufsichtsverfahren gegenüber der Sammelstiftung zu betrachten. Wie die Vorinstanz geltend macht und im Übrigen auch vom Beschwerdeführer nicht bestritten wird, beabsichtigte sie, als Aufsichtsbehörde zunächst die Destinatäre der Sammelstiftung über die Aufsichtsmassnahmen zu informieren, um dann darüber hinaus als

Behörde des Bundes die Öffentlichkeit über ihre Aufsichtstätigkeit zu informieren. Insofern sind die Destinatäre und die Öffentlichkeit zwar wohl die Adressaten des staatlichen Handelns, ihre individuellen Rechte und Pflichten bleiben jedoch dadurch unverändert. Mithin würde die entsprechende Informationstätigkeit der Vorinstanz gegenüber den Destinatären und der Öffentlichkeit keine Rechtswirkungen entfalten. Der Beschwerdeführer in seiner Funktion als Stiftungsrat der Sammelstiftung könnte von einer entsprechenden Informationstätigkeit, je nach ihrem konkreten Inhalt, zumindest indirekt berührt sein. Ob damit aber in seine Rechte und Pflichten eingegriffen würde, wie er geltend macht, liesse sich erst beurteilen, wenn Art und Inhalt dieser Information hinreichend konkret feststehen, was in casu nicht ersichtlich ist. Zwar legt der Beschwerdeführer diesbezüglich einen am 11. August 2013 erschienenen Presseartikel der Sonntags-Zeitung ins Recht, worin über Ereignisse in der Sammelstiftung berichtet wird; der Bericht enthält jedoch keine Verlautbarung oder Pressemitteilung der Vorinstanz (welche keine Verfügungen darstellen, vgl. vorne 2.3.4). Schliesslich ist nicht im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zu beurteilen, ob der Beschwerdeführer, wie er überdies geltend macht, durch Angaben im Handelsregister betroffen sein könnte.

E. 2.4

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass das Schreiben der Vorinstanz vom 1. Juni 2011 bzw. der darin umstrittene Vermerk als Information der Vorinstanz an die Sammelstiftung und an den Stiftungsrat und mithin an den Beschwerdeführer zu charakterisieren ist, welche keine Rechtswirkungen auslöst, so dass es damit an einem wesentlichen Element der Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG fehlt.

E. 2.5

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass das vorliegende Anfechtungsobjekt die Voraussetzungen eines anfechtbaren Entscheids nicht erfüllt, weshalb auf die dagegen eingereichte Beschwerde vom 14. Juni 2011 im einzelrichterlichen Verfahren gemäss Art. 23 Abs. 1 Bst. b VGG nicht einzutreten ist.

E. 3

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.- dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat als verfügende Behörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.