

BVGer C-582/2008 vom 14. Mai 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-05-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-582_2008

FR: TAF C-582/2008 du 14 mai 2009

IT: TAF C-582/2008 del 14 maggio 2009

Regeste

Berufliche Vorsorge (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Dazu gehören die Verfügungen der Aufsichtsbehörden im Bereiche der beruflichen Vorsorge nach Art. 74 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40), dies in Verbindung mit Art. 33 lit. i VGG. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt in casu nicht vor.

E. 1.2

Eine Verfügung als Beschwerdeobjekt ist vorliegend allerdings nicht vorhanden. Die Eingabe der Beschwerdeführerinnen ist aber als Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde zu behandeln, zumal das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung gleich wie eine Verfügung angefochten werden kann und damit dem Erlass einer Verfügung gemäss Art. 5 VwVG gleichgestellt ist (Art. 46a VwVG).

E. 1.3

Das förmliche Rechtsmittel der Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde wird an die Rechtsmittelinstanz gerichtet, welche zuständig wäre, wenn eine Verfügung der angeblich säumigen Verwaltungsbehörde beanstandet würde (Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 722). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach im vorliegenden Fall zuständig.

E. 2

Die Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde ist akzessorisch zum Hauptverfahren, weshalb sich die Beschwerdebefugnis nach der Legitimation im Hauptverfahren richtet. Demnach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Vorliegend ist die am 13. September 2007 mit öffentlicher Urkunde errichtete und am 18. September 2007 konstituierte Sammelstiftung selbst zur Rechtsverweigerungs- bzw.

Rechtsverzögerungsbeschwerde nicht legitimiert, da sie noch nicht im Handelsregister eingetragen ist, zumal erst dieser Eintrag bei einer Stiftung konstitutiven Charakter hat und der Stiftung die Rechtspersönlichkeit und damit die Partei- und Prozessfähigkeit verleiht (Art. 52 Abs. 1 ZGB; Tuor/Schnyder/Schmid, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 13. Auflage, § 17 N. 2 S. 168). Demgegenüber sind die Beschwerdeführerinnen als Gründerinnen der Sammelstiftung vorliegend ohne Zweifel beschwerdelegitimiert. Die Anforderungen an die Form der Beschwerde sind erfüllt. Nachdem auch der einverlangte Kostenvorschuss geleistet worden ist, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerinnen machen vorliegend in ihrer als Rechtsverzögerungsbeschwerde bezeichneten Eingabe insbesondere geltend, dass sie - im Rahmen der Gründung und Inbetriebnahme der BVG-Sammelstiftung - von der Vorinstanz den Erlass einer Verfügung über die Voraussetzungen und Bedingungen für eine Aufsichtsübernahme verlangt und erwartet hätten. Demgegenüber sieht die Vorinstanz nicht ein, dass sie eine Aufsichtsübernahme hätte verfügen können, zumal die Beschwerdeführerinnen bislang die gesetzlichen Voraussetzungen (Anfangsvermögen, Bankgarantie, Versicherungsrückdeckung) hierfür nicht erfüllt hätten. Andererseits habe sie eine solche auch nicht ablehnen oder verweigern können, da sie die zuständige Behörde zu sein scheine, falls die Sammelstiftung einmal die Voraussetzungen für eine Aufsichtsübernahme erfülle, und die Beschwerdeführerinnen nie in Aussicht gestellt habe, dass sie die genannten Voraussetzungen nie erfüllen werde. Schliesslich habe keine Notwendigkeit bestanden, eine Feststellungsverfügung zu erlassen, da die Beschwerdeführerinnen die Notwendigkeit dieser drei Voraussetzungen nicht bestreite.

E. 3.2

Das Verbot der Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung wird verletzt, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde untätig bleibt oder das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert, obwohl sie zum Tätigwerden verpflichtet wäre. Eine Rechtsverweigerung ist somit nur dann möglich, wenn ein Anspruch der Privaten auf Behandlung ihrer Begehren besteht (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich Basel Genf 2006, S. 356, Rz. 1657). Von Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung kann nicht schon dann die Rede sein, wenn eine Behörde eine Eingabe nicht sofort behandelt. Rechtsverzögerung ist nur gegeben, wenn sich die zuständige Behörde zwar bereit zeigt, den Entscheid zu fällen, ihn aber nicht binnen der Frist trifft, welche nach der Natur der Sache und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände noch als angemessen erscheint (a.a.O., Rz 1658).

E. 3.3

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren verlangen die Beschwerdeführerinnen von der Vorinstanz - im Rahmen des Aufsichtsübernahmeverfahrens mit Blick auf die Inbetriebnahme einer BVG-Sammelstiftung - den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung über die Übernahme oder die Ablehnung der Aufsicht über die in Gründung befindliche Sammelstiftung unter Angabe der Bedingungen der Rechtsgrundlagen, eine Verfügung, welche jene bisher nicht erlassen hat und im aktuellen Stadium auch nicht zu erlassen beabsichtigt. Somit stellt sich einzig die Frage, ob sie unrechtmässig den Erlass einer diesbezüglichen Verfügung verweigert hat, womit im Grunde genommen nicht eine Rechtsverzögerung, sondern eine Rechtsverweigerung behauptet und gerügt wird. Diese

Frage ist nun zu prüfen.

E. 4.1

Die Vorinstanz stellt sich wie gesagt auf den Standpunkt, dass sie im jetzigen Verfahrensstand gestützt auf die bundesrätliche Weisungen über die Voraussetzungen für die Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtung vom 10. Juni 2005 (Bundesblatt 2005-1187, S. 4233 ff.; nachfolgend die Weisungen) nicht verpflichtet sei, eine förmliche Verfügung über die Aufsichtsübernahme, deren Ablehnung oder Verweigerung, oder über die Feststellung der notwendigen Voraussetzungen für die Aufsichtsübernahme zu erlassen, weil dies entweder verfrüht sei oder weil die jeweiligen Bedingungen nicht erfüllt seien. Damit liege keine Rechtsverweigerung vor (vgl. Kölz/Häner, a.a.O. Rz. 719).

E. 4.2

Verwaltungsweisungen - und als solche sind die genannten bundesrätlichen Weisungen zu qualifizieren - richten sich an die Durchführungsstellen (hier an die BVG-Aufsichtsbehörden) und sind für das Gericht zwar nicht verbindlich. Dieses soll sie bei seiner Entscheidung aber berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das Gericht weicht also nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen. Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (Urteil des BGer 9C_214/2008 vom 31. Juli 2008 E. 1.4 mit Hinweisen; BGE 132 V 121 E. 4.4, 200 E. 5.1.2). Zweck der genannten bundesrätlichen Weisungen ist es, das einheitliche Vorgehen der Aufsichtsbehörden bei der Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zu sichern und eine tragfähige Startphase zu ermöglichen, damit Einbussen für die Destinatäre und den Sicherheitsfonds vermieden werden können (vgl. Weisungen Ziff. 1). Die Weisungen unterscheiden zwischen einer Vorprüfungsphase, in welcher die Aufsichtsbehörde die notwendigen Unterlagen und Nachweise für den Erlass der Verfügung zur Aufsichtsübernahme und allfälligen Registrierung vor dem Gründungsakt zur Vorprüfung anfordert. Falls die Vorsorgeeinrichtung ohne Vorprüfung schon im Handelsregister eingetragen ist und die Unterlagen ungenügend oder die Voraussetzungen nicht erfüllt sind, verfügt die Aufsichtsbehörde die Aufsichtsübernahme, um Massnahmen zur Behebung der Mängel anzuordnen oder allenfalls die Aufhebung oder die Liquidation der Vorsorgeeinrichtung zu verfügen (Weisungen Ziff. 3). In einer zweiten Phase wird die sogenannte Verfügung zur Aufsichtsübernahme erlassen, wobei die Aufsichtsbehörde spätestens dann das Vorhandensein eines genügenden Anfangsvermögens, einer unwiderruflichen, nicht abtretbaren Bankgarantie sowie einer Versicherungsrückdeckung prüft (Weisungen Ziff. 4). Die Aufsichtsbehörde verlangt von der Vorsorgeeinrichtung namentlich auch verschiedene Nachweise betreffend die Organe und die Organisation (Weisungen Ziff. 5).

E. 4.3.1

Wenn die Beschwerdeführerinnen mit der Beschwerde beantragen, die Vorinstanz habe die Aufsicht mittels einer Verfügung, welche ausdrücklich die Bedingungen und deren Rechtsgrundlage nennt, zu übernehmen oder abzulehnen, und wenn sie ihr Anliegen in ihrer Replik präzisieren, es gehe ihnen insbesondere darum, die Möglichkeit zu erhalten, allfällige divergierende Meinungen zur Zulässigkeit der Voraussetzungen und Bedingungen

für eine Aufsichtsübernahme gerichtlich beurteilen zu lassen, dann stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz dieses prozessuale Anliegen gebührend berücksichtigt hat.

E. 4.3.2

Die Weisungen sehen den Erlass einer sogenannten "Verfügung zur Aufsichtsübernahme" bei einer wie vorliegend noch nicht im Handelsregister eingetragenen Sammeleinrichtung erst nach einer durchgeführten Vorprüfung der notwendigen Unterlagen und Nachweise vor. Nur bei ohne Vorprüfung im Handelsregister eingetragenen Einrichtungen verfügt, wie bereits ausgeführt, die Aufsichtsbehörde die Aufsichtsübernahme. Da das Vorprüfungsverfahren im vorliegenden Fall noch nicht abgeschlossen werden konnte, hat die Vorinstanz die Aufsichtsübernahme tatsächlich nicht verfügen können. Auch eine Ablehnung oder Verweigerung derselben wäre verfrüht, da hierfür die Grundlagen fehlen.

E. 4.3.3

Hingegen stellt sich offensichtlich die Frage der Feststellungsverfügung gemäss Art. 25 VwVG, welche die Vorinstanz auf die drei in Ziffer 4 der Weisungen genannten Voraussetzungen des Anfangsvermögens (Ziff. 41), der Bankgarantie (Ziff. 42) und der Versicherungsrückdeckung (Ziff. 43) reduziert hat, und davon ausgeht, dass diese von den Beschwerdeführerinnen nicht in Frage gestellt worden seien, womit auch keine feststellende Verfügung erlassen werden könne. Es bestehen vorliegend aber nachweislich Differenzen bezüglich den Anforderungen an die Organe und die Organisation der Sammelstiftung, welche Gegenstand von Ziffer 5 der Weisungen bilden. Da das Vorprüfungsverfahren deswegen blockiert ist, ist zu prüfen, ob die Vorinstanz nicht doch eine beschwerdefähige Feststellungsverfügung hätte erlassen müssen über die besonderen Anforderungen an die Organe und Organisation im Sinne von Ziffer 5 der Weisungen und über ihren Befund, dass die bislang eingereichten Unterlagen diesen Anforderungen nicht genügen.

E. 4.3.4

Durch die feststellende Verfügung werden zwar keine neuen Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben. Immerhin dient sie der Klärung der Rechtslage, indem das Bestehen, das Nichtbestehen oder der Umfang von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten verbindlich festgestellt wird. Genau dies schreibt Art. 25 Abs. 1 VwVG vor. Dem Begehren um eine Feststellungsverfügung ist zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges, rechtliches oder tatsächliches Interesse nachweist, das nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann. Besonderheiten gelten im Steuerrecht, wo die Feststellungsverfügung von Bedeutung ist (Art. 25 Abs. 2 VwVG; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 895; BGE 129 III 503; VPB 69 [2005] Nr. 83).

E. 4.3.5

Im vorliegenden Fall kommt das Gericht zum Schluss, dass die besondere Konzeption des Aufsichtsübernahmeverfahrens mit einem vorgelagerten Vorprüfungsverfahren für noch nicht im Handelsregister eingetragene Stiftungen es den Gründern überlässt, ob diese die Vorprüfung durch Anmeldung im Handelsregister umgehen wollen oder nicht; je nachdem besteht ein unmittelbarer Anspruch auf eine Aufsichtsübernahme oder nicht. Diese besondere Konstellation zeigt auf, dass die Beschwerdeführerinnen mindestens ein wirtschaftliches Interesse aufgezeigt haben, die Rechtslage hinsichtlich den Anforderungen an die Stiftungsorgane und die Organisation mit Blick auf mögliche Interessenskonflikte noch im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens zu klären: die Beschwerdeführerinnen möchten nämlich verhindern, Auslagen zu tätigen, auf die Gefahr hin, dass die

Sammelstiftung in einem späteren Zeitpunkt wieder liquidiert werden muss, nur weil sie Bedingungen nicht erfüllt haben, deren Rechtmässigkeit sie teilweise bestreiten. Insofern besteht ein Feststellungsinteresse und hat die Vorinstanz demnach zu Unrecht den Erlass einer Feststellungsverfügung über diese Frage verweigert. In diesem Umfang ist die Beschwerde demzufolge gutzuheissen. Die Vorinstanz wird angewiesen, im Sinne der Erwägung 4.3 eine beschwerdefähige Feststellungsverfügung zu erlassen.

E. 5

Die Beschwerdeführerinnen machen weiter noch Schadenersatzansprüche infolge der Rechtsverzögerung (recte: Rechtsverweigerung) geltend. Allfällige Staatshaftungsansprüche sind jedoch nicht im vorliegenden Beschwerdeverfahren geltend zu machen, sondern bei der durch die Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz vom 30. Dezember 1958 (Sr 170.321) bezeichneten Behörde (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2301). Demzufolge kann auf den Antrag auf Zusprechung von Schadenersatz nicht eingetreten werden.

E. 6.1

Da die Beschwerdeführerinnen infolge Nichteintreten auf ein Beschwerdebegehren teilweise unterliegt, haben sie nur ermässigte Verfahrenskosten zu übernehmen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden gemäss dem Reglement vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, 173.320.2) auf Fr. 1'000.-- festgelegt. Gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG werden Vorinstanzen keine Verfahrenskosten auferlegt.

E. 6.2

Den nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerinnen wird keine Parteientschädigung zugesprochen, zumal ihnen auch keine verhältnismässig hohe Kosten entstanden sind (Art. 7 Abs. 4 VGKE).

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