Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.691/2004 /bie

Urteil vom 17. Mai 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Parteien
1. A. Müller AG, Bauunternehmung,
Lukasstrasse 19, 9009 St. Gallen,
2. SM Holding AG und MS Treuhand AG,
c/o SM Holding AG, Zürcherstrasse 40, 8640 Hegnau,
3. Destra Vorsorgestiftung, 8722 Kaltbrunn,
4. Anwaltsbüro X._____,
Beschwerdeführerinnen, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Felix Schmid,
gegen

1. Schweizerische Lebensversicherungs- und Rentenanstalt/Swiss Life, 8000 Zürich, vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Tomas Poledna,
2. Zürich Lebensversicherungs-Gesellschaft,
Postfach, 8085 Zürich, vertreten durch
Rechtsanwalt Dr. Max Walter,
3. Winterthur Leben, Postfach 300, 8401 Winterthur,
vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Isabelle Häner,
Beschwerdegegnerinnen,

Bundesamt für Privatversicherungen,
Friedheimweg 14, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung, Rämistrasse 74,
8001 Zürich.

Gegenstand
Tarifvorlagen der Rentenanstalt/Swiss Life, Zürich,
Winterthur Leben, Winterthur, Zürich Lebensversicherungs-Gesellschaft, Opfikon-Glattbrugg,
(Akteneinsicht),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Zwischenentscheid der Eidgenössischen Rekurskommission
für die Aufsicht über die Privatversicherung vom
15. November 2004.

Sachverhalt:
A.
Im Bundesblatt Nr. 50 vom 17. Dezember 2002 (S. 7956) erschien folgende Publikation:
Tarifgenehmigungen in der Privatversicherung

(Art. 46 Abs. 3 des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 23. Juni 1978; SR 961.01)

Das Bundesamt für Privatversicherungen hat die nachstehenden Tarifgenehmigungen, welche laufende Versicherungsverträge berühren, ausgesprochen:

Verfügung

vom Tarifvorlage der

(...) (...)

04.09.2002 Schweizerische Lebens- und Rentenanstalt, Zürich
27.09.2002 Schweizerische Lebens- und Rentenanstalt, Zürich
(...) (...)
21.11.2002 Winterthur Leben, Winterthur
02.12.2002 Zürich Lebensversicherungs-Gesellschaft, Zürich
in der Kollektiv-Lebensversicherung.

Rechtsmittelbelehrung

Diese Mitteilung gilt für die Versicherten als Eröffnung der Verfügung. Versicherte, die nach Art. 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) zur Beschwerde berechtigt sind, können Tarifgenehmigungen durch Beschwerde an die Eidgenössische Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung, 3003 Bern, anfechten. Die Beschwerdeschrift ist im Doppel innert 30 Tagen seit dieser Veröffentlichung einzureichen und hat die Begehren und deren Begründung zu enthalten. Während dieser Zeit kann die Tarifverfügung beim Bundesamt für Privatversicherungen, Friedheimweg14, 3003 Bern, eingesehen werden.

17. Dezember 2002 Bundesamt für Privatversicherungen
Eine gleich lautende Publikation erschien im Bundesblatt Nr. 2 vom 21. Januar 2003 (S. 169) betreffend die Verfügung des Bundesamtes für Privatversicherungen vom 1. November 2002 über die Tarifvorlage der Winterthur Leben, Winterthur.
B.
Rechtsanwalt Dr. Felix Schmid erhob am 24. Januar 2003 für die A. Müller AG, St. Gallen, die SM Holding AG und MS Treuhand AG, Hegnau, die Destra Vorsorgestiftung, Kaltbrunn, und für das Anwaltsbüro X._____, in A._____, vier verschiedene Beschwerden bei der Eidgenössischen Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung. Er machte in verfahrensrechtlicher Hinsicht geltend, sein Akteneinsichtsrecht sei unrechtmässig beschränkt worden. So sei seinem während der laufenden Beschwerdefrist gestellten Begehren, die Akten zuzustellen, nicht stattgegeben worden. In Bern, wo er sich habe hinbegeben müssen, seien ihm bezüglich der Tarifverfügungen bloss ca. 60 Seiten in Kopie zur Einsicht vorgelegt worden, wovon mehr als die Hälfte völlig geschwärzt gewesen seien und etwa 15 Seiten teilweise. Ferner sei das Bundesamt dem Ersuchen um nachträgliche Begründung der Verfügungen nicht nachgekommen. Die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör sei derart eklatant, dass sie zur Aufhebung der genannten Verfügungen führen müsse.
Am 2. Februar 2003 reichte Rechtsanwalt Schmid eine Beschwerdeergänzung ein, wonach auch die im Bundesblatt vom 21. Januar 2003 publizierte Verfügung vom 1. November 2002 betreffend der Winterthur Leben als mitangefochten gelte.
C.
Mit Verfügung vom 4. Februar 2003 vereinigte der Präsident der Rekurskommission die vier Beschwerden zu einem Verfahren (PVA 03-06/03). Am 4. März 2003 lud er das Bundesamt für Privatversicherungen zur Vernehmlassung ein und forderte es zur Akteneinreichung auf. Ebenso setzte er den betroffenen Versicherungsgesellschaften Frist zur Vernehmlassung an.
Am 5. Mai 2003 nahm das Bundesamt für Privatversicherungen Stellung und begründete die Tarifgenehmigungen ergänzend. Bei den Verfahren PVA 03 und 06 habe es sich um die Genehmigung von Änderungen des Kostentarifs, des einjährigen Invaliditätstarifs und um die Anpassung der Vertragskosten beim Kostenreglement gehandelt. Das Verfahren PVA 04 habe sich auf die Überarbeitung des Kostenmodells in der Kollektiv-

Lebensversicherung bzw. auf die Anpassung und Erweiterung des bestehenden Modells der risikogerechten Tarifierung bezogen. Im Verfahren PVA 05 schliesslich sei es um die Genehmigung der Tarifeingabe für die Kostenprämie im Kollektivlebensversicherungsbereich und um die Genehmigung des Umwandlungssatzes in nicht registrierten Vorsorgeeinrichtungen gegangen.
Mit Blick auf die Rüge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör machte das Bundesamt geltend, den Beschwerdeführerinnen sei in alle diejenigen Akten Einsicht gewährt worden, die sie direkt beträfen und die nicht dem Geschäftsgeheimnis unterstehen würden.
D.
Nach Replik und Duplik, dem allseitigen Verzicht auf mündliche und öffentliche Verhandlung und der Bezeichnung der Richter forderte die Rekurskommission am 8. März 2004 das Bundesamt für Privatversicherungen auf, sämtliche Akten zum Verfahren einzureichen, sofern dies noch nicht geschehen sei. Ausserdem seien vom Bundesamt diejenigen Aktenstücke zu bezeichnen, die von den Beschwerdeführerinnen nicht kopiert werden dürften bzw. Geheimhaltungsinteressen beträfen und den Beschwerdeführerinnen gegenüber nicht offen gelegt werden dürften.
Mit Eingabe vom 2. April 2004 teilte das Bundesamt mit, die Rekurskommission sei bereits im Besitz sämtlicher Akten, welche dieses Verfahren betreffen würden. Weiter hielt das Bundesamt fest, es dürften keine Tarife oder Tarifbestandteile offen gelegt werden. Ein Einsichtsrecht bestehe nur in diejenige Dokumente, welche die Beschwerdeführerinnen bereits hätten einsehen können. Hingegen dürften alle offen gelegten Akten auch kopiert werden.
E.
Mit Zwischenentscheid vom 15. November 2004 trat die Eidgenössische Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherungen auf die Beschwerde der A. Müller AG nicht ein. Auf die übrigen Beschwerden trat die Rekurskommission (ohne bereits ein Sachurteil zu fällen) formell ein (Ziff. 1 Satz 1 des Urteilsdispositivs) und wies die damit verbundenen Gësuche um Rechtliches Gehöräls unbegründet ab (Ziff. 2 des Urteilsdispositivs).
Die Rekurskommission erwog im Wesentlichen, mangels eines aktuellen Rechtsschutzinteresses der A. Müller AG (per 1. Januar 2003 aufgelöstes Vertragsverhältnis mit der Rentenanstalt/Swiss Life) sei auf deren Beschwerde nicht einzutreten. Die übrigen Beschwerdeführerinnen seien zur Beschwerde legitimiert. Eine Verletzung des sich aus Art. 29 BV und Art. 6 EMRK ergebenden Rechts auf Akteneinsicht und auf Begründung einer Verfügung sei nicht gegeben: Die Beschwerdeführerin 2 habe im vorliegenden Verfahren Einsicht in die Tarifeingabe der Winterthur Leben vom 21. November 2002 und in das der Verfügung zugrunde liegende Dokument Ġrundsatzfrage Nr. 53v̈om 5. November 2002 erhalten. Ebenfalls habe sie Einsicht nehmen können in die Verfügung vom 1. November 2002 sowie in die dieser Genehmigungsverfügung zugrunde liegende Vorlage der Winterthur Leben vom 22. Oktober 2002. Der Beschwerdeführerin 3 sei Einsicht gewährt worden in die am 22. November 2002 genehmigte Tarifeingabe der Kostenprämie im Kollektivlebensversicherungsbereich der Zürich Lebensversicherungsgesellschaft vom 1. November 2002 sowie in die am 2. Dezember 2002 genehmigte Tarifeingabe des Umwandlungssatzes in nicht registrierten Vorsorgeeinrichtungen vom 27. November 2002. Die Beschwerdeführerin 4 schliesslich habe Einsicht erhalten sowohl in die vom Bundesamt genehmigte Verfügung vom 4. September 2002 als auch in die dieser Verfügung zugrunde liegende Tarifeingabe vom 31. Mai 2002 betreffend Änderung des Kostentarifs. Ausserdem habe sie Einsicht nehmen können in die vom Bundesamt am 27. September 2002 genehmigte Verfügung und in die dieser Verfügung zugrunde liegende Tarifeingabe vom 17. September 2002 betreffend Änderung der Kosten-Parameter des Kostenreglements für das Jahr 2003. Endlich sei der Beschwerdeführerin 4 auch Einblick gewährt worden in die vom Bundesamt am 27. September 2002 genehmigte Verfügung und der dieser zugrunde liegenden Tarifeingabe vom 6. September 2002 betreffend Änderung des einjährigen Invaliditätstarifs in der Kollektiv-Versicherung per 1. Januar 2003. Damit sei den Beschwerdeführerinnen Einsicht in diejenigen Akten gewährt worden, welche sie unmittelbar beträfen und welche nicht dem Geschäftsgeheimnis unterstünden. Die Tarifkalkulationen sowie alle weiteren Dokumente (Kalkulationsgrundlagen, interne Rechnungsergebnisse, interne Schreiben usw.) seien dagegen zu Recht von der Einsichtnahme ausgenommen worden.
F.
Mit gemeinsamer Eingabe vom 29. November 2004 führen die A. Müller AG, die SM Holding AG und MS Treuhand AG, die Destra Vorsorgestiftung und das Anwaltsbüro X._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht mit den Anträgen, den Zwischenentscheid der Vorinstanz vom 15. November 2004 sowie

die angefochtenen Verfügungen des Bundesamtes für Privatversicherungen vom 4. und 27. September sowie vom 21. November und 2. Dezember 2002 aufzuheben. Ferner sei festzustellen, dass den Beschwerdeführerinnen volle Einsicht in die Verfahrensakten und insbesondere auch in die genehmigten Tarife zustehe mit dem Recht, davon Kopien anzufertigen. Im Eventualfall seien Aktenstücke, die nicht offen gelegt werden sollen, im Einzelnen zu bezeichnen und ihr Inhalt sei zusammengefasst wiederzugeben. Eventuell sei die Sache zur Ergänzung im Sinne der Beschwerdeanträge an die Vorinstanz bzw. an das Bundesamt zurückzuweisen.
Die Schweizerische Lebensversicherungs- und Rentenanstalt beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
Die Zürich Lebensversicherungsgesellschaft macht geltend, es verbiete sich eine Gutheissung der Rechtsbegehren in jedem der geltend gemachten Punkte. Die Winterthur Leben beantragt, auf die Begehren der Beschwerdeführerinnen sei nicht einzutreten, eventuell seien sie abzuweisen. Das Bundesamt für Privatversicherungen schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Denselben Antrag stellt die Eidgenössische Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gegen Verfügungen zulässig, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen und von einer der in Art. 98 des Bundesrechtspflegegesetzes (OG, SR 173.110) genannten Vorinstanzen ausgehen; zudem darf ihr keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe entgegenstehen (Art. 97 in Verbindung mit Art. 5 VwVG [SR 172.021]). Gegen Zwischenentscheide ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, sofern dieses Rechtsmittel auch gegen den Endentscheid offen steht (vgl. Art. 101 lit. a OG) und dem Betroffenen ein nicht wieder gutzumachender Nachteil droht (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 und Art. 45 Abs. 1 VwVG). Diese Voraussetzung gilt auch für die in Art. 45 Abs. 2 VwVG als selbständig anfechtbar bezeichneten Zwischenverfügungen (BGE 127 II 132 E. 2a S. 136; 125 II 613 E. 2a S. 619 f.). Der Nachteil muss nicht rechtlicher Natur sein; die Beeinträchtigung in schutzwürdigen tatsächlichen, insbesondere auch wirtschaftlichen Interessen genügt, sofern der Betroffene nicht nur versucht, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern (BGE 130 II 149 E. 1.1 S. 153; 127 II 132 E. 2a S. 136; 125 II 613 E. 2a S.
620; 120 Ib 97 E. 1c S. 99 f.).
1.2
1.2.1 Angefochten ist vorliegend ein Zwischenentscheid über die Akteneinsicht, der vier vereinigte Beschwerdeverfahren vor der Eidgenössischen Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung betrifft. Die Zulässigkeit der erfolgten Verfahrensvereinigung ist nicht streitig und hier daher nicht weiter zu prüfen. Der Zwischenentscheid der Rekurskommission kann gesondert (innert zehn Tagen, Art. 106 Abs. 1 OG) mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden, sofern ein unheilbarer Nachteil droht und dieses Rechtsmittel auch gegen den Endentscheid offen steht (vgl. vorne E. 1.1). Letzteres ist hier der Fall: Verfügungen über die Genehmigung von Tarifen auf dem Gebiet der Privatversicherung unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vgl. Art. 99 Abs. 1 lit. b OG), wobei die Legitimation zur Anfechtung bei Tarifverfügungen, die laufende Versicherungsverträge berühren, auch den Versicherungsnehmern zusteht (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem neuen Bundesgesetz über die Beaufsichtigung privater Versicherungseinrichtungen vom 5. Mai 1976, BBl 1976 II 873, 916, vgl. zur Beschwerdebefugnis Dritter auch BGE 125 I 7 E. 3c S. 8 f. mit Hinweisen).
1.2.2 Für die Anfechtbarkeit des streitigen Zwischenentscheides fehlt es jedoch an der Voraussetzung des drohenden unheilbaren Nachteils:
Die blosse mögliche Verfahrensverlängerung gilt noch nicht als unheilbarer Nachteil (vgl. E. 1.1., am Ende). In der Praxis wird dementsprechend auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen über die Verweigerung der Akteneinsicht regelmässig nicht eingetreten (Urteile 1A.268/1999 vom 24. Januar 2000, E. 4, 2A.421/1998 vom 23. November 1998, E. 1 [in: ASA 68 725], 2A.232/1994 vom 31. Oktober 1994, E. 2a/bb, B 7/89 vom 5. Februar 1990, E. 1 und 2, 2A.6/ 1989 vom 15. Juni 1989, E. 1b, E 50/1988 vom 10. Januar 1989, E. 2, vgl. auch BGE 100 V 126). Eine sofortige gesonderte Anfechtung kann aus Gründen der Prozessökonomie dann zulässig sein, wenn es sich um ein besonders aufwendiges Verfahren handelt, welches wegen der verweigerten Akteneinsicht vollumfänglich wiederholt werden müsste (Urteil 2A.444/1995 vom 13. August 1996, E. 1a, Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage 1983, S. 142).

Im vorliegenden Fall setzt die Behandlung der bei der Rekurskommission gegen die verschiedenen Tarifverfügungen erhobenen Beschwerden, wie komplex auch immer die materiellen Streitfragen sein mögen, kein besonders aufwendiges Verfahren voraus, dessen allfällige Wiederholung aus Gründen der Prozessökonomie zwingend zu vermeiden wäre. Solches wird - soweit ersichtlich - auch von keiner Seite geltend gemacht. Es besteht alsdann kein Grund, die gesonderte Anfechtung des hier streitigen Zwischenentscheides über die Akteneinsicht zuzulassen. Ob das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerinnen im streitigen Tarifgenehmigungsverfahren ausreichend gewährt worden ist, kann das Bundesgericht auch noch im Rahmen einer gegen den Endentscheid der Rekurskommission gerichteten Verwaltungsgerichtsbeschwerde prüfen. Dass die angefochtene Verfügung eine auf die Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht hinweisende Rechtsmittelbelehrung enthielt, ändert nichts.
1.3 Wie weit die einzelnen Beschwerdeführerinnen nach dem jetzigen Stand der Sachlage durch die streitige Tarifgenehmigung überhaupt noch betroffen und zur Ergreifung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert sind, braucht nach dem Gesagten nicht weiter geprüft zu werden.
1.4 Auf die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde, welche darauf abzielt, dass das Bundesgericht aufgrund eigener Würdigung des Prozessstoffes im jetzigen Stadium selber über den Umfang und die Modalitäten der Akteneinsicht befindet, ist nicht einzutreten.
2.
Es sei immerhin beigefügt, dass sich das Akteneinsichtsrecht auf sämtliche Verfahrensakten bezieht, welche geeignet sind, Grundlage des späteren Entscheides zu bilden. Soweit schutzwürdige Drittinteressen der direkten Akteneinsicht durch eine Verfahrenspartei entgegenstehen und die Akteneinsicht im Sinne der Art. 27/28 VwVG beschränkt werden muss, obliegt der Entscheid über den Umfang der Einsicht und über die Modalitäten einer allfälligen indirekten Kenntnisgabe der angerufenen Rechtsmittelinstanz. Dies setzt voraus, dass diese über die gesamten einschlägigen Akten des vorinstanzlichen Verfahrens verfügt, um aufgrund eigener Beurteilung über den Umfang der Akteneinsicht entscheiden zu können. Die Tarifgenehmigungsverfügungen, in welche die in einem laufenden Versicherungsvertrag betroffenen Versicherten gemäss Art. 46 Abs. 3 VAG während der Beschwerdefrist auf dem Bundesamt für Privatversicherungen Einsicht nehmen dürfen, sind daher der Rekurskommission in vollständiger Fassung einzureichen - d.h. nicht bloss in der durch das Bundesamt den Beschwerdeführerinnen jeweils indirekt eröffneten oder durch Abdeckung stark verkürzten Form, in welcher die betreffenden Mitteilungen in den vorliegenden Akten einzig enthalten sind. Ebenso
versteht sich, dass jeweils die gesamte Tarifeingabe der Versicherungsgesellschaft, welche Gegenstand der betreffenden Genehmigungsverfügung bildet, zu den der Rekurskommission einzureichenden Akten gehört. Es obliegt alsdann der Rekurskommission - und nicht der vorinstanzlich verfügenden Behörde, deren Entscheid angefochten ist -, zu bestimmen, was aufgrund des effektiven Anfechtungsgegenstandes zu den relevanten Verfahrensakten gehört und wieweit bzw. in welcher Form Akteneinsichtsbegehren zu entsprechen ist. Es ist Sache der Rekurskommission, dafür zu sorgen, dass ihr im erwähnten Sinne die vollständigen Akten eingereicht werden, um über die streitige Akteneinsicht auf Grund korrekter Grundlage (erneut) befinden zu können.
3.
Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist im Sinne der vorstehenden Erwägungen nicht einzutreten.
Da die Beschwerdeführerinnen zur Einreichung der Beschwerde nach dem Gesagten immerhin einen gewissen Anlass hatten, erscheint es gerechtfertigt, die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zur Hälfte den - untereinander solidarisch haftenden - Beschwerdeführerinnen und je zu einem Sechstel den drei am vorliegenden Verfahren beteiligten Beschwerdegegnerinnen aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 3 OG). Die Parteikosten sind bei diesem Ausgang des Verfahrens wettzuschlagen, d.h., es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen (Art. 159 Abs. 3 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird im Sinne der Erwägungen nicht eingetreten.
2.
Die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 3'000.– wird zur Hälfte (d.h. mit Fr. 1'500.–) den - untereinander solidarisch haftenden - Beschwerdeführerinnen und zu je einem Sechstel (d.h. mit je Fr. 500.–) den Beschwerdegegnerinnen auferlegt.
3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Privatversicherungen und der Eidgenössischen Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 17. Mai 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: