Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-257/2012

Urteil vom 8. Juni 2012

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richter Daniel Stufetti, Richter Francesco Parrino,
Gerichtsschreiber Daniel Golta.

Parteien

A._____**,** (wohnhaft im Kosovo),
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerische Ausgleichskasse SAK,
Vorinstanz.

Gegenstand

Waisenrente (Rechtsverzögerung).

Sachverhalt:

A.

A.a A._____ (im Folgenden: Beschwerdeführer) wurde im Juni 1986 geboren und ist kosovarischer Staatsangehöriger. Im November 1988 verstarb sein Vater. Mit Verfügung vom 7. Dezember 1989 sprach die Schweizerische Ausgleichskasse (SAK) rückwirkend ab dem 1. Dezember 1988 der Mutter des Beschwerdeführers (B._____) eine ordentliche Witwenrente und dem Beschwerdeführer und seiner Schwester (C._____, geboren im November 1987) je eine ordentliche Waisenrente zu (vgl. SAK/2 S. 1 ff., SAK/10, Akten des Beschwerdeverfahrens act. 1.2).

A.b Mit Schreiben vom 8. Mai 2009 teilte der Beschwerdeführer der SAK mit, dass er aufgrund von Bankangaben festgestellt habe, dass seine Waisenrente eingestellt worden sei (SAK/32 S. 1 [= act. 1.3]). Er erklärte, dass er nicht nachvollziehen könne, warum dies trotz seiner Bemühungen, namentlich dem Einreichen von Studienbestätigungen, geschehen sei. Jedenfalls sei er damit nicht einverstanden und beantrage, dass ihm weiterhin, bis zum Abschluss seines Studiums, eine Waisenrente ausgerichtet werde. Er erwarte den entsprechenden Bescheid. In der Beilage reichte der Beschwerdeführer eine Studienbestätigung zu den Akten, wonach er am 1. Oktober 2005 zum ersten Mal an der Fakultät für D._____ immatrikuliert worden sei, das Studium sechs Semester bzw. drei Jahre dauere und er die Immatrikulationsbedingungen für das Jahr 2007/2008 erfülle (SAK/32 S. 2).

A.c Am 3. August 2009 teilte die SAK der Mutter des Beschwerdeführers unter Bezugnahme auf dessen Schreiben vom 8. Mai 2009 mit, dass der Anspruch auf eine Kinderrente bis zur Vollendung des 18. Altersjahr bestehe (SAK/33 [=act. 1.5]). Für Kinder, die noch in Ausbildung seien, dauere der Rentenanspruch bis zu deren Abschluss, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Da für den Zeitraum ab Vollendung des 18. Altersjahrs für den Beschwerdeführer keine Studienbescheinigung eingereicht worden sei, habe die SAK ihm keine Waisenrente mehr bezahlt. Falls er einem Studium nachgegangen sei, müsse er der SAK alle Unterlagen über sein Studium seit dem 1. Juli 2006 einreichen.

A.d Am 26. Januar 2010 ging bei der SAK eine Studienbestätigung für den Beschwerdeführer betreffend das akademische Jahr 2009/2010 ein (SAK/35).

A.e Mit Schreiben vom 2. Februar 2010 stellte die SAK gegenüber der Mutter des Beschwerdeführers fest, dass es auf Grund der vorliegenden Bescheinigungen nicht möglich sei, die Waisenrenten für den Beschwerdeführer ab 2004 und für seine Schwester ab 2006 weiter auszurichten (SAK/36). Die Rente des Beschwerdeführers könnte – gegebenenfalls rückwirkend – wieder ausbezahlt werden, wenn Studienbestätigungen für die akademischen Jahre 2005/2006, 2006/2007, 2008/2009 zugestellt würden. Für die Schwester würden Studienbestätigungen für die Jahre 2006/2007, 2007/2008 und 2008/2009 benötigt.

A.f Mit Schreiben vom 26. Februar 2010 sandte die Mutter des Beschwerdeführers für diesen eine neue Studienbescheinigung für das Studienjahr 2009/2010 zu den Akten und teilte mit, dass sie beim Universitätsrektorat die Ausstellung von Studienbescheinigungen für die Jahre 2004 bis 2008/2009 beantragt habe, welche etwa einen Monat in Anspruch nehmen werde (SAK/37).

A.g Am 13. April 2010 teilte die SAK unter Bezugnahme auf ihr Schreiben vom 3. August 2009 der Mutter des Beschwerdeführers mit, dass der Beschwerdeführer sein Studium nicht innert nützlicher Frist absolviert und abgeschlossen habe (SAK/40). Aufgrund einer im Jahr 2010 datierten Bescheinigung könnten allfällige frühere Semester nicht berücksichtigt werden.

A.h Mit Verfügung vom 10. Juni 2010 sprach die SAK der Schwester des Beschwerdeführers für den Zeitraum vom 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2010 eine ordentliche Waisenrente zu (SAK/43 [= act 1.1]).

A.i Am 12. Juli 2011 trafen bei der SAK betreffend den Beschwerdeführer eine Studienbestätigung für das Studienjahr 2005/2006 und die Kopie eines Studienbüchleins ein (SAK/49).

B.

B.a Mit einem undatiertem Schreiben (Postaufgabe: 11. Januar 2012) wandte sich der Beschwerdeführer an das Bundesverwaltungsgericht und führte aus, er erhebe Beschwerde, da die SAK sich seit längerem weigere, ihm eine Waisenrente auszuzahlen, obwohl er noch studiere und dies auch belegt habe. Er rügte weiter, dass er der SUVA die gleichen Unterlagen eingereicht habe wie der SAK, die erstere die Waisenrente weiter ausgerichtet habe, letztere allerdings nicht. Ausserdem habe die SAK die Waisenrente für seine Schwester weiter ausgerichtet, seine aber einge-

stellt. Abschliessend ersuchte der Beschwerdeführer um Überprüfung der Einstellung der Waisenrente.

B.b Mit Eingabe vom 26. Januar 2012 rügte der Beschwerdeführer ergänzend, dass die SAK die Ausrichtung der Waisenrente übermässig verzögert habe. Insbesondere habe sie ihm nicht gleichzeitig mit seiner Schwester am 10. Juni 2010 eine Waisenrente zugesprochen und auf seinen Antrag auf Ausrichtung einer Waisenrente nicht weiter reagiert.

B.c Mit Vernehmlassung vom 5. März 2012 beantragte die SAK die Abweisung der Rechtsverzögerungsbeschwerde und ersuchte um Rückweisung der Akten, damit sie die Sache weiterbehandeln und eine anfechtbare Verfügung erlassen könne. Sie machte geltend, dass sich aus den bei ihr eingereichten Belegen Widersprüche ergeben hätten, die erst mit der Bestätigung vom 7. Januar 2012 aus dem Weg geräumt worden seien (act. 1.6 f.). Leider habe der Beschwerdeführer sich damit direkt an das Bundesverwaltungsgericht gewandt anstelle der SAK, welche den Fall ansonsten weiterbearbeitet hätte. Es treffe zu, dass die SAK den Fall des Beschwerdeführers seit Juli 2011 nicht weiter bearbeitet habe, was allerdings an einem technischen Fehler liege. Von einem absichtlichen Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung könne nicht die Rede sein.

B.d Der Beschwerdeführer machte von dem vom Bundesverwaltungsgericht eingeräumten Replikrecht keinen Gebrauch, worauf das Bundesverwaltungsgericht am 4. Mai 2012 den Schriftenwechsel schloss.

C.
Auf die weiteren Vorbringen und Beweismittel wird – soweit entscheidwesentlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG und Art. 85bis Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden von Personen im Ausland gegen Verfügungen der Schweizerischen Ausgleichskasse. Gemäss Art. 1 Abs. 1

AHVG sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) auf die im ersten Teil geregelte Alters- und Hinterlassenenversicherung anwendbar, soweit das AHVG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG). Aufgrund von Art. 3 Bst. d^{bis} VwVG findet das VwVG keine Anwendung auf das Verfahren in Sozialversicherungsrechtssachen, soweit das ATSG anwendbar ist.

1.3 Gemäss Art. 56 Abs. 2 ATSG kann auch Beschwerde erhoben werden, wenn der Versicherungsträger entgegen dem Begehren der betroffenen Partei keine Verfügung oder keinen Einspracheentscheid erlässt. Da der Beschwerdeführer von der von ihm verlangten Verfügung besonders berührt wäre und ein schutzwürdiges Interesse an deren Erlass hat, ist er zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 59 bzw. Art. 56 Abs. 2 ATSG, je in Verbindung mit Art. 5 VwVG).

1.4 Wegen Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung kann jederzeit Beschwerde geführt werden (vgl. Art. 50 Abs. 2 VwVG). Da der Beschwerdeführer Rechtsverzögerung geltend macht und vorliegend betreffend sein Anspruch auf Waisenrente kein Entscheid ergangen ist, war er für seine Beschwerde an keine Frist gebunden.

1.5 Die Beschwerde wurde im Übrigen formgerecht eingereicht (Art. 52 VwVG), sodass darauf grundsätzlich einzutreten ist.

1.6 Mit einer Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde kann allerdings nur verlangt werden, dass die Rechtsverzögerung festgestellt beziehungsweise die zuständige Behörde zum Erlass einer Verfügung oder eines Einspracheentscheides verpflichtet wird. Auf weitergehende Begehren im Verfahren der Rechtsverweigerungsbeschwerde ist dagegen nicht einzutreten (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 725 ff.).

Soweit der Beschwerdeführer mit seiner Beschwerde die materielle Prüfung seines Anspruches auf Ausrichtung einer Waisenrente beantragt, ist auf die Beschwerde daher nicht einzutreten.

2.

2.1 Nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln sind in materiellrechtlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten (BGE 130 V 329). Im Fall der Rechtsverweigerungsbeschwerde fällt dieser Zeitpunkt mit dem Datum der Beschwerdeeinreichung zusammen, weil die Verweigerung eines Entscheids erst dann als eingetreten betrachtet werden kann, wenn sie geltend gemacht wird (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-806/2008 vom 16. November 2009 E. 2.2). Vorliegend wurde die undatierte Beschwerde am 11. Januar 2012 der Post übergeben, so dass in Bezug auf die gerügte Rechtsverzögerung die in diesem Zeitpunkt geltenden Rechtsnormen massgeblich sind.

2.2 Nach der Rechtsprechung stellt das Sozialversicherungsgericht bei der Beurteilung einer Streitsache in der Regel auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen eingetretenen Sachverhalt ab (BGE 131 V 242 E. 2.1, BGE 130 V 329, 129 V 1 E. 1.2, je mit Hinweisen). Im Fall der Rechtsverweigerungsbeschwerde ist diesbezüglich ebenfalls das Datum der Beschwerdeeinreichung, vorliegend also der 11. Januar 2012, massgebend.

2.3 Gemäss den Bestimmungen des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien über Sozialversicherung vom 8. Juni 1962 (SR 0.831.109.818.1; im Folgenden: Abkommen) bestimmt sich die Frage, ob und gegebenenfalls ab wann Anspruch auf Leistungen der schweizerischen AHV (z.B. eine Waisenrente) besteht, soweit dieser Staatsvertrag keine abweichende Regelung enthält (was insbesondere in Bezug auf die Thematik, von Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung zutrifft), allein aufgrund der schweizerischen Rechtsvorschriften (vgl. Art. 1, 2 und 4 des Abkommens sowie Ziffern 2 und 3 des dazugehörigen Schlussprotokolls). Die geltend gemachte Rechtsverzögerung beurteilt sich somit nach Schweizer Recht – unabhängig davon ob dieses Abkommen auf den Beschwerdeführer Anwendung findet (vgl. diesbezüglich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4828/2010 vom 7. März 2011 E. 4 ff.).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer rügt eine Rechtsverzögerung, indem er geltend macht, die SAK habe die Prüfung seines Waisenrentenanspruchs

und den beantragten Verfügungserlass übermässig verzögert. Dies wird von der Vorinstanz verneint.

3.2 Gemäss Art. 25 AHVG haben Kinder, deren Vater oder Mutter gestorben sind, Anspruch auf eine Waisenrente (Abs. 1 erster Satz). Der Anspruch auf die Waisenrente entsteht am ersten Tag des dem Tode des Vaters oder der Mutter folgenden Monats. Er erlischt mit der Vollendung des 18. Altersjahres oder mit dem Tod der Waise (Abs. 4). Für Kinder, die noch in Ausbildung sind, dauert der Rentenanspruch bis zu deren Abschluss, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr (Abs. 5). Der Bundesrat kann festlegen, was als Ausbildung gilt (Abs. 6).

Über Leistungen, Forderungen und Anordnungen, die erheblich sind oder mit denen die betroffene Person nicht einverstanden ist, hat der Versicherungsträger schriftlich Verfügungen zu erlassen (Art. 49 Abs. 1 ATSG). Die Verfügungen werden mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Sie sind zu begründen, wenn sie den Begehren der Parteien nicht voll entsprechen. Aus einer mangelhaften Eröffnung einer Verfügung darf der betroffenen Person kein Nachteil erwachsen (Art. 49 Abs. 3 ATSG).

Der Beschwerdeführer, der von der SAK verlangt hat, dass ihm auch nach Erreichen des 18. Altersjahres für die Dauer seines Studiums eine Waisenrente ausgerichtet wird, hat somit Anspruch darauf, dass die SAK darüber mittels Verfügung befindet.

3.3 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 (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, Rz. 1657 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Aufgrund von Art. 56 Abs. 2 ATSG ist Rechtsverzögerung anzunehmen, wenn der Versicherungsträger das Verfahren nicht innert angemessener Frist abschliesst; Rechtsverweigerung liegt vor, wenn der Versicherungsträger trotz entsprechender Pflicht eine ihm obliegende Amtshandlung nicht vornimmt (UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2009, Rz. 12 zu Art. 56 Abs. 2 ATSG). Die Bestimmung der angemessenen Frist im Bereich der Sozialversicherung hängt, mangels gesetzlicher Vorgaben, vom Aufwand ab, der zu betreiben ist, um den Fall zu erledigen. Dabei fallen die Schwierigkeiten und die Zahl der zu beantwortenden Fragen ins Gewicht. Abzustellen ist sodann auf das Verhalten der Beteiligten so-

wie der Behörde im Verfahren (UELI KIESER, Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, Zürich 1999, S. 243/244 N. 509/510). Auf welche Gründe die festgestellte Rechtsverzögerung zurückzuführen ist – beispielsweise auf ein Fehlverhalten der Behörde oder auf andere Umstände – ist für die Rechtsuchenden unerheblich; entscheidend ist ausschliesslich, dass die Behörde nicht fristgerecht handelt (vgl. Urteile des Bundesgerichts 8C_151/2009 Urteil vom 7. Mai 2009 E. 3.2, 1C_487/2009 vom 10. August 2010 E. 8.4.2, je m.w.H.). Entgegen der von der SAK vertretenen Ansicht braucht die Rechtsverzögerung insbesondere nicht beabsichtigt zu sein.

3.4 Wie sich zeigt (vgl. oben Bst. A), ersuchte der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 8. Mai 2009 erstmals um Erlass einer Verfügung betreffend die Weiterausrichtung einer Waisenrente. Am 11. Januar 2012, über zweieinhalb Jahre später, hatte die SAK noch keine entsprechende (das Rentenbegehren gutheissende oder abweisende) Verfügung erlassen. Schwierige Fragen waren diesbezüglich nicht zu beantworten und aufwändige Abklärungen nicht notwendig. Zu prüfen war lediglich, ob der Beschwerdeführer sich in einer Ausbildung befand, welche nach Vollendung seines 18. Altersjahr einen Anspruch auf Weiterausrichtung der Waisenrente begründete. Dafür reichen als Beweismittel in der Regel entsprechende Studienbescheinigungen aus. Solche hat die SAK denn auch beim Beschwerdeführer angefordert, und es lag an ihm, diese zu besorgen und der SAK zukommen zu lassen. Dafür nahm der Beschwerdeführer teilweise sehr viel Zeit in Anspruch. So liess er der SAK auf ihr Schreiben vom 3. August 2009 hin erst am 26. Januar 2010 Unterlagen zukommen, und nach dem Schreiben der SAK vom 13. April 2010 erfolgte eine Eingabe erst am 12. Juli 2011. Jedoch trägt die Verfahrensleitung und die Verantwortung dafür, dass innerhalb einer angemessenen Frist über den Rentenanspruch befunden werde, die SAK. Im Sinne einer Straffung des Verfahrens hätte sie insbesondere Fristen zum Einreichen der angeforderten Belege setzen, den Beschwerdeführer ermahnen und darauf hinweisen können, im Unterlassungsfall werde ohne diese Belege über den Anspruch befunden. Dies hat die SAK aber nicht getan. Ausserdem hat sie auf die am 12. Juli 2011 eingegangenen Unterlagen bis zur Beschwerdeerhebung im Januar 2012 nicht reagiert, wie sie in der Vernehmlassung selber ausführt (act. 6).

Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände hat die SAK das Verfahren nicht innert angemessener Frist mittels Verfügung abgeschlossen. Ob die ab dem 12. Juli 2011 eingetretene Verzögerung auf technische Män-

gel zurückzuführen ist, braucht nicht weiter geprüft zu werden (vgl. oben E. 3.3).

3.5 Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Schwester des Beschwerdeführers sich in Bezug auf die Weiterausrichtung der Waisenrente nach Vollendung des 18. Altersjahr im Wesentlichen in der gleichen Situation befand wie der Beschwerdeführer. Dementsprechend betraf die Aufforderung vom 2. Februar 2010, Studienbescheinigungen einzureichen, sowohl den Beschwerdeführer als auch seine Schwester (vgl. oben Bst. A.e). Der Beschwerdeführer hat im Beschwerdeverfahren ausdrücklich gerügt, dass die SAK – anders als für ihn – (bereits) im Juni 2010 eine Verfügung betreffend den Waisenrentenanspruch seiner Schwester erlassen habe. Auf diese unterschiedliche Behandlung der beiden Rentenbegehren ist die SAK in ihrer Vernehmlassung nicht eingegangen.

3.6 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rechtsverzögerungsbeschwerde – soweit darauf einzutreten ist – gutzuheissen ist. Die Sache ist deshalb an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie – wie sie in ihrer Vernehmlassung in Aussicht gestellt hat – ohne weitere Verzögerung den Anspruch auf Ausrichtung einer Waisenrente beurteile und darüber mittels anfechtbarer Verfügung entscheide.

4.
Zu befinden bleibt noch über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

4.1 Das Verfahren ist für die Parteien kostenlos (Art. 85bis Abs. 2 AHVG), sodass keine Verfahrenskosten zu erheben sind.

4.2 Der obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Da dem weitgehend obsiegenden Beschwerdeführer, welcher nicht vertreten war, keine unverhältnismässig hohen Kosten entstanden sind und dieser zu Recht keinen entsprechenden Antrag gestellt hat, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die mehrheitlich unterliegende SAK hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Die Vorinstanz wird angewiesen, ohne weitere Verzögerung im Sinne der Erwägungen mittels Verfügung über den Waisenrentenanspruch des Beschwerdeführers zu befinden.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […])
– das Bundesamt für Sozialversicherungen

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Beat Weber	Daniel Golta

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: