



Abteilung I
A-714/2010
{T 1/2}

Urteil vom 22. September 2010

Besetzung

Richterin Salome Zimmermann (Vorsitz),
Richter Alain Chablais, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Anita Schwegler.

Parteien

PEVOS-Sammelstiftung in Liquidation, bei
Dr. Roland Winiger, Fürsprecher und Notar,
Amthausquai 27, 4600 Olten,
Beschwerdeführerin 1,

und

VERA-Sammelstiftung in Liquidation, bei
Dr. Roland Winiger, Fürsprecher und Notar,
Amthausquai 27, 4600 Olten,
Beschwerdeführerin 2,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur.
Fritz Rothenbühler, Jungfraustrasse 1, 3000 Bern 6,

gegen

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD,
Generalsekretariat, Rechtsdienst, Bundesgasse 3,
3003 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

Staatshaftung (Anfechtung eines Zwischenentscheids
über Sistierung).

Sachverhalt:

A.

A.a Mit Eingaben an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) vom 28. Februar 1997 machten die VERA-Sammelstiftung in Liquidation (VERA-Sammelstiftung), die PEVOS-Sammelstiftung in Liquidation (PEVOS-Sammelstiftung), die VERA-Anlagestiftung in Nachlassliquidation (VERA-Anlagestiftung) und die PEVOS-Anlagestiftung in Nachlassliquidation (PEVOS-Anlagestiftung) wegen Verletzung von Aufsichtspflichten durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) nach Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG, SR 170.32) Schadenersatz in der Höhe von insgesamt rund 400 Millionen Franken geltend. Die Anlagestiftungen hatten Vorsorgegelder der 2. Säule, die ihnen von den Sammelstiftungen zur Verfügung gestellt worden waren, in Immobilien investiert, was in den 1990er Jahren zu massiven Verlusten, zur Überschuldung und – per 31. Januar 1996 – zur Aufhebung der vier Stiftungen wegen Unerreichbarkeit des Zwecks und zu deren Liquidation führte.

A.b Am 17. März 1994 (recte 1997) verfügte das EFD auf Antrag der vier Stiftungen aus Gründen der Verfahrensökonomie die Sistierung. Dabei wurde den Stiftungen das Recht eingeräumt, zu gegebener Zeit, d.h. bei Vorliegen der entsprechenden Zwischenbilanzen, die Aufhebung der Sistierung zu beantragen. Ohne dies ausdrücklich festzuhalten, behandelte das EFD die vier Schadenersatzbegehren in einer ersten Phase in einem einzigen Verfahren.

A.c Mit Verfügung vom 29. Mai 2007 wurde das Verfahren lediglich bezüglich der Anlagestiftungen auf deren Antrag hin wieder aufgenommen, allerdings beschränkt auf die Haftungsvoraussetzung der Widerrechtlichkeit und auf die Frage der Fristwahrung. Die beiden Verfahren der Sammelstiftungen blieben, wiederum ohne ausdrückliche Erwähnung, sistiert.

A.d Mit Eingabe vom 2. November 2009 beantragten die Sammelstiftungen die Aufhebung der Sistierung auch der sie betreffenden Verfahren, die Komplettierung der Akten durch das EFD und die Gewährung des vollen Einsichtsrechts in die Akten des BSV im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Stiftungskonstruktion VERA/PEVOS. Zudem sei den Sammelstiftungen gestützt auf die gewährte Akteneinsicht

eine angemessene Frist zur Ergänzung ihrer Anträge und der Begründung zu setzen.

B.

Mit Zwischenverfügung vom 4. Januar 2010 wies das EFD diese Anträge ab und bestätigte die Sistierung der Verfahren bezüglich der Sammelstiftungen bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids über die Schadenersatzgesuche der Anlagestiftungen.

C.

C.a Gegen diese Verfügung erhoben die PEVOS-Sammelstiftung (nachfolgend: Beschwerdeführerin 1) und die VERA-Sammelstiftung (nachfolgend: Beschwerdeführerin 2) mit Eingabe vom 4. Februar 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragen die Aufhebung der Verfügung des EFD vom 4. Januar 2010, die Aufhebung der Verfahrenssistierung und die Anweisung des EFD, die Verfahren wieder aufzunehmen. Weiter beantragen sie, das Dossier und die Akten seien durch das EFD zu komplettieren und den Beschwerdeführerinnen sei danach durch das EFD volle Einsicht in die Akten des BSV im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Stiftungskonstruktion VERA/PEVOS zu gewähren. Zudem sei das EFD anzuweisen, den Beschwerdeführerinnen nach gewährter Akteneinsicht eine angemessene Frist anzusetzen, um ihre Anträge und die Begründung gemäss den Eingaben vom 28. Februar 1997 zu ergänzen. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Weiter stellten die Beschwerdeführerinnen den prozessualen Antrag, das Beschwerdeverfahren sei, bis über das bei der Vorinstanz parallel zur Beschwerde eingereichte Wiedererwägungsgesuch entschieden sei, zu sistieren. Bevor über diesen Sistierungsantrag verfügt wurde, entschied die Vorinstanz mit Zwischenverfügung vom 8. März 2010, auf das Wiedererwägungsgesuch nicht einzutreten. Daraufhin zogen die Beschwerdeführerinnen ihren Sistierungsantrag mit Schreiben vom 19. März 2010 zurück und beantragten die Fortsetzung des Verfahrens.

C.b Mit Vernehmlassung vom 21. April 2010 beantragt die Vorinstanz die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

C.c Auf die Vorbringen der Parteien im Einzelnen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Anfechtungsobjekt ist die Verfügung des EFD vom 4. Januar 2010, Mit dieser Verfügung wies die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerinnen vom 2. November 2009 um Aufhebung der Verfahrenssistierung ab. Entscheide des EFD über streitige Ansprüche des Bundes oder gegen den Bund unterliegen der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Der Rechtsmittelzug folgt nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens allgemein dem der Hauptsache (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.44), d.h. das Bundesverwaltungsgericht ist für die Überprüfung von Zwischenverfügungen zuständig, wenn es für die Überprüfung in der Hauptsache zuständig wäre (vgl. Art. 2 Abs. 1 und Abs. 3 der Verordnung vom 20. Dezember 1958 über das Verantwortlichkeitsgesetz [SR 170.321] i.V.m. Art. 10 Abs. 1 sowie Art. 31 f. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021] sowie Art. 33 Bst. d VGG). Eine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG ist nicht gegeben. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Als nächstes ist der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens zu definieren. Dieser wird durch den angefochtenen Entscheid und durch die Parteibeghären begrenzt (vgl. BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-561/2009 vom 9. August 2010 E. 1.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 403 f.). Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand der Verfügung des EFD vom 4. Januar 2010 war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (vgl. etwa Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission [PRK] vom 28. November 2005, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 70.52 E. 2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.7), dies lediglich insoweit als mittels der Parteibeghären Änderungen beantragt werden.

Die Beschwerdeführerinnen hatten vor der Vorinstanz beantragt, die Verfahrenssistierung aufzuheben, das Dossier und die Akten zu komplettieren, den Beschwerdeführerinnen anschliessend volles Akteneinsichtsrecht zu gewähren sowie ihnen die Gelegenheit zu geben, ihre Anträge und die Begründung der Schadenersatzbegehren vom 28. Februar 1997 zu ergänzen. Alle diese Anträge wurden mit Verfügung vom 4. Januar 2010 in Ziffer 1 des Dispositivs abgewiesen – das Dispositiv spricht von Anträgen der Beschwerdeführerinnen, also von einer Mehrzahl von solchen, die abgewiesen werden, nicht von einem einzigen Antrag. Die Verfahrenssistierung selber wurde mit Dispositiv Ziffer 2 ausdrücklich bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids über die Schadenersatzgesuche der Anlagestiftungen bestätigt bzw. konkretisiert. Mit dem Antrag, die Verfügung vollständig aufzuheben ist auch diese Konkretisierung angefochten. Damit hat die Vorinstanz einerseits über die Sistierung selber, andererseits auch über die Komplettierung der Akten, die Gewährung des Akteneinsichtsrechts und die Einräumung einer Frist zur Ergänzung der Anträge und der Begründung der Eingabe vom 28. Februar 1997 entschieden. Da diese Anträge somit in der angefochtenen Verfügung beurteilt wurden und die Beschwerdeführerinnen sie vor Bundesverwaltungsgericht wiederholen, gehören sie zum Streitgegenstand.

1.3 Zu den Verfügungen gemäss Art. 5 VwVG zählen in Anwendung von Art. 5 Abs. 2 VwVG auch Zwischenverfügungen im Sinne von Art. 45 und 46 VwVG (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.4). Die Zwischenverfügung unterscheidet sich von der Endverfügung dadurch, dass sie das Verfahren vor der mit der Streitsache befassten Instanz nicht abschliesst, sondern nur einen Schritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung darstellt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.41). Die Sistierungsverfügung ist eine solche Zwischenverfügung.

1.4 Gemäss Art. 46 VwVG, welcher gestützt auf Art. 37 VGG auf das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht anwendbar ist, können selbständig eröffnete Zwischenentscheide, die nicht die Zuständigkeit oder ein Ausstandsbegehren zum Gegenstand haben, grundsätzlich nicht mit Beschwerde angefochten werden. Ausnahmsweise ist eine Beschwerde jedoch gegen einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid zulässig, wenn er einen nicht (leicht) wieder gutzumachenden Nachteil bewirken oder wenn die Gutheissung der Beschwerde direkt einen Endentscheid herbeiführen kann, wodurch sich

die Durchführung eines langen und kostspieligen Beweisverfahrens vermeiden liesse.

Vorliegend ist die zweite Eintretensvoraussetzung (Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG) offensichtlich nicht gegeben, weshalb zu prüfen bleibt, ob die angefochtene Verfügung geeignet ist, einen nicht (leicht) wieder gutzumachenden Nachteil für die Beschwerdeführerin zu bewirken. Der Wortlaut von Art. 46 Abs. 1 VwVG ist identisch mit demjenigen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110). Im Unterschied zu Art. 93 BGG stellt ein tatsächlicher Schaden, insbesondere ein wirtschaftlicher, jedoch bereits einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinn von Art. 46 VwVG dar (Urteil des Bundesgerichts 2C_86/2008 vom 23. April 2008 E. 3.2 m.w.H.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7975/2008 vom 22. Juni 2009 E. 3 und A-8154/2008 vom 2. April 2009 E. 2 m.w.H.).

1.4.1 Unter der Herrschaft von Art. 87 des früheren Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG, BS 3 531) hatte das Bundesgericht auf die Voraussetzung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils verzichtet, wenn eine ungerechtfertigte Verzögerung geltend gemacht wurde, welche eine Rechtsverweigerung begründete (BGE 120 III 143 E.1b, BGE 117 Ia 336 E. 1a m.w.H.; Urteile des Bundesgerichts 1P.99/2002 vom 25. März 2002 E. 2.2 und 1P.269/2000 vom 18. Mai 2000 E. 1b/bb, je m.w.H.).

Die Zulässigkeit der Beschwerde gegen einen Sistierungsentscheid im Strafverfahren hat das Bundesgericht in BGE 134 IV 43 E. 2 ff. sowie im Urteil 1B_273/2007 vom 6. Februar 2008 E. 1.3 geprüft. Diese Urteile machen, wie schon die Rechtsprechung nach BGE 120 III 143, eine Unterscheidung zwischen den Fällen, in denen der Beschwerdeführer eine Verletzung des Beschleunigungsgebots geltend macht, und denjenigen, in denen die Sistierung als solche kritisiert wird. In letzteren stützt sich die Beschwerdeführerin nicht auf die Garantie einer Beurteilung innerhalb einer angemessenen Frist (oder auf das Beschleunigungsgebot), sondern auf andere Rügen wie die Unverhältnismässigkeit der Massnahme unter Berücksichtigung weiterer hängiger Verfahren im selben Zusammenhang, die Gefahr des Untergangs von Beweismitteln, usw. (vgl. BGE 134 IV 43 E. 2.3).

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann – für den Fall, dass der Beschwerdeführer eine Verletzung des Beschleunigungsgebots geltend macht – auf die Voraussetzung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils insbesondere dann verzichtet werden, wenn die Sistierung für eine unbestimmte Zeit verfügt wird oder wenn die Wiederaufnahme des Verfahrens von einem ungewissen Ereignis abhängt, auf welches die betroffene Person keinen Einfluss hat (vgl. BGE 134 IV 43 E. 2.3; Urteil des Bundesgerichts 1B_273/2007 vom 6. Februar 2008 E. 1.3). Deshalb erachtet das Bundesgericht (in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung zu Art. 87 OG, welche im Rahmen von Art. 93 Abs. 1 Bst. a BGG Wiederaufnahme gefunden hat; BGE 134 IV 43 E. 2.2-2.4) die Beschwerde gegen die Sistierungsverfügung trotz deren Charakters als Zwischenverfügung als zulässig, wenn geltend gemacht wird, dass die Dauer des Verfahrens in diesem Zeitpunkt bereits übermässig sei oder die Sistierung eine Verletzung des Beschleunigungsgebots zur Folge habe. Präzisierend hielt das Bundesgericht fest, falls die Sistierung des Verfahrens zu einem Zeitpunkt erfolge, in welchem das Beschleunigungsgebot klarerweise noch nicht verletzt sei, bzw. die Wahrscheinlichkeit eines Eintritts einer solchen Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV nicht rechtsgenügend dargelegt werde, davon auszugehen sei, die Beschwerde beziehe sich nicht auf die Anwendung dieser Verfahrensgarantie, sondern namentlich auf die Verletzung anderer verfassungsmässig garantierter Rechte. In diesem Fall könne jedoch vom Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils nicht abgesehen werden (BGE 134 IV 43 E. 2.5).

Ist das Beschleunigungsgebot möglicherweise bereits verletzt, bzw. ist der Eintritt einer Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV nicht unwahrscheinlich, bedarf es betreffend die Rüge der Rechtsverzögerung bzw. Rechtsverweigerung, wie bereits erwähnt, jedoch keines Nachweises eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils.

1.4.2 Die Beschwerdeführerinnen machen eine Verletzung des Beschleunigungsgebots geltend, während das EFD in der vorläufigen Sistierung und einer weiteren Verfahrensdauer von drei bis vier Jahren nach der Sistierungsaufhebung keine Rechtsverzögerung sieht. Im vorliegenden Fall liegen die relevanten Ereignisse sehr lange zurück. Ob effektiv eine Verletzung des Beschleunigungsgebots vorliegt, muss unter dem hier diskutierten Blickwinkel der Eintretensvoraussetzungen jedoch nicht entschieden werden. Die Sistierung ist nämlich auf unbestimmte Zeit angeordnet, bzw. die Wiederaufnahme wird vom

Abschluss des Verfahrens betreffend die Anlagestiftungen abhängig gemacht, auf welches die Beschwerdeführerinnen keinen oder höchstens einen geringen Einfluss haben (vgl. E. 1.4.1 hiervor). Zudem besteht mindestens eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV eintritt, weshalb nach der in E. 1.4.1 dargestellten Rechtsprechung auf die Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung einzutreten ist, ohne dass geprüft werden müsste, ob letztere einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirkt.

1.4.3 Soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, es bestehe ein Risiko, dass gewisse Beweismittel verloren gingen, muss hingegen die Voraussetzung der Gefahr des nicht wieder gutzumachenden Nachteils erfüllt sein. Deren Vorliegen wird bejaht, wenn die Beweismittel tatsächlich vom Verschwinden bedroht sind und entscheidende Tatsachen betreffen, die noch nicht dargelegt wurden. Grundsätzlich reicht die einfache Befürchtung, dass der Zeitablauf die Beweismittel verändern könnte, nicht aus, um einen entsprechenden Nachteil zu begründen (Urteil des Bundesgerichts 2A.167/2002 vom 7. August 2002 E. 3.2 m.w.H.).

1.4.4 Die Beschwerdeführerinnen begründen ihre Befürchtung, es bestehe die Gefahr der Beweislosigkeit durch Zeitablauf, damit, die ersten haftungsrelevanten Tatsachen hätten sich zum Teil bereits vor 24 oder gar 25 Jahren ereignet. Die Gefahr, dass allfällige Zeugen nicht mehr einvernommen werden könnten oder sich diese nicht mehr an die Ereignisse erinnerten, steige mit zunehmendem Zeitablauf an. Je länger die Beschäftigung mit der materiell zentralen Fragestellung des Verfahrens unterbleibe, desto schwieriger oder allenfalls sogar unmöglich werde es für die Beschwerdeführerinnen, gegebenenfalls zu einzelnen Sachverhaltselementen den Beweis zu führen. Die Vorinstanz bringt dagegen vor, dass Zeugenaussagen wohl sowieso unnötig seien.

Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts kann weder die Frage, ob Beweismittel tatsächlich vom Untergang bedroht sind, noch jene, ob sie entscheidende Tatsachen betreffen, kaum abschliessend beurteilt werden, solange das Verfahren nicht an die Hand genommen wird. Denn bisher hat das EFD im fraglichen Verfahren noch gar keine Instruktionshandlungen vorgenommen, da mit Einreichung des Gesuchs auch gleich die Verfahrenssistierung beantragt worden war.

Es liegt auf der Hand, dass sich möglicherweise involvierte Personen wie die ehemaligen Entscheidungsträger der vier Stiftungen oder die (ehemaligen) Mitglieder der Aufsichtsbehörde immer weniger an die zum Teil bereits weit zurückliegenden Ereignisse erinnern können und allfällige Zeugeneinvernahmen somit an Aussagekraft verlieren oder dass mögliche Zeugen gar versterben könnten. Die diesbezüglichen Befürchtungen der Beschwerdeführerinnen sind somit nicht als einfache Befürchtungen zu beurteilen. Zudem wird in den inzwischen wieder aufgenommenen Verfahren betreffend die Anlagestiftungen der Sachverhalt nur insoweit abgeklärt, als er diese betrifft, nicht aber insoweit, als (nur) die Sammelstiftungen betroffen sind. In Bezug auf die mögliche Verantwortlichkeit der Aufsichtsbehörde betreffend die Sammelstiftungen werden in diesem Rahmen keine spezifischen Abklärungen getroffen. Unter Berücksichtigung dieser Umstände und in Anbetracht dessen, dass gewisse für die Beurteilung der Sache massgebende Ereignisse bis zu 25 Jahre zurückliegen und dass das Schadenersatzbegehren vor bereits 13 Jahren eingereicht wurde und seither (wenn auch auf ausdrückliches Begehren der Beschwerdeführerinnen) sistiert war, ist der Argumentation der Beschwerdeführerinnen zu folgen.

Dies bedeutet, dass aufgrund des enormen Zeitablaufs, auch unabhängig davon, ob konkrete Beweismittel unmittelbar zu verschwinden drohen, die Nichtwiederaufnahme des Verfahrens im jetzigen Zeitpunkt geeignet ist, einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil für die Beschwerdeführerinnen zu bewirken. Denn nach so vielen Jahren – die zur Beurteilung des Verfahrens wesentlichen Tatsachen liegen durchschnittlich rund 20 Jahre zurück – können die Bedenken, dass Beweise verloren gehen, bzw. Zeugen nicht mehr oder nur erschwert einvernommen werden könnten, nicht mehr als einfache Befürchtung bezeichnet werden, weshalb vorliegend die Gefahr eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils aufgrund der Gefahr der Beweislosigkeit durch Zeitablauf zu bejahen ist. Die diesbezügliche Eintretensvoraussetzung ist somit ebenfalls gegeben.

1.5 Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerinnen sind Adressaten der

angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert. Sie sind daher ohne weiteres beschwerdebefugt.

1.6 Auf die ansonsten frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit – vorbehältlich der Ausführungen in E. 3.2 ff. – einzutreten.

1.7 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

2.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob die Vorinstanz berechtigt war, das bei ihr anhängig gemachte Verfahren weiter zu sistieren, d.h. die beantragte Sistierungsaufhebung zu verweigern.

Im folgenden wird eingangs dargestellt, unter welchen Voraussetzungen eine Sistierung zulässig ist, und es wird unter dem Blickwinkel des Beschleunigungsgebots dargelegt, wann eine Verfahrensdauer als angemessen beurteilt werden kann (E. 2.1). Daraufhin wird auf die Positionen der Parteien eingegangen (E. 2.2) und schliesslich wird geprüft, ob die Sistierung gerechtfertigt ist (E. 2.3) bzw. die vorliegende Verfahrensdauer (noch) als angemessen bezeichnet werden kann (E. 2.4).

2.1

2.1.1 Ein Verfahren kann auf Antrag einer Partei oder von Amtes wegen bei Vorliegen besonderer Gründe bis auf weiteres bzw. bis zu einem bestimmten Termin oder Ereignis sistiert werden. Eine Sistierung muss jedoch durch ausreichende Gründe gerechtfertigt sein. Sie kann in Betracht gezogen werden, wenn es sich unter dem Aspekt der Prozessökonomie nicht rechtfertigt, einen sofortigen Entscheid zu treffen, insbesondere wenn der Entscheid in einem anderen Verfahren den Verfahrensausgang beeinflussen kann (vgl. Art. 6 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP, SR 273]; BGE 123 II 1 E. 2b, BGE 122 II 211 E. 3e; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4379/2007 vom 29. August 2007 E. 4.2). Die Sistierung ist ausserdem zulässig, wenn sie aus anderen wichtigen Gründen, wie zum Beispiel wegen ihrer Zweckmässigkeit (vgl. BGE 131 V 362 E.3.2, BGE 130 V 90 E. 5), geboten erscheint. Sie darf jedoch keinesfalls gegen vorrangige öffentliche und private Interessen verstossen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-5168/2007 vom

18. Oktober 2007 E. 2.2.1 mit Hinweis, A-7509/2006 vom 2. Juli 2007 E. 5.1 mit Hinweis). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss sie sogar die Ausnahme bleiben (vgl. BGE 130 V 90 E. 5, BGE 119 II 389 E. 1b m.w.H.).

2.1.2 Sistiert eine Behörde ein Verfahren ohne zureichenden Grund (oder hält sie eine Sistierung aufrecht, obwohl der Sistierungsgrund weggefallen ist), liegt eine Verletzung des Beschleunigungsgebots von Art. 29 Abs. 1 BV vor (vgl. BGE 135 I 265 E. 1.3) und der Rechtsuchende kann die Rüge der Rechtsverweigerung bzw. der Rechtsverzögerung geltend machen (vgl. BGE 130 V 90 E. 1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7509/2006 vom 2. Juli 2007 E. 5.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.14 ff. und 5.19).

2.1.3 Beim Entscheid darüber, ob ein Verfahren sistiert werden soll, kommt den Verwaltungs(justiz)behörden ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.16; BVGE 2009/42 E. 2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-8243/2007 vom 20. Mai 2008 E. 3.1). Die Behörde hat einerseits die Notwendigkeit innerhalb einer angemessenen Frist zu entscheiden und andererseits das Risiko von widersprüchlichen Entscheiden bzw. andere Gründe der Zweckmässigkeit gegeneinander abzuwägen. Im Zweifel ist das verfassungsmässige Beschleunigungsgebot (Art. 29 BV) stärker zu gewichten und geht entgegenstehenden Interessen vor (vgl. BGE 135 III 127 E. 3.4, BGE 119 II 386 E. 1b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-8243/2007 vom 20. Mai 2008 E. 3.1).

2.1.4 Ist ein Sistierungsbeschluss mit sachlichen Gründen nicht haltbar, ist er aufzuheben (so schon Urteil des Bundesgerichts vom 13. März 1981 E. 1b, veröffentlicht in ZBI 1981 S. 553 ff.).

2.1.5 Unter dem Aspekt des Beschleunigungsgebots schützt das Verbot der Rechtsverzögerung die Beteiligten u.a. vor der Verzögerung oder Verschleppung ihrer Angelegenheit durch die angerufene Behörde und verlangt, dass das Verfahren innert angemessener Frist zum Abschluss kommt. Ob eine regelgemässe Behandlung eines ordnungsgemäss eingereichten Begehrens vorliegt, beurteilt sich nach dem einschlägigen Verfahrensrecht – unter Einbezug des Verfassungsrechts (vgl. BGE 127 I 133 E. 7c) – und dessen korrekter Anwendung (vgl. STEINMANN, a.a.O. Rz 10 zu Art. 46a).

Die Angemessenheit einer Verfahrensdauer ist – soweit ausdrückliche verfahrensrechtliche Vorschriften fehlen – im konkreten Fall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu beurteilen und in ihrer Gesamtheit zu würdigen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.99/2002 vom 25. März 2001 E. 4.1. und ausführlich KIENER/KÄLIN, a.a.O., S. 413 f.; STEINMANN, a.a.O., Rz 12 zu Art. 29; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, a.a.O. Rz 20 ff. zu Art. 46a; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.28 f.). Dabei sind insbesondere die Komplexität der Angelegenheit, das Verhalten der betroffenen Privaten und Behörden, die Bedeutung des Verfahrens für die Betroffenen sowie die für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe zu berücksichtigen (vgl. BGE 130 IV 54 E. 3.3.3, BGE 124 I 139 E. 2c; Urteil des Bundesgerichts 1A.169/2004 vom 18. Oktober 2004 E. 2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-8243/2008 vom 20. Juli 2009 E. 2.1).

2.2 Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, ein weiteres Zuwarten mit der Anhandnahme des Verfahrens hätte ungerechtfertigte Verzögerungen zur Folge. Einerseits sei es äusserst ungewiss, wie lange die Verfahren noch dauerten, von denen die Vorinstanz die Wiederaufnahme abhängig mache. Es sei diesbezüglich jedoch davon auszugehen, dass sich diese mindestens noch einige Jahre hinzögen. Die von der Sistierung betroffenen Verfahren selber seien ihrerseits so komplex, dass es sehr wahrscheinlich sei, dass auch sie nach Aufhebung der Sistierung und Wiederaufnahme der Verfahren noch einige Jahre dauerten. Es sei unter dem Aspekt des Beschleunigungsgebots, bzw. des Rechtsverzögerungsverbots somit angezeigt, die Verfahren betreffend die Sammelstiftungen parallel zu denjenigen betreffend die Anlagestiftungen weiter zu führen, ansonsten das Beschleunigungsgebot in einem Mass verletzt werde, welches eine materielle Rechtsverweigerung darstelle.

Die Vorinstanz argumentiert, der Umfang des geltend gemachten Schadens hänge massgeblich vom Ergebnis der Staatshaftungsverfahren betreffend die Anlagestiftungen ab. Eine abschliessende Beurteilung des Verfahrens sei deshalb noch nicht möglich.

Die Beschwerdeführerinnen bestreiten diesen Umstand nicht grundsätzlich. Sie führen jedoch aus, dass auch unabhängig vom Verfahren betreffend die Anlagestiftungen in jedem Fall eine ungedeckte Schadensposition verbleiben werde. Die Abhängigkeit des von der Sistierung betroffenen Verfahrens von den Verfahren betreffend die Anlage-

stiftungen bestehe, wenn überhaupt, nur rechnerisch, also nur betreffend die Schadenshöhe. Es stellten sich Rechts- und Tatsachenfragen, welche unabhängig von der Schadenshöhe geklärt werden müssten.

Die Vorinstanz entgegnet diesen Argumenten, die Anlage- und Sammelstiftungen seien nicht nur wirtschaftlich sondern auch personell eng miteinander verbunden gewesen. Die Frage des Kausalzusammenhangs zwischen dem Schaden und einer eventuell mangelhaften Aufsichtstätigkeit seitens des BSV werde betreffend die beiden Verfahren somit wohl kaum unterschiedlich beurteilt werden. Gleiches gelte betreffend die Beurteilung der Verwirkung der Ansprüche.

2.3

2.3.1 Eingangs ist zu prüfen, ob Gründe der Prozessökonomie für eine weitere Sistierung der Verfahren der Beschwerdeführerinnen sprechen. Durch die Sistierung müsste die Vorinstanz somit Prozessaufwand vermeiden können, der anfallen würde, wenn das Verfahren bereits jetzt wieder aufgenommen würde. Vorauszuschicken ist, dass grundsätzlich vier separate Schadenersatzbegehren vorliegen, da jede der Stiftungen eigene Ansprüche geltend macht. Das EFD hat jedoch – zumindest am Anfang – diese vier Begehren stillschweigend in einem Verfahren vereint, was durchaus korrekt war. Es rechtfertigt sich nämlich – in sinngemässer Anwendung von Art. 24 Abs. 2 Bst. b BZP i.V.m. Art. 4 VwVG die Begehren in einem einzigen Verfahren zu behandeln, wenn die einzelnen Sachverhalte in einem engen Zusammenhang stehen und sich in allen Fällen gleiche oder ähnliche Rechtsfragen stellen (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.17). Wie die Sistierung dient auch die Vereinigung der Prozessökonomie (vgl. BGE 122 II 367 E. 1a).

Sowohl in den Verfahren der Anlagestiftungen wie auch in jenen der Sammelstiftungen steht die Verantwortlichkeit des BSV aus mangelhafter Aufsicht zur Diskussion. Das BSV war Aufsichtsbehörde über alle vier Stiftungen.

Die vier Stiftungen waren personell eng miteinander verbunden, indem weitgehend die selben Personen Mitglieder der vier Stiftungsräte waren. Wird eine Person in den Verfahren betreffend die Anlagestiftungen befragt, würde es der Prozessökonomie geradezu widersprechen, sie nicht auch bezüglich der Sammelstiftungen zu befragen.

Die vier Stiftungen hingen auch wirtschaftlich stark voneinander ab, da die gleichnamigen beiden Stiftungen jeweils sehr intensive und enge Geschäftsbeziehungen zueinander unterhielten. Gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerinnen in ihren Schadenersatzbegehren vom 28. Februar 1997 hatten die Sammelstiftungen von den Anlagestiftungen Varia-Anteilscheine gezeichnet, welche als Beweisurkunden für darlehensähnliche Verhältnisse dienten. Die laufende Erhöhung des Anteilscheinkapitals durch Zurverfügungstellen von immer neuen Vorsorgegeldern der 2. Säule seitens der Gesuchstellerinnen habe faktisch lediglich dem laufenden Stopfen von immer neuen und immer grösseren Finanzlöchern bei den Anlagestiftungen gedient. Die Anteilscheine seien dann aufgrund der Geschäfte der Anlagestiftungen wertlos geworden, was eine massive Wertberichtigung zur Folge gehabt habe. Die wirtschaftliche Lage der Beschwerdeführerinnen sei damit auf Gedeih und Verderb mit derjenigen der Anlagestiftungen verknüpft gewesen. Werden somit beispielsweise Sitzungsprotokolle bezüglich der Anlagestiftungen aufgearbeitet, würde es ebenfalls der Prozessökonomie widersprechen, diese nicht auch bezüglich Aussagen zu durchforschen, welche die „entsprechende“ Sammelstiftung betreffen. Dies umsomehr als die Vorinstanz betont, die beiden Stiftungen (je Sammel- und Anlagestiftung) seien nach aussen jeweils als Einheit aufgetreten.

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, sowohl der Gegenstand und die Natur der geltend gemachten Ansprüche als auch die Identität und vorsorgerechtlichen Eigenschaften der Gesuchstellerinnen, und damit letztlich auch die angerufenen Haftungsgrundlagen gegenüber der Aufsichtsbehörde, seien in den verschiedenen Verfahren von unterschiedlicher Art. Sie führen sinngemäss aus, das einzige Verbindende der beiden Verfahren sei, dass ein allfälliger Liquidationserlös aus den Verfahren der Anlagestiftungen auf den Schadenersatz der Sammelstiftungen angerechnet werde. Obwohl das Bundesverwaltungsgericht dieser Aussage nicht in deren Absolutheit zustimmen kann, ist sie unter dem Blickwinkel der Verfahrensökonomie insoweit relevant, als dass die Erledigung der Verfahren der Anlagestiftungen den in den Verfahren der Sammelstiftungen erforderlichen Verfahrensaufwand nur in einem kleinen Ausmass reduziert.

Der Vorinstanz ist insoweit beizupflichten, als sich in den Verfahren in einem beachtlichen Mass gleichlautende Rechtsfragen stellen. Rechtsfragen sind jedoch in einem Verfahren nicht losgelöst von einem Sach-

verhalt zu beantworten, sondern setzen voraus, dass der Sachverhalt, bezüglich dessen sie zu entscheiden sind, festgestellt ist. Das Argument der Identität der Rechtsfragen lässt sich somit nicht zu Gunsten des vorläufigen Verzichts der Erhebung des Sachverhalts in den Verfahren der Beschwerdeführerinnen ins Feld führen.

Unter dem Blickwinkel der Verfahrensökonomie ist somit nicht ersichtlich, welche „Ersparnisse“ eine weitere Sistierung bringen soll.

2.3.2 Zu prüfen ist weiter, ob eine Sistierung sich widersprechende Urteile vermeiden würde. Dies ist dann der Fall, wenn ein Verfahren für ein anderes präjudizierend sein kann, insbesondere wenn zwei unterschiedliche Behörden oder Gerichte über zwei sich beeinflussende Verfahren entscheiden müssen (vgl. E. 2.1). Denn in diesen Fällen ist die Gefahr sich widersprechender Urteile wesentlich grösser, als wenn ein und dieselbe Behörde über in engem Zusammenhang stehende Verfahren oder über verschiedene Teilaspekte innerhalb eines Verfahrens entscheidet. Vorliegend entscheidet die gleiche Behörde über die vier Schadenersatzbegehren, sodass die Gefahr sich widersprechender Urteile gering ist.

Bleibt zu prüfen, inwieweit die Entscheide bezüglich der Anlagestiftungen überhaupt präjudizierend bezüglich der Ansprüche der Sammelstiftungen sind; das EFD argumentiert, für die Schadenersatzansprüche der Beschwerdeführerinnen seien die Verfahren der Anlagestiftungen betragsmässig von präjudizieller Bedeutung. Dies ist zwar durchaus richtig, spricht jedoch aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht für die Aufrechterhaltung der Sistierung: Die Fragen der Widerrechtlichkeit, des Kausalzusammenhangs und der Fristwahrung für das Verfahren – d.h. die Fragen, auf deren Beurteilung die Verfahren betreffend die Anlagestiftungen eingeschränkt wurden – können unabhängig von der Schadenshöhe für alle vier Begehren geklärt werden. Sollten die Antworten auf diese Fragen betreffend die Sammelstiftungen vorliegen, bevor die Schadenshöhe berechnet werden kann, könnte in jenem Zeitpunkt allenfalls erneut eine Verfahrenssistierung geprüft werden. Nicht widersprochen hat die Vorinstanz auch dem Argument der Beschwerdeführerinnen, dass die Verfahren gegen die solventen weiteren Haftpflichtigen (die Versicherungsgesellschaften Zürich Leben und Genfer Leben sowie gegen die damalige Kontrollstelle) abgeschlossen seien und auf jeden Fall eine von keinem anderen Haftpflichtigen gedeckte Restsumme verbleibe.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die bereits erwähnten (vgl. E. 1.4.4) Sachverhaltsbereiche, die nur bezüglich der Anlage- bzw. der Sammelstiftungen abgeklärt werden müssen, nicht zu grundsätzlichen Widersprüchen zwischen den entsprechenden Urteilen führen können.

Eine weitere Sistierung kann somit nicht damit gerechtfertigt werden, dass durch sie sich widersprechende Urteile vermieden würden.

2.3.3 Somit ist festzuhalten, dass keine „besonderen Gründe“, wie sie in E. 2.1.1 geschildert wurden, für eine Aufrechterhaltung der Sistierung sprechen. Dadurch hat die Vorinstanz mit der Weiterführung der Sistierung auch den ihr zustehenden erheblichen Beurteilungsspielraum (E. 2.1.3) verletzt.

2.4 Zudem würde eine weitere Sistierung des Verfahrens – wie nachfolgend zu zeigen ist – zu einer unangemessen langen Verfahrensdauer führen und damit das aus Art. 29 BV fließende Beschleunigungsgebot verletzen (E. 2.1.2).

2.4.1 Was die Frage nach der in concreto angemessenen Verfahrensdauer anbelangt (E. 2.1.5), handelt es sich zweifelsohne bei Verantwortlichkeitsverfahren wie den vorliegenden um ausgesprochen komplexe Verfahren, bei denen die Verantwortlichkeiten der einzelnen beteiligten Personen und Behörden ineinandergreifen; dass sich ein solches Verfahren über viele Jahre erstreckt, ist somit nicht grundsätzlich zu beanstanden. Würdigt man das Verhalten der Beteiligten, kann der Umstand, dass das Verfahren aufgrund der Parteibeglehen der Beschwerdeführerinnen sistiert war, nicht dazu führen, dass diese Verfahrensdauer bei der Beurteilung der Angemessenheit nicht berücksichtigt werden kann. Denn die Sistierung wäre auch ohne diese Anträge gerechtfertigt gewesen, da in dieser Zeit, wie unbestritten ist, verschiedene Verantwortlichkeitsverfahren gegen einzelne Verantwortliche – insbesondere gegen die solventen unter ihnen – geführt und einige erledigt wurden. Zudem beantragen die Beschwerdeführerinnen nun selber die Wiederaufnahme der Staatshaftungsverfahren. Weiter fällt ins Gewicht, dass die Vorinstanz bezüglich der Schadenersatzbeglehen der Beschwerdeführerinnen noch gar keine Instruktionsmassnahmen durchgeführt hat, so wurde nicht einmal die nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über das Verantwortlichkeitsgesetz vorgesehene erforderliche Stellungnahme des BSV eingeholt. Das Verfahren befindet sich somit im absoluten Anfangsstadium, wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht ausführen, und wird selbst nach Aufhebung

der Sistierung höchstwahrscheinlich noch längere Zeit in Anspruch nehmen. Selbst das EFD geht von einer weiteren Verfahrensdauer nach Aufhebung der Sistierung von drei bis vier Jahren aus.

Wesentlich ist weiter, dass die Beschwerdeführerinnen dem BSV Versäumnisse bereits für die Jahre 1985/86 vorwerfen, d.h. dass ein Sachverhalt abzuklären ist, der sich vor bis zu 25 Jahren zugetragen hat. Die Schadenersatzbegehren wurden 1997 eingereicht, immerhin vor 13 Jahren. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Entscheid BVGE 2009/42 vom 13. Juli 2009 E. 2.3 festgehalten, dass nach einer Verfahrensdauer eines Staatshaftungsverfahrens von 7 Jahren eine weitere Sistierung das Beschleunigungsgebot verletze und deshalb unzulässig sei, selbst wenn weitere einschlägige Verfahren hängig seien. Der Sachverhalt in jenem Verfahren hatte sich in den Jahren 1990/91 zugetragen. Die Verfahrensdauer des vorliegenden Verfahrens beträgt bereits 13 Jahre, also fast das Doppelte der vom Bundesverwaltungsgericht im zitierten Entscheid beurteilten. Und der Sachverhalt des vorliegenden Verfahrens hat sich bereits seit 1985 verwirklicht, ist also auch noch einige Jahre älter.

Das Bundesverwaltungsgericht ist der Ansicht, dass eine weitere Sistierung zu einer übermässigen Verfahrensdauer führen würde und sich die Beschwerdeführerinnen somit zu Recht darauf berufen, es liege eine Rechtsverzögerung vor.

2.4.2 Dem Bundesverwaltungsgericht steht grundsätzlich volle Kognition bezüglich Sachverhaltsfeststellung und Rechtsanwendung zu. Insbesondere dann, wenn die Ermessensausübung, die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder die Sachverhaltswürdigung hoch stehende, spezialisierte technische oder wissenschaftliche Erkenntnisse erfordert, ist eine Zurückhaltung des Gerichts bei der Überprüfung vorinstanzlicher Bewertungen angezeigt (vgl. BGE 133 III 139 E. 6.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-8243/2009 vom 20. Mai 2008 E. 3.1 und C-2249/2006 vom 12. März 2008 E. 2.2 MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.154 ff., insbesondere 2.162; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 26 Rz. 22 BGE 130 II 449 E. 4.1, BGE 126 II 43 E. 4c, BGE 121 II 384 E. 1, BGE 108 V 130 E. 4c/dd; vgl. auch VPB 67.31 E. 2, VPB 68.133 E. 2.4; Sozialversicherungsrecht-Rechtsprechung (SVR) 1994 KV Nr. 3 E. 3b; YVO HANGARTNER, Behördenrechtliche Kognitionsbeschränkung in der Verwaltungsrechtspflege, in: Benoît Bovay/Minh Son Nguyen (Hrsg.), Mélanges en l'honneur de Pierre Moor,

Bern 2005, S. 326 f., BEATRICE WAGNER PFEIFFER, Zum Verhältnis von fachtechnischer Beurteilung und rechtlicher Würdigung im Verwaltungsverfahren, in ZSR, NF 116, I. Halbband, S. 442 f.). Das Bundesverwaltungsgericht überprüft nur den Entscheid der unteren Instanz und setzt sich nicht an deren Stelle.

Vergleicht man die Konstellation, dass sich der zu beurteilende Sachverhalt vor bis zu 25 Jahren zugetragen hat und das Verfahren nunmehr bereits 13 Jahre dauert, mit den Konstellationen in den insbesondere auch vom Bundesgericht als übermässig lang beurteilten Prozessen, so stellt man unschwer fest, dass letztere wesentlich kürzer sind. Die Vorinstanz hat somit mit der Auffassung, dass die Verfahrensdauer auch unter Beibehaltung der Sistierung nicht übermässig sei, ihren Beurteilungsspielraum überschritten.

2.4.3 Demzufolge ist den Beschwerdeführerinnen Recht zu geben, dass eine Weiterführung der Sistierung das Beschleunigungsgebot von Art. 29 BV verletzen würde. Die Beschwerde ist somit insoweit gutzuheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 4. Januar 2010 aufzuheben.

2.5 Der Argumentation der Vorinstanz, die Beschwerdeführerinnen verhielten sich widersprüchlich und rechtsmissbräuchlich, wenn sie einerseits Akteneinsicht und Gelegenheit zur Ergänzung der Anträge und Begründung verlangten und andererseits die sofortige Einholung einer Vernehmlassung des BSV beantragten, kann nicht gefolgt werden. Denn die Beschwerdeführerinnen verlangen zunächst die Komplettierung der Akten und die Einholung einer Stellungnahme des BSV, danach volles Akteneinsichtsrecht und gestützt darauf die Einräumung einer angemessenen Frist, um ihre Anträge und die Begründung vom 28. Februar 1997 zu ergänzen.

3.

3.1 Heisst das Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde gut, so weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine andere Möglichkeit, den rechtmässigen Zustand herzustellen, gibt es nicht; insbesondere darf das Gericht – vorbehältlich von Spezialkonstellationen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2723/2007 vom 30. Januar 2008 E. 4.2) – nicht anstelle der das Recht verweigernden Behörde entscheiden, würden dadurch doch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren

beteiligten verletzt (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.1.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.25; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 727). Die Urteilsform muss zudem verhältnismässig sein: Sie muss geeignet sein, den materiellen Ansprüchen der Partei zum Durchbruch zu verhelfen, soll aber dabei einen möglichst kleinen Eingriff in die Kompetenz der Vorinstanz bewirken und insgesamt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem angestrebten Rechtsschutz und der bewirkten Einschränkung der Kompetenz der Vorinstanz herstellen (vgl. MADELEINE CAMPRUBI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 10 zu Art. 61).

3.2 In aller Regel weist das Bundesverwaltungsgericht die Behörde an, die Sache an die Hand zu nehmen und so rasch als möglich zum Entscheid zu führen. Da der Anspruch des Beschwerdeführers auf fristgerechten staatlichen Rechtsschutz den in der gleichen Verfassungsbestimmung verankerten Grundsatz der Rechtsgleichheit anderer Rechtssuchender nicht verletzen darf, ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in der Regel darauf zu verzichten, konkrete Fristen anzusetzen oder andere Massnahmen zu treffen (vgl. NICOLAS VON WERDT, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, [Hrsg.] Bundesgerichtsgesetz [BGG]: Bundesgesetz über das Bundesgericht, Handkommentar, Bern 2007, Rz. 17 zu Art. 94, unter Verweis auf BGE 103 V 190 E. 6b). Der Beschwerdeinstanz ist es zudem verwehrt, der betreffenden Behörde Vorgaben zur materiellen Behandlung der Sache zu erteilen, da sich der Streitgegenstand bei der Rechtsverweigerungs- und der Rechtsverzögerungsbeschwerde darauf beschränkt, zu beurteilen, ob diese Rüge begründet ist (UHLMANN/WÄLLEBÄR, a.a.O., Rz. 36 zu Art. 46a).

3.3 Aus dem eben Gesagten ergibt sich, dass den Anträgen der Beschwerdeführerinnen auf Anordnung konkreter Instruktionshandlungen nicht entsprochen werden kann. Auch hat sich die Vorinstanz mit diesen Anträgen materiell gar nicht auseinandergesetzt, sondern sie als logische Folge der Abweisung des Hauptantrags auf Sistierungsaufhebung ebenfalls abgewiesen. Insbesondere zur Wahrung des Instanzenzugs ist es unter diesen Umständen nicht zulässig, dass die Beschwerdeinstanz konkrete weitere Instruktionshandlungen anordnet. Vielmehr wird die Vorinstanz zu beurteilen haben, wie das Hauptverfahren weiterzuführen ist. Das Bundesverwaltungsgericht hebt einzig die Verfügung vom 4. Januar 2010 auf und weist das Verfahren an die Vorinstanz zurück. Es trifft nach der in E. 3.1 und 3.2 dargelegten

Rechtsprechung keine weiteren Massnahmen. Insbesondere ist es auch Sache der Vorinstanz, ob sie die Verfahren der Beschwerdeführerinnen – wie jene der Anlagestiftungen – auf die Fragen von Widerrechtlichkeit, Kausalzusammenhang und Fristwahrung beschränken will.

3.4 Die Sache wird folglich mit der Anweisung, das Verfahren ohne weitere Verzögerung und im Sinn der vorgenannten Ausführungen voranzutreiben, an die Vorinstanz zurückgewiesen. Auf die weiteren Begehren der Beschwerdeführerinnen auf Komplettierung der Akten durch das EFD und auf Einsichtnahme in die Akten des BSV wird nicht eingetreten.

4.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführerinnen nicht vollständig obsiegt, weshalb ihnen in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG reduzierte Kosten aufzuerlegen sind. Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 15'000.-- festgelegt; davon haben die Beschwerdeführerinnen Fr. 3'000.-- unter solidarischer Haftung zu tragen. Der Vorinstanz können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Differenzbetrag zum Kostenvorschuss von Fr. 15'000.-- in der Höhe von Fr. 12'000.-- ist den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurück zu erstatten.

5.

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässige Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Die Parteien, die Anspruch auf eine Parteientschädigung erheben, haben dem Gericht vor dem Entscheid eine detaillierte Kostennote einzureichen (Art. 14 Abs. 1 VGKE). Die Kostennote des Vertreters der Beschwerdeführerinnen genügt diesen Anforderungen nicht. Der Aufwand des Vertreters wird nicht im einzelnen dargelegt, sondern lediglich mit pauschal „ca. 50 Stunden“ geltend gemacht. Das Bundesverwaltungsgericht ist nicht in der Lage zu beurteilen, ob dieser Aufwand angemessen ist. Es legt die Parteientschädigung somit unter Berücksichtigung des Umfangs der Akten und des nicht vollständigen Obsiegens der Beschwerdeführerinnen auf Fr. 15'000.-- fest.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Die Verfügung des EFD vom 4. Januar 2010 wird aufgehoben und die Vorinstanz wird angewiesen, die Verfahren unverzüglich an die Hand zu nehmen.

2.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 15'000.-- festgelegt und den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftung im Betrag von Fr. 3'000.-- auferlegt. Der Differenzbetrag von Fr. 12'000.-- zum geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 15'000.-- wird den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben sie dem Bundesverwaltungsgericht innerhalb von 30 Tagen eine Bankverbindung bekannt zu geben.

3.

Den Beschwerdeführerinnen wird eine nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichtende reduzierte Parteientschädigung von Fr. 15'000.-- zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde; Beilage: Schreiben der Beschwerdeführerinnen vom 30. August 2010 inkl. Kostennote)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Salome Zimmermann

Anita Schwegler

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der Staatshaftung können beim Bundesgericht angefochten werden, wenn der Streitwert mindestens Fr. 30'000.-- beträgt oder wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung des Entscheids beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: