

S. 59 / Nr. 8 Verfahren (d)

BGE 64 I 59

8. Urteil vom 10. Februar 1938 i. S. Basler Lebensversicherungs-Gesellschaft und Konsorten gegen eidg. Justiz- und Polizeidepartement.

Seite: 59

Regeste:

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nur zulässig gegen Entscheidungen, d. h. mit behördlicher Autorität vorgenommene, auf einen gesetzlich vorgeschriebenen Erfolg abzielende Verwaltungsakte.
2. Gegenüber behördlichen Äusserungen, denen dieser Entscheidcharakter fehlt, ist sie ausgeschlossen, auch wenn die Äusserung in die Form eines Entscheides gekleidet ist.

A. - Mit Eingabe vom 31. Oktober 1935 hat die Direktorenkonferenz der schweizerischen Lebensversicherungsgesellschaften dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement die Frage zur Entscheidung unterbreitet, ob die «Ascoop» Versicherungsgenossenschaft der Verwaltungen und des Personals schweizerischer Transportunternehmungen und die Pensionskasse schweizerischer Elektrizitätswerke nicht der Konzessionspflicht und damit der bundesrätlichen Aufsicht im Sinne des Bundesgesetzes betreffend die Beaufsichtigung von Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens zu unterstellen seien.

Das eidgenössische Justizdepartement hat die Eingabe am 23./24. Dezember 1937 ausführlich beantwortet für die Pensionskasse schweizerischer Elektrizitätswerke. Es kommt zum Schluss, dass die Kasse nicht unter das Versicherungsaufsichtsgesetz fällt und dass ihre Tätigkeit nicht untersagt werden kann. «Unser Departement ist infolgedessen nicht in der Lage, der Eingabe Ihrer Konferenz vom 31. Oktober 1935 zu entsprechen».

B. - Die Basler Lebensversicherungsgesellschaft erhebt für sich und im Namen der übrigen in der

Seite: 60

Direktorenkonferenz der schweizerischen Lebensversicherungsgesellschaften vertretenen Unternehmungen die verwaltungsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragt, den angefochtenen Beschluss aufzuheben und zu erkennen, dass die Pensionskasse schweizerischer Elektrizitätswerke in gleicher Weise der Aufsichtsgesetzgebung zu unterstellen sei, wie die rekurrierenden Versicherungsgesellschaften. Sie macht geltend, die rekurrierenden Gesellschaften seien zur Beschwerde legitimiert. Sie beruft sich dafür auf ein Rechtsgutachten, das Prof. Fleiner der Direktorenkonferenz der schweizerischen Lebensversicherungsgesellschaften am 10. Juni 1937 erstattet hat.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt nicht jede beliebige behördliche Äusserung im Gebiete der durch die Bundesgesetzgebung dem Verwaltungsgerichte zugewiesenen Materien. Sie ist beschränkt auf Entscheide, also auf die mit behördlicher Autorität vorgenommenen, auf einen gesetzlich vorgeschriebenen Erfolg abzielenden Verwaltungsakte. Ihnen gleichzustellen sind Verfügungen, durch die die Behörde einen bei ihr erhobenen Anspruch auf Vornahme eines derartigen Verwaltungsaktes verneint. Dagegen kann gegenüber behördlichen Handlungen, denen jener Entscheidcharakter fehlt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht in Frage kommen. Besonders ist sie unzulässig bei einfachen Ansichtsäusserungen und Berichten, die eine Behörde auf Anfrage hin erstattet in Fällen, wo dem Adressat ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer solchen Antwort nicht zusteht. Denn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde dient grundsätzlich dem Schutz desjenigen, der von konkreten Eingriffen der Verwaltung in seine Rechtssphäre, oder von der Verweigerung eines derartigen Eingriffs, betroffen wird, nicht einer allgemeinen Kontrolle der Auffassungen, nach denen sich die Tätigkeit der Verwaltung orientiert. Diese Kontrolle mag administrativen Aufsichtsbehörden zustehen, eventuell

Seite: 61

auch in einem gewissen Umfange von übergeordneten politischen Behörden ausgeübt werden; auf jeden Fall ist sie nicht Sache der Verwaltungsrechtspflege.

2.- Das Schreiben des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 24. Dezember 1937 stellt sich formell dar als Erledigung eines Gesuches um Entscheidung einer Rechtsfrage; angestrebt wurde eine Änderung der bisherigen Unterstellungspraxis auf dem Gebiete der Versicherungsaufsicht. Es ist zwar als Entscheidung, Ablehnung der Eingabe vom 31. Oktober 1935, formuliert. Sachlich enthält es aber keine Entscheidung im oben angegebenen Sinne, sondern eine Meinungsäusserung über die

gestellte Rechtsfrage, ein Rechtsguthaben mit eingehender Darlegung der Gründe, aus denen ein die angeregte Unterstellung anordnender Entscheid nicht erlassen wurde. Das Departement hat sich dabei, soweit aus den Akten ersichtlich, auf eine theoretische Erörterung der aufgeworfenen Rechtsfrage beschränkt, ohne die Unternehmung, deren Unterstellung angeregt wurde, im Verfahren beizuziehen.

Ein Anspruch auf Beantwortung der Anfrage vom 31. Oktober 1935 stand der Gesuchstellerin nicht zu. Es lag im Ermessen der Verwaltung, ob sie sich damit befassen wollte und wie weit dies geschehen sollte. Die Verwaltung hätte sich darauf beschränken können, die Eingabe entgegenzunehmen. Sie hätte die Beantwortung ablehnen dürfen. Eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde wäre dabei nicht in Frage gekommen; wie sich denn auch die Beschwerdeführer ohne weiteres damit abzufinden haben, dass sich die Verwaltung auf die Untersuchung der Verhältnisse einer der beiden in der Eingabe vom 31. Oktober 1935 genannten Kassen beschränkt hat. Lag es aber im Ermessen der Verwaltung, ob eine Antwort überhaupt zu erteilen war, so kann die Adressatin auch keinen Anspruch darauf erheben, dass die in der Antwort vertretene Rechtsauffassung im Verfahren vor Verwaltungsgericht überprüft werde.

Seite: 62

3.- Ist demnach die Verwaltungsgerichtsbeschwerde von vornherein deshalb ausgeschlossen, weil der angefochtenen Antwort der Charakter eines rekursfähigen Entscheides abgeht, so stellt sich die Frage der Legitimation der Beschwerdeführer zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht mehr. Das Verwaltungsgericht hat sich daher zu den hierüber in der Beschwerdeschrift und in dem darin angerufenen Rechtsgutachten von Prof. Fleiner enthaltenen Ausführungen nicht zu äussern und auch zum Gegenstand der vorliegenden Beschwerde nicht Stellung zu nehmen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten