



**Entscheid des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 16. Oktober 2013 (810 13 148)

Rechtspflege

Rechtswittelweg bei Verfügungen der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel

Besetzung	Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Christian Haidlauf, Beat Walther, Niklaus Ruckstuhl, Jgnaz Jermann, Gerichtsschreiber Stefan Suter
-----------	---

Parteien	Stiftung A. ____, Beschwerdeführerin
----------	---

gegen

BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel, Eisengasse 8, 4001 Basel,
Beschwerdegegnerin

Betreff	Aufsichtsübernahme über die Stiftung A.____ (Verfügung der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel vom 12. April 2013)
---------	---

A. Mit Verfügung vom 12. April 2013 übernahm die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB) auf Antrag des Gemeinderates X.____ mit Wirkung ab 1. Januar 2013 die Aufsicht über die kommunale Stiftung A.____ mit Sitz in X.____ [Gemeinde im Kanton Basel-

Landschaft]. In diesem Zusammenhang erliess sie diverse Anordnungen. So verfügte sie unter anderem in Ziffer 4, dass der BSABB ab dem Rechnungsjahr 2012 (Berichterstattung per 31. Dezember 2012) jährlich innert längstens sechs Monaten nach Abschluss des Rechnungsjahres eine Reihe genau bezeichneter Dokumente und allfällige weitere von ihr einverlangte Unterlagen einzureichen seien. Für diese Verfügung wurde eine Gebühr in der Höhe von Fr. 1'500.-- erhoben (Ziffer 10).

B. Gegen diese Verfügung hat die Stiftung A.____, der Rechtsmittelbelehrung folgend, mit Eingabe vom 24. April 2013 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, (Kantonsgericht) Beschwerde erhoben. Sie beantragt, es sei Ziffer 4 der Verfügung der BSABB vom 12. April 2013 (Berichterstattungsunterlagen 2012) aufzuheben. Weiter sei die verfügte Gebühr von Fr. 1'500.-- auf Fr. 500.-- herabzusetzen. Dies alles habe unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der BSABB zu geschehen.

C. Mit Schreiben vom 3. Mai 2013 wies das Kantonsgericht die Beschwerdegegnerin darauf hin, dass die funktionelle Zuständigkeit des Kantonsgerichts fraglich sei und forderte sie auf, eine auf diese Zuständigkeitsfrage beschränkte Vernehmlassung einzureichen.

D. In ihrer Vernehmlassung vom 23. Mai 2013 beantragt die Beschwerdegegnerin, die Zuständigkeit des Kantonsgerichts sei zu bejahen. Zur Begründung führt sie zusammenfassend aus, die BSABB sei vor dem Hintergrund der bundesrechtlichen Strukturreform in der beruflichen Vorsorge errichtet worden. Das Bundesrecht schreibe vor, dass die Aufsicht über Vorsorgestiftungen durch eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu erfolgen habe. Aus diesem Grund hätten die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft am 8. Juni/14. Juni 2013 (recte: 2011) einen Staatsvertrag abgeschlossen, durch den die Stiftungsaufsicht vollständig aus der hierarchischen staatlichen Organisation ausgegliedert und an die mit dem Vertrag neu ins Leben gerufene selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt BSABB übergeben worden sei. Gemäss diesem Staatsvertrag bezwecke die BSABB auch die Aufsicht über die der kantonalen Aufsicht unterstehenden klassischen Stiftungen des Zivilgesetzbuches. Soweit die Aufsicht über eine klassische Stiftung an sie übertragen sei, komme dem Regierungsrat keinerlei Oberaufsichtsfunktion mehr zu. Daraus könne geschlossen werden, dass vorliegend die Beschwerdezuständigkeit des Regierungsrates ausgeschlossen und diejenige des Kantonsgerichts zu bejahen sei, auch wenn sich dies aus dem Wortlaut der anwendbaren Bestimmungen nicht unmittelbar ergebe.

E. Die Beschwerdeführerin stellt in ihrer Stellungnahme vom 13. Juni 2013 sinngemäss den Antrag, im Falle eines Nichteintretens auf die Beschwerde sei die Angelegenheit zur Beurteilung an den Regierungsrat zu überweisen. Sie bringt im Wesentlichen vor, sie habe sich als kleine, ehrenamtlich geführte Stiftung auf die Rechtsmittelbelehrung der Beschwerdegegnerin verlassen dürfen. Inzwischen bezweifle sie allerdings deren Richtigkeit.

F. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 25. Juni 2013 wurde das vorliegende Verfahren vorerst auf die Zuständigkeitsfrage beschränkt und zur Beurteilung dieser Frage an die Kammer überwiesen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung:**

1. Das Kantonsgericht prüft gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für das Eintreten auf eine Beschwerde erfüllt sind.

2. Das Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung regelt die Zulässigkeit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde beim Kantonsgericht in § 43 VPO.

2.1 Gemäss § 43 Abs. 1 VPO ist die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates sowie letztinstanzliche Entscheide der Direktionen und gegen letztinstanzliche Entscheide der Landeskirchen, sofern dem Kantonsgericht die Zuständigkeit nicht durch die Verwaltungsprozessordnung oder durch andere Gesetze entzogen ist. Die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel fällt als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. § 1 Abs. 1 des Vertrages der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom 8. Juni/14. Juni 2011 über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel [BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag]) unstrittig nicht unter diese Bestimmung.

2.2 Die Beschwerde ist weiter zulässig gegen Verfügungen und Entscheide anderer Behörden und Gerichte, sofern die kantonale Gesetzgebung und die Verfassung die Zuständigkeit des Kantonsgerichts als Verwaltungsgericht vorsehen (§ 43 Abs. 2 VPO). Anders als etwa der Rheinhafen-Vertrag vom 13./20. Juni 2006 (vgl. § 9 Abs. 2) oder die Vereinbarung betreffend die Motorfahrzeugprüfstation beider Basel vom 3./17. Dezember 1974 (vgl. Art. 13 Abs. 1) statuiert der BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag keine Beschwerdezuständigkeit des Kantonsgerichts. Ebenso wenig sieht das Gesetz über die Einführung des Zivilgesetzbuches (EG ZGB) vom 16. November 2006 für Beschwerden gegen Verfügungen der BSABB einen direkten Rechtsmittelweg an das Kantonsgericht vor. Auch den übrigen kantonalen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen lässt sich keine derartige Regelung entnehmen.

2.3 § 43 Abs. 2^{bis} VPO ordnet sodann ausschliesslich die Zulässigkeit von Beschwerden gegen Zwischenverfügungen und ist vorliegend somit nicht einschlägig.

2.4 Zusammenfassend kann fürs Erste festgehalten werden, dass gestützt auf den Wortlaut von § 43 VPO keine Zuständigkeit des Kantonsgerichts für die Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen der BSABB besteht.

3. Die Beschwerdegegnerin stellt sich auf den Standpunkt, die Zuständigkeit des Kantonsgerichts ergebe sich zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut von § 43 VPO, sie folge aber zwingend aus den Regelungszielen der neugeordneten Stiftungsaufsicht und allgemeinen rechtsstaatlichen Überlegungen, weshalb der BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag die kantonsgerichtliche Beschwerdezuständigkeit im Sinne von § 43 Abs. 2 VPO zumindest implizit vorsehe. Sie führt dazu aus, die BSABB sei vor dem Hintergrund der bundesrechtlichen Strukturreform im Bereich der beruflichen Vorsorge errichtet worden. Das Bundesrecht schreibe vor, dass die Aufsicht über Vorsorgestiftungen durch eine aus der hierarchischen staatlichen Organisation

ausgegliederte selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu erfolgen habe, weshalb der BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag diese Aufsichtsaufgaben ihr übertragen habe. Gemäss dem Staatsvertrag bezwecke die BSABB auch die Aufsicht über die der kantonalen Aufsicht unterstehenden klassischen Stiftungen des Zivilgesetzbuches. Diese Aufgabe habe bis zum Inkrafttreten des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrages der Regierungsrat wahrgenommen. Soweit die Aufsicht über eine klassische Stiftung an sie übertragen worden sei, komme dem Regierungsrat heute jedoch keinerlei Oberaufsichtsfunktion mehr zu. Der Regierungsrat falle deswegen als mögliche Beschwerdeinstanz ausser Betracht und aufgrund der verfassungsmässigen Rechtsschutzgarantien könne die grundsätzliche Überprüfbarkeit ihrer Verfügungen nicht in Frage stehen, sodass für die Behandlung von entsprechenden Beschwerden einzig das Kantonsgericht in Frage komme.

4.1 Gemäss § 2 Abs. 1 des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrages bezweckt die BSABB die gemeinsame Erfüllung der den Kantonen nach Art. 61 ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 obliegenden Aufgaben. Die Vertragskantone haben der BSABB überdies die Aufsicht über die nach Art. 84 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 unter kantonaler Aufsicht stehenden, klassischen Stiftungen übertragen. Sie können der BSABB zudem die Aufsicht über unter der Aufsicht der Gemeinden stehende Stiftungen gänzlich oder teilweise übertragen (§ 2 Abs. 2 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag). Unter der Marginalie "Rechtspflege" hält § 24 Abs. 2 des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag des Weiteren fest: "Verfügungen der BSABB im Bereich der klassischen Stiftungen können nach Massgabe der Rechtspflegebestimmungen des Vertragskantons, in dem sich der Sitz der Stiftung befindet, angefochten werden."

4.2 Die Beschwerdeführerin, nach der Übertragung der Aufsicht durch den Gemeinderat X.____ (vgl. dazu § 52 Abs. 4 EG ZGB) eine in der Terminologie des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrages klassische Stiftung unter der Aufsicht der Beschwerdegegnerin, hat ihren Sitz in X.____, so dass im vorliegenden Fall die Rechtspflegebestimmungen des Kantons Basel-Landschaft zur Anwendung gelangen. Die Stiftungsaufsicht ist weiter - ungeachtet ihrer Regelung im Zivilgesetzbuch - materiell öffentlich-rechtlicher Natur und damit Teil des Verwaltungsrechts (BGE 100 Ib 137 E. 2b; BGE 96 I 406 E. 2c). Dementsprechend sind vorliegend für die Frage nach den massgebenden Rechtspflegebestimmungen die kantonalen verwaltungsrechtlichen Rechtspflegebestimmungen heranzuziehen.

4.3 Die Verwaltungsrechtspflege wird im Kanton Basel-Landschaft grundsätzlich vom Regierungsrat wahrgenommen (vgl. § 81 Abs. 1 lit. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [KV] vom 17. Mai 1984 i.V.m. § 2 Abs. 1 lit. d des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 1983). Das Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 ordnet das entsprechende Verfahren. Als kantonale Anstalt, die in Erfüllung der ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben verfügt, ist die Beschwerdegegnerin eine Verwaltungsbehörde im Sinne dieses Gesetzes (vgl. § 1 Abs. 1 VwVG BL i.V.m. § 2 Abs. 3 lit. d VwVG BL). Ihre (erstinstanzlichen) Verfügungen unterliegen damit grundsätzlich der Verwaltungsbeschwerde (§ 27 Abs. 1 lit. a VwVG BL). Beschwerdeinstanz ist gemäss § 29 Abs. 1 lit. f VwVG BL der Regierungsrat. Vorbehalten blei-

ben zwar abweichende Vorschriften in anderen Erlassen, die Rekurskommissionen oder Verwaltungsbehörden als besondere Beschwerdeinstanzen oder Gerichte als einzige Beschwerdeinstanz vorsehen (§ 29 Abs. 5 VwVG BL), wie aber bereits aufgezeigt wurde, hat der Gesetzgeber betreffend Verfügungen der Beschwerdegegnerin keine entsprechenden abweichenden Anordnungen getroffen. Demzufolge ist gemäss den nach § 24 Abs. 2 des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrages massgebenden Rechtspflegebestimmungen des Kantons Basel-Landschaft der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

5. Was die Beschwerdegegnerin dagegen vorbringt, ist nicht zielführend. Zunächst ist in Erinnerung zu rufen, dass die gesetzliche Zuständigkeitsordnung zwingendes Recht darstellt (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 1190; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 80 f.; KGE VV vom 14. September 2011 [810 11 188] E. 2.1). Die Zuständigkeit des Kantonsgerichts kann ohne besondere gesetzliche Regelung weder durch Parteivereinbarung noch durch den blossen Verweis auf Intentionen des Gesetzgebers oder mit Zweckmässigkeitsüberlegungen begründet werden. Soweit die Beschwerdegegnerin vorbringt, der Regierungsrat komme als Beschwerdeinstanz nicht in Betracht, weil nach Bundesrecht die Aufsicht über Vorsorgestiftungen durch eine aus der hierarchischen staatlichen Organisation ausgegliederte selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu erfolgen habe und dass der Regierungsrat über keinerlei Weisungskompetenzen verfügen dürfe, so gilt diese gesetzliche Regelung von vornherein nur für die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen (vgl. Art. 61 Abs. 3 BVG) und ist somit vorliegend nicht einschlägig. In Bezug auf die klassischen Stiftungen des Zivilgesetzbuches besteht keine entsprechende bundesrechtliche Vorschrift. Die Beschwerdegegnerin verweist des Weiteren auf den Willen der Vertragskantone, wonach eine vollständige Ausgliederung der Stiftungsaufsicht aus der kantonalen Organisation beabsichtigt worden sei. Aus den Materialien zum Staatsvertrag geht deutlich hervor, dass der BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag vor dem Hintergrund der oben aufgezeigten neuen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen und mit dem Schwerpunkt auf der Neuregelung der Beaufsichtigung von Vorsorgeeinrichtungen ausgearbeitet wurde. Dass als ausdrückliches Regelungsziel dem Regierungsrat mit der Errichtung der BSABB jegliche Art von Aufsichtsfunktion - insbesondere im Bereich der klassischen Stiftungen - abgesprochen werden sollte, lässt sich weder dem gemeinsamen Bericht der Kantonsregierungen noch den landrätlichen Kommissions- und Sitzungsprotokollen entnehmen. Der Regierungsrat führte in seiner Vorlage an den Landrat im Gegenteil wörtlich aus: "Die Anstalt untersteht gemäss dem allgemeinen, einschlägigen Recht der Aufsicht der Regierungen der Vertragskantone und der Oberaufsicht der Parlamente der Vertragskantone" (Vorlage an den Landrat vom 31. Mai 2011 [2011/172], S. 3). Die Auffassung der Beschwerdegegnerin, dem Regierungsrat komme heute in Bezug auf die BSABB keinerlei Aufsichtsfunktion mehr zu, erweist sich in ihrer Absolutheit denn auch als unzutreffend, wählt der Regierungsrat doch gemäss § 5 Abs. 2 des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrages zwei der fünf Mitglieder des Verwaltungsrates und bestimmt zusammen mit der Regierung des Kantons Basel-Stadt dessen Präsidentin oder Präsidenten. Die Entsendung von Vertretungen des Regierungsrats in das Kontrollgremium einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ist eine (wenn auch distanzierte und wenig intensive) Form der Aufsicht (vgl.

GEORG MÜLLER, Die Aufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich, ZBI 2009, S. 475).

Die Beschwerdegegnerin übersieht mit ihrer Argumentation, dass das Institut der Aufsicht als Querschnittaufgabe im Gefüge der heute anerkannten Staatsfunktionen schlecht fassbar ist und vielgestaltige organisationsrechtliche Facetten aufweist. Die Vielschichtigkeit des Instituts der Aufsicht zeigt sich nicht nur darin, dass verschiedene Organe und Verwaltungsinstanzen involviert sind, sondern dass je nach Bereich der zu regelnden Aufsicht dieser eine unter Umständen andere Funktion zukommt (STEFAN SCHULTHESS/RENÉ WIEDERKEHR, Aufsicht und Legalitätsprinzip, ZBI 2009, S. 182 f.). Vorliegend ist insbesondere zwischen der allgemeinen administrativen Aufsicht und der Rechtsmittelaufsicht zu unterscheiden. Es ist der Beschwerdegegnerin darin beizupflichten, dass dem Regierungsrat heute keinerlei Befugnis mehr zukommt im Rahmen der administrativen Aufsicht, verstanden als Bestandteil des Führungsprozesses in der Verwaltungshierarchie, der direkt - etwa mittels Weisungen - korrigierend in die Erledigung der laufenden Verwaltungsangelegenheiten der Beschwerdegegnerin eingreift. Dieser Umstand schliesst jedoch nicht aus, dass der Regierungsrat im Rechtsmittelverfahren als Rechtsmittelbehörde amtiert und Entscheidungen der Beschwerdegegnerin im Einzelfall auf entsprechendes Begehren der Verfügungsadressaten hin nachträglich aufhebt oder ändert.

6. Zusammenfassend ergibt sich nach dem Gesagten, dass gemäss den anwendbaren Bestimmungen der VPO kein beim Kantonsgericht mit Beschwerde anfechtbarer Entscheid vorliegt. Die im Streit liegende Verfügung der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel vom 12. April 2013 unterliegt vielmehr der Beschwerde an den Regierungsrat und erst dessen Beschwerdeentscheid kann an das Kantonsgericht weitergezogen werden. Da der Instanzenzug vorliegend nicht ausgeschöpft wurde, ist die funktionelle Zuständigkeit des Kantonsgerichts als Beschwerdeinstanz nicht gegeben. Dementsprechend ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

7. Die angefochtene Verfügung enthält die nach dem Ausgeführten unzutreffende Rechtsmittelbelehrung, wonach Beschwerde an das Kantonsgericht erhoben werden könne. Nach der Rechtsprechung dürfen den Rechtsuchenden aus einer falschen Rechtsmittelbelehrung grundsätzlich keine Nachteile erwachsen. Wird aufgrund einer unrichtigen Belehrung ein falsches Rechtsmittel ergriffen, kann die Sache daher von Amtes wegen an die zuständige Instanz überwiesen werden. Vertrauensschutz geniesst in diesem Sinne allerdings nur, wer die Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung nicht kennt und sie auch bei gebührender Aufmerksamkeit nicht hätte erkennen können (BGE 134 I 199 E. 1.3.1 mit Hinweisen; KGE VV vom 21. September 2005 [810 05 138] E. 5). Im vorliegenden Fall war die Fehlerhaftigkeit der Rechtsmittelbelehrung für die Beschwerdeführerin (resp. deren Organe) nicht ohne Weiteres erkennbar, so dass sie in ihrem Vertrauen zu schützen ist. Demzufolge ist die vorliegende Angelegenheit von Amtes wegen zuständigkeitshalber an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zur weiteren Behandlung zu überweisen.

8. Im Folgenden ist noch über die Kosten zu entscheiden. Gestützt auf § 20 Abs. 1 VPO in Verbindung mit § 20 Abs. 3 VPO werden die Verfahrenskosten der unterliegenden Partei auferlegt. Da die angefochtene Verfügung mit einer falschen Rechtsmittelbelehrung versehen

war, werden der Beschwerdeführerin keine Kosten auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- ist ihr dementsprechend zurückzuerstatten. Gestützt auf § 20 Abs. 3 VPO werden auch der Vorinstanz keine Kosten auferlegt. Im Weiteren sind die Parteikosten wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
 2. Die Angelegenheit wird zuständigkeitshalber an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zur Beurteilung überwiesen.
 3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
 4. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerechtsschreiber