

BVGer C-2375/2006 vom 30. Juni 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-06-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2375_2006

FR: TAF C-2375/2006 du 30 juin 2009

IT: TAF C-2375/2006 del 30 giugno 2009

Regeste

Berufliche Vorsorge (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Anfechtungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der Verwaltungsakt des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (Vorinstanz) vom 19. Juli 2005, welcher ohne Zweifel eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) darstellt.

E. 1.2

Beschwerden gegen Verfügungen der kantonalen Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge beurteilte bis zum 31. Dezember 2006 die Eidgenössische Beschwerdekommision BVG (Art. 74 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG, SR 831.40] in der in jenem Zeitpunkt geltenden Fassung). Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht bei der Eidgenössischen Beschwerdekommision BVG eingereicht (Art. 50 und 52 VwVG). Per 31. Dezember 2006 wurde die Eidgenössische Beschwerdekommision BVG durch das Bundesverwaltungsgericht abgelöst, das seine Tätigkeit am 1. Januar 2007 aufgenommen und im Rahmen seiner Zuständigkeit die Beurteilung der in diesem Zeitpunkt hängigen Rechtsmittel übernommen hat; die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

E. 1.3

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Zu den beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbaren Verfügungen gehören jene der Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge gemäss Art. 74 Abs. 1 BVG i.V.m. Art. 33 Bst. i VGG. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt in casu nicht vor.

E. 2.1

Die Beschwerdelegitimation im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt sich nach Art. 48 VwVG (vgl. Art. 37 VGG). Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Abs. 1 Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Abs. 1 Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 1 Bst. c). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

E. 2.2

Zur Beschwerde berechtigt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Abs. 2). Das Recht der beruflichen Vorsorge kennt keine derartige Regelung, so dass sich die Beschwerdebefugnis im vorliegenden Verfahren allein nach Art. 48 Abs. 1 VwVG richtet.

E. 2.3

Einem Verband oder Verein steht die Beschwerdelegitimation nach Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG zur Wahrung der Interessen seiner Mitglieder zu, wenn er als juristische Person konstituiert ist, die einzelnen Mitglieder zur Beschwerde legitimiert wären, die Wahrung der Interessen der Mitglieder zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und er tatsächlich ein Interesse der Mehrheit oder mindestens der Grosszahl seiner Mitglieder vertritt (sog. "egoistische Verbandsbeschwerde"; BGE 125 I 71 E. 1b.aa, mit weiteren Hinweisen; 128 II 24 E. 1.b, mit weiteren Hinweisen; Alfred Kölz / Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, N. 560 - 565; Fritz Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, Bern 1983, S. 159 ff.). Was den statutarischen Zweck des Verbandes angeht, so muss dieser in einem engen Zusammenhang mit dem Sachgebiet stehen, in welchem die Verfügung ergangen ist (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 564). Die Beschwerdeführerin ist eine als Verein im Sinne von Art. 60 f. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) konstituierte Verbindung von Verbänden, deren Mitglieder ganz oder teilweise Arbeitnehmer der Stadt Zürich und in der Pensionskasse der Stadt Zürich versichert sind. Die KPV erfüllt die genannten Voraussetzungen nach den Urteilen des Bundesgerichts 2A.101/2000 vom 26. November 2001, E. 1b, sowie 128 II 24, E.1b, welche in früheren Verfahren unter den vorliegenden Parteien bereits ergangen sind, und ist somit zur Beschwerde legitimiert.

E. 2.4

Die Beschwerde erfolgte innert Frist (Art. 50 VwVG) und formgerecht (Art. 52 VwVG). Auch der verlangte Kostenvorschuss ist fristgerecht eingezahlt worden. Auf das erhobene Rechtsmittel ist daher einzutreten.

E. 3

Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 VwVG). Eine Einschränkung in diesem Sinne liegt in casu nicht vor, da die Vorinstanz zwar als kantonale Behörde, nicht aber als Beschwerdeinstanz verfügt hat.

E. 4.1

Gemäss Art. 61 Abs. 1 BVG hat jeder Kanton eine Behörde zu bezeichnen, welche die Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz auf seinem Gebiet beaufsichtigt. Die Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen die gesetzlichen Vorschriften einhalten, indem sie unter anderem die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften prüft (Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG). Die Aufsichtsbehörde ist befugt, Massnahmen zur Behebung von Mängeln zu treffen (Art. 62 Abs. 1 lit. d BVG). Es gehört zweifellos zu den Aufgaben der Aufsichtsbehörde, auf Anzeige oder Beschwerde der von einem Reglement oder Erlass der Vorsorgeeinrichtung betroffenen Personen, die zudem ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben, dessen Gesetzmässigkeit zu prüfen und die erforderlichen Verfügungen zu treffen. So kann sie

gesetzeswidrige Reglemente oder Teile davon aufheben und den Vorsorgeeinrichtungen verbindliche Weisungen über die Ausgestaltung entsprechender Bestimmungen erteilen (BGE 128 II 24 E. 1a). Das Verfahren nach Art. 62 und Art. 74 BVG ist somit grundsätzlich zur von einem streitigen Anwendungsfall losgelösten Kontrolle reglementarischer Bestimmungen geeignet und vorgesehen (BGE 112 Ia 180 E. 3b m.w.H.).

E. 4.2

Die Beschwerde nach Art. 61 ff. BVG ist ein vollwertiges Rechtsmittel, das dem Einzelnen einen Anspruch auf einen Entscheid einräumt, und nicht bloss eine Aufsichtsbeschwerde im eigentlichen Sinne, die keinen Anspruch auf einen Entscheid einräumt (BGE 112 Ia 180 E. 3d). Zur Abgrenzung der Rechtswege nach Art. 73 und 74 BVG hat das Eidg. Versicherungsgericht in BGE 115 V 368 E. 3 festgestellt, dass der vom Gesetzgeber getroffenen Regelung in der Weise Rechnung zu tragen sei, dass die Zuständigkeit nach Art. 73 BVG ausgeschlossen und diejenige nach Art. 74 BVG gegeben sei, wenn der Rechtsstreit ausschliesslich oder doch überwiegend eine abstrakte Normenkontrolle zum Gegenstand habe (BGE 119 V 195 E. 3b).

E. 4.3

Zu den gesetzlichen Aufgaben der Aufsichtsbehörde gehört die Überprüfung der reglementarischen Bestimmungen auf ihre Gesetzmässigkeit (Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG) in Verbindung mit der Durchführung von Massnahmen zur Behebung von Mängeln (Art. 62 Abs. 1 lit. d BVG). Diese Überprüfung erfolgt losgelöst von einem konkreten Streitfall (BGE 112 Ia 180 E. 3b; Christina Ruggli, die behördliche Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, Basel 1992, S. 147). Da unter den reglementarischen Bestimmungen im Sinne von Art. 50 BVG insbesondere auch die Erlasse von Bund, Kantonen und Gemeinden über die Vorsorgeeinrichtungen zu verstehen sind (Art. 50 Abs. 2 BVG), bezieht sich die abstrakte Normenkontrolle der Aufsichtsbehörde auch auf die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen (Ulrich Meyer, Die Rechtswege nach dem BVG, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1987, Band I, S. 620). Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Statuten der Beschwerdegegnerin in der im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung geltenden Fassung. Das Bundesgericht hat im Urteil 2A.101/2000 vom 26. November 2001 eine abstrakte Normenkontrolle hinsichtlich des im vorliegenden Fall anwendbaren Art. 23 der Statuten (Verwendung von Überschüssen, vgl. hinten E. 5.2) vorgenommen und diese Bestimmung nicht beanstandet. Eine erneute Normenkontrolle betreffend Art. 23 der Statuten im vorliegenden Verfahren erübrigt sich daher.

E. 5

Die freie Reserve dient der Äufnung der Reserven gemäss Abs. 2 lit. a und b, sofern diese nicht ausreichend dotiert sind. Sodann kann sie fallweise für jeweils ein Jahr zur teilweisen oder ganzen Finanzierung von Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber herangezogen werden. Über Äufnung und Verwendung entscheidet der Stadtrat auf Antrag der Kassenkommission." Der Stadtrat von Zürich (Exekutive) entschied aufgrund dieser Bestimmungen über die in den Jahren 1999 bis 2001 vorzunehmende Äufnung und Verwendung der freien Reserve wie folgt (vgl. act. B 15/4-7): Für das Jahr 1999 gemäss Beschluss vom 25. März 1998: "Die restlichen Überschüsse in Höhe von Fr. 809'381'461.- werden der freien Reserve zugewiesen. Davon sollen rund 156 Mio. Franken verwendet werden, um im Kalenderjahr 1999 drei Fünftel der Beiträge (Spar- und Risikobeiträge) der

Versicherten und Arbeitgeber zu finanzieren". Für das Jahr 2000 gemäss Beschluss vom 31. März 1999: "Die restlichen Überschüsse in Höhe von Fr. 298'833'777.- werden der freien Reserve zugewiesen, die sich damit auf Fr. 1'108'265'238.- stellt. (...) Nach Durchführung der Beitragsentlastung im Jahr 1999 verbleiben noch rund 950 Mio. Franken in der freien Reserve (...). Die restlichen 735 Mio. Franken können ab dem Jahr 2000 für weitere Beitragsentlastungen eingesetzt werden. Konkret sollen nun davon wiederum 156 Mio. Franken verwendet werden, um im Kalenderjahr 2000 eine Beitragsentlastung in Höhe von drei Fünfteln der Beiträge (Spar- und Risikobeiträge) der Versicherten und Arbeitgeber zu finanzieren". Für das Jahr 2001 gemäss Beschluss vom 22. März 2000: "Nach Durchführung der Beitragsentlastung im Jahr 2000 verbleiben noch rund 630 Mio. Franken in der freien Reserve. Diese Summe kann ab dem Jahr 2001 für weitere Beitragsentlastungen eingesetzt werden. Konkret sollen nun davon rund 156 Mio. Franken verwendet werden, um im Kalenderjahr 2001 eine Beitragsentlastung in der Höhe von wiederum 60 Prozent der Beiträge (Spar- und Risikobeiträge) der Versicherten und Arbeitgeber zu finanzieren".

E. 5.1

Gemäss Art. 49 Abs. 1 BVG sind die Vorsorgeeinrichtungen in der Gestaltung ihrer Leistungen, in deren Finanzierung und in ihrer Organisation frei. Die Vorsorgeeinrichtung legt die Höhe der Beiträge des Arbeitgebers und der Arbeitnehmer in den reglementarischen Bestimmungen fest, wobei der Beitrag des Arbeitgebers mindestens gleich hoch sein muss wie die gesamten Beiträge aller Arbeitnehmer und ein höherer Anteil des Arbeitgebers nur mit dessen Einverständnis festgelegt werden kann (Art. 66 Abs. 1 BVG). Bei Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts, wie hier, erfolgen diese Bestimmungen in den Vorschriften des zuständigen Gemeinwesens (Art. 50 Abs. 2 BVG).

E. 5.2

Grundlage für die fraglichen Beschlüsse der Beschwerdegegnerin über die Verwendung der Überschüsse zur Finanzierung der Beiträge bilden die Statuten der Versicherungskasse der Stadt Zürich in der damals geltenden Fassung (vom 4. Februar 1998 vgl. Ausgabe 2000, act. B 15/3). Diese sehen folgende Regelung vor: " Art.23 Verwendung von Überschüssen 1 Überschüsse der Jahresrechnung sind vorweg zur Verminderung eines allfälligen Fehlbetrags in der Bilanz zu verwenden. 2 Besteht kein Fehlbetrag in der Bilanz, werden Überschüsse in folgender Reihenfolge verwendet: a) zur Äufnung von Bewertungsreserven; b) zur Äufnung von technischen Reserven; c) zur Äufnung einer freien Reserve. 3 (Bewertungsreserve) 4 (technische Reserve)

E. 5.3

Die Beschwerdeführerin bestreitet die erfolgte Beitragsentlastung grundsätzlich insoweit nicht, als sie auf die Sparbeiträge vorgenommen worden ist. Hingegen gehe es ihrer Ansicht nach nicht an, dass auch die Risikobeiträge der Vollversicherten gemäss Art. 26 Abs. 2 der Statuten entlastet würden, weil sie nicht paritätisch, sondern einzig durch den Arbeitgeber finanziert würden. Dies stehe nämlich im Widerspruch zu Art. 23 der Statuten, welcher unter dem Begriff "Beiträge", zu deren Finanzierung die freien Reserven herangezogen werden könnten, nur die Sparbeiträge und nicht auch die Risikobeiträge verstehe. Dabei macht die Beschwerdeführerin zu Recht nicht (mehr) geltend, dass diese Statutenbestimmung nicht in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht stehe, hat doch das Bundesgericht die Rechtmässigkeit im besagten Urteil 2A.101/2000 bejaht. Davon ist auch

im vorliegenden Verfahren auszugehen. Zu prüfen bleibt somit, ob die Beschwerdegegnerin diese Statutenbestimmung bei der erfolgten Beitragsentlastung für die Vollversicherten richtig angewendet hat.

E. 6.1

Ausgangspunkt jeder Auslegung eines Gesetzestextes bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente; dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen. Das Bundesgericht lässt sich bei der Auslegung jeweils von einem Methodenpluralismus leiten (BGE 133 V 82 E. 3.4, 133 V 9 E. 3.1, 132 V 93 E. 5.2.1 mit Hinweisen). Diese Auslegungsgrundsätze sind sinngemäss auch bei der Auslegung eines Reglementstextes einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung heranzuziehen (BGE 134 V 208 E. 2.2 mit Hinweisen).

E. 6.2

Nach Art. 23 Abs. 5 der Statuten kann die freie Reserve fallweise für jeweils ein Jahr zur teilweisen oder ganzen Finanzierung von Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber herangezogen werden. Die Beiträge sind in Ziff. 1.3.2 der Statuten geregelt. Art. 25 der Statuten legt die Beiträge der Versicherten fest. Danach haben Risikoversicherte einen Risikobeitrag von 0,5 % des beitragspflichtigen Einkommens (Abs. 1) und Vollversicherte in Abhängigkeit vom Alter einen Sparbeitrag in Prozenten des beitragspflichtigen Einkommens zu entrichten (Abs. 2). Art. 26 der Statuten regelt die Beiträge des Arbeitgebers. Danach hat dieser für Risikoversicherte einen Risikobeitrag von 0,5 % des beitragspflichtigen Einkommens (Abs. 1) und für Vollversicherte Sparbeiträge und Risikobeiträge, je in Prozenten des beitragspflichtigen Einkommens zu entrichten (Abs. 2). Für Vollversicherte gemäss Art. 5 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 e contrario der Statuten werden die Risikobeiträge vollumfänglich durch den Arbeitgeber entrichtet. Beide Bestimmungen über die Beiträge sehen des Weiteren einen ausdrücklichen gleichlautenden Vorbehalt vor, wonach für die Beiträge der Vollversicherten die Beiträge aus dem Vermögen der Pensionskasse gemäss Art. 23 der Statuten finanziert werden können. Dieser Vorbehalt ist somit sowohl für die Beiträge der Versicherten (vgl. Art. 25 Abs. 5 der Statuten) wie auch für die Beiträge des Arbeitgebers (vgl. Art. 26 Abs. 4 der Statuten) anwendbar. Nach dem Wortlaut von Art. 23 Abs. 5 der Statuten ist die Formulierung "Beiträge der Versicherten und der Arbeitnehmer" umfassend. Im systematischen Zusammenhang mit den genannten Vorbehalten sowohl für die Beiträge der Versicherten wie auch insbesondere des Arbeitgebers lässt sie den Schluss zu, dass auch die hier streitigen Beiträge des Arbeitgebers für die Vollversicherten von der Finanzierung über die freie Reserven mit umfasst werden.

E. 6.3

Unter den Parteien besteht nun eine unterschiedliche Auffassung darüber, ob nach dem Sinn und Zweck dieser Statutenbestimmungen auch die Beiträge für die Risikoversicherung der Vollversicherten aus dem Vermögen der Pensionskasse, d.h. aus der freien Reserve gemäss Art. 23 Abs. 5 der Statuten, finanziert werden können.

E. 6.4

Dabei macht die Beschwerdeführerin geltend, dass nach der Entstehungsgeschichte der Revision von Art. 23 der Statuten der Gesetzgeber nur die Sparbeiträge und nicht auch die Risikobeiträge verstanden habe. Aufgrund der von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegten Materialien findet sich bezüglich der Teilrevision der Statuten der Versicherungskasse (Verwendung von Überschüssen) sowohl im Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 3. Dezember 1997 (act. 12/8, S. 3) als auch im Protokoll des Gemeinderates von Zürich vom 4. Februar 1998 (act. 12/9, S. 4) der gleichlautende Hinweis, dass eine Herabsetzung der Beiträge von Versicherten und Arbeitgeber im Verhältnis 1:1 von der Aufsichtsbehörde laut deren mündlichen Stellungnahme jedenfalls nicht beanstandet würde. Der gleiche Hinweis findet sich des Weiteren auch im Entwurf der Weisung des Finanzvorstandes an den Stadtrat vom 12. November 1997 (act. 12/7, S. 5), wobei dieser vorschlug, diese Aussage in einem neuen Art. 12bis der Vollziehungsverordnung für die Versicherungskasse der Stadt Zürich aufzunehmen. Daraus lässt sich indes nicht ohne Weiteres schliessen, der Gesetzgeber habe die Beiträge für die Vollversicherten ausdrücklich von der Finanzierung durch die freie Reserve ausnehmen wollen. Denn diese Aussage kann sich ebensogut auf die gesamten von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu entrichtenden Beiträge - mithin jene für die Vollversicherten eingeschlossen - beziehen. Für letztere Lösung sprechen denn auch die Materialien. Wie nämlich der Stadtrat ausführt, handle es sich bei der Finanzierung von Beiträgen aus der freien Reserve um eine Weitergabe von Überschüssen der Pensionskasse. Bei deren Verwendung würden sich derart vielfältige Konstellationen ergeben, dass noch kaum feste Regeln aufgestellt werden könnten. Deshalb müsse der Entscheid des Stadtrates von Jahr zu Jahr aufgrund der jeweiligen Situation erfolgen. Möglicherweise liessen sich nach einigen Jahren Erfahrung gewisse Richtlinien in der Vollziehungsverordnung für die Versicherungskasse verankern (vgl. Protokoll des Stadtrates a.a.O. S. 2 und 3). Gleiche Ausführungen finden sich auch im Protokoll des Gemeinderates (vgl. Protokoll des Gemeinderates a.a.O. S. 3). Auch die Vorinstanz, deren Aussage im erwähnten Hinweis zitiert wird, ist der Ansicht, dass überschüssige Mittel für Beitragserleichterungen nach Massgabe der Beitragsverhältnisse von Arbeitnehmer und Arbeitgeber einzusetzen seien und davon sämtliche Beiträge - mithin die Spar- und Risikobeiträge - profitieren sollen (vgl. präzisierende Ausführungen zur Entstehungsgeschichte von Art. 23 der Statuten in der angefochtenen Verfügung, E. 4c). Daraus ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber diese Gewinnverteilung nur dem Grundsatz nach regeln wollte, und zwar dahingehend, dass sowohl die Arbeitnehmer wie auch die Arbeitgeber daran teilhaben müssen. Darüber hinaus wollte er mögliche Optionen im Hinblick auf die fallweise Gewinnverteilung offen lassen und dem Gemeinderat, im Rahmen dieses Grundsatzes, ein Ermessen bei dessen Entscheid gewähren.

E. 6.5

Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren geltend, bei der Finanzierung der Risikobeiträge der Vollversicherten liege keine paritätische Mitfinanzierung des Arbeitgebers vor, weshalb auch deren paritätische Reduktion nicht möglich sei. In diesem Sinne habe das Bundesgericht im Urteil 2A.100/2000 entschieden, dass ein Verzicht auf die Risikobeiträge bzw. deren Finanzierung aus dem Kassenvermögen unzulässig sei, weil ein solcher bei den Vollversicherten nur einseitig dem Arbeitgeber zugute komme, also das Paritätsprinzip verletze. Die Beschwerdeführerin verkennt dabei, dass das Bundesgericht in diesem Verfahren eine Übergangslösung zu beurteilen hatte, welche der Gemeinderat beschlossen hatte. Diese sah vor, dass für das Geschäftsjahr 1997 auf die Erhebung von

Risikobeiträgen für Vollversicherte gemäss Art. 26 Abs. 2 der Statuten verzichtet werde. Die vorliegend bestrittene Regelung gemäss Art. 23 Abs. 5 der Statuten bestand im Zeitpunkt des vom Bundesgericht zu beurteilenden Sachverhaltes allerdings noch nicht, sondern wurde erst als Ergänzung in der nachfolgenden Statutenrevision mit Beschluss des Gemeinderates vom 4. Februar 1998 (act. 12/9) aufgenommen (vgl. vorne Sachverhalt B). Die vom Bundesgericht beurteilte Übergangslösung weicht zudem materiell von der Regelung in Art. 23 Abs. 5 der Statuten ab, welche das Bundesgericht im Urteil 2A.101/2000 im Übrigen geschützt hat: Während die Übergangslösung die Finanzierung einzig für die Risikobeiträge der Vollversicherten vorsieht, bezieht sich die Lösung nach Art. 23 Abs. 5 der Statuten auf die Gesamtheit der Beiträge gemäss Statuten. Dies hat auch das Bundesgericht bestätigt. So hat es nämlich im Urteil 2A.100/2000 erkannt (vgl. E 3d), die Übergangslösung führe in unzulässiger Weise dazu, dass die Risikobeiträge des Arbeitgebers für das Jahr 1997 aus Mitteln der Vorsorgeeinrichtung statt durch eigene Mittel bezahlt würden, was der Verpflichtung der Stadt Zürich zur Bezahlung der reglementarisch bestimmten Arbeitgeberbeiträge (Art. 66 BVG) widerspreche. Demgegenüber handle es sich bei der Lösung gemäss Statutenänderung vom 4. Februar 1998 um eine generell-abstrakte Regelung, welche die Beitragsbefreiung einzig im Fall einer ausgewiesenen Überkapitalisierung der Vorsorgeeinrichtung und unter klar umschriebenen Voraussetzungen vorsehe (vgl. Art. 23 in der Fassung vom 4. Februar 1998). Auch trage sie den unterschiedlichen Interessen der Betroffenen ausreichend Rechnung; insbesondere sei die Beitragsbefreiung - im Unterschied zur Übergangslösung, welche mit der Finanzierung der Risikobeiträge 1997 aus dem Überschuss des Vorjahres einseitig den Arbeitgeber begünstigt - gleichermassen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber vorgesehen. Im gleichen Urteil hat das Bundesgericht erkannt, weil die Mittel der Vorsorgeeinrichtung mit Beiträgen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam erwirtschaftet würden, müssten beide Gruppen profitieren können, wenn überschüssige Mittel der Vorsorgeeinrichtung für Beitragserleichterungen eingesetzt würden; die Arbeitnehmer seien dabei mindestens nach Massgabe des Beitragsverhältnisses zu beteiligen (Urteil 2A.100/2000 bzw. BGE 128 II 24 E. 4 mit Hinweisen). Aus dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung ist zu schliessen, dass die Finanzierung der Beiträge der Vollversicherten aus der freien Reserve insoweit nicht gegen das Prinzip der paritätischen Finanzierung der Beiträge (Art. 66 Abs. 1 BVG) verstösst, als sie zusammen mit der Finanzierung der übrigen Beiträge der Arbeitnehmer und des Arbeitgebers und somit als Ganzes erfolgt.

E. 6.6

Diese Voraussetzung ist, wie den bestrittenen Beschlüssen des Stadtrates für die Beitragsfinanzierung der Jahre 1999 - 2001 zu entnehmen ist, erfüllt. Damit lässt sich auch nicht sagen, der Arbeitgeber habe - insgesamt betrachtet - von der Finanzierung der Beiträge alleine profitiert. Im Übrigen hat das Bundesgericht, wie die Vorinstanz zu Recht geltend macht, erkannt, dass die Parität vorliegend ohnehin unproblematisch sei, da die Beiträge des Arbeitgebers weit höher als jene der Arbeitnehmer seien (Urteil 2A.101/2000 E. 3c).

E. 6.7

Wie die Beschwerdegegnerin richtig darlegt, ist bei der vorgeschriebenen Beitragsparität gemäss Art. 66 BVG wie auch Art. 23 der Statuten von der Gesamtheit aller Beiträge der Arbeitnehmer wie auch des Arbeitgebers auszugehen, weshalb die Praxis auch von einer

kollektiven oder relativen Beitragsparität spricht (HANS-ULRICH STAUFFER, Berufliche Vorsorge, Zürich 2005, S. 545, Rz 1441; CARL HELBLING, Personalvorsorge und BVG, 8. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2006, S. 192; HANS MICHAEL RIEMER, GABRIELA RIEMER-KAFKA, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, 2. Aufl., Bern 2006, S. 88). Darüber hinaus sind die Vorsorgeeinrichtungen gemäss Art. 49 Abs. 1 BVG in der Gestaltung ihrer Finanzierung der Leistungen, mithin auch der Beiträge, frei. Deshalb macht die Beschwerdegegnerin zu Recht geltend, dass im vorliegenden Fall bezüglich der Finanzierung der Beiträge eine Differenzierung zwischen Spar- und Risikobeiträge, wie dies die Beschwerdeführerin wahrhaben will, wenig Sinn macht.

E. 6.8

Unbegründet ist auch der weitere Einwand der Beschwerdeführerin, mit den Zuwendungen aus der freien Reserve würden die jährlichen Defizite der Risikoversicherung gedeckt, was den Arbeitgeber neben dem von ihm zu entrichtenden ordentlichen Beitrag von 2 % zusätzlich entlaste. Da die Vermögenserträge den Versicherten gehörten, würden die Kosten der Risikoversicherung zu mehr als der Hälfte aus Mitteln der Versicherten bezahlt, weshalb - wirtschaftlich betrachtet - von einer Beitragsparität nicht mehr die Rede sein könne. Die Beschwerdegegnerin bzw. der Stadtrat hat die Finanzierung der Beiträge aus der freien Reserve auf 60 % der geschuldeten statutarischen Beiträge gemäss Art. 25 und 26 der Statuten begrenzt. Somit erfolgte die Beitragsentlastung gleichmässig für sämtliche Beiträge. Dass, wie behauptet, eine Quersubventionierung der Sparbeiträge zu den Risikobeiträgen stattgefunden haben soll, ist den Akten nicht zu entnehmen.

E. 6.9

Somit steht fest, dass Art. 23 der Statuten, auf welche sich die Beschwerdegegnerin bzw. der Stadtrat bei ihrem bestrittenen Entscheid stützte, eine genügende reglementarische Grundlage im Sinne von Art. 50 i.V. m. Art. 66 BVG darstellt. Davon ist auch die Vorinstanz zu Recht ausgegangen.

E. 7.1

Bleibt nachfolgend zu prüfen, ob die bestrittenen Entscheide der Beschwerdegegnerin bzw. des Stadtrates statutenkonform getroffen wurden bzw. ob die statutarische Grundlage mit diesen Entscheiden rechtskonform umgesetzt wurde. Falls dies verneint wird ist zu prüfen, ob - wie von der Beschwerdeführerin eventualiter beantragt - die genannten Beschlüsse des Stadtrates von Zürich (vgl. vorne E. 5.2) aufzuheben sind.

E. 7.2

Den erwähnten Beschlüssen des Stadtrates ist zu entnehmen dass die Finanzierung sämtlicher Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemäss Art. 25 und 26 der Statuten (und somit auch der Vollversicherten) im gleichen Umfang von 60 % aus der freien Reserve erfolgte. Diese war hierzu ausreichend dotiert, was aus den Jahresrechnungen 1999 - 2001 der Versicherungskasse hervorgeht (vgl. Konto "freie Reserve" unter den Passiven der Bilanz der jeweiligen Jahre, act. B 15/10 - 13) und von der Vorinstanz zutreffend bestätigt wird. Auch ist ersichtlich, dass der Stadtrat die in diesen Jahren erzielten Überschüsse in die freie Reserve zugewiesen hat, nachdem zuvor die technische Reserve für aktiv Versicherte und die Reserve zur Finanzierung von Teuerungszulagen auf Pensionen geäuftet wurden (vgl. Protokolle des Stadtrates a.a.O. Ziff. 3 für die Zuweisungen an Reserven in den Jahren 1997 - 1999). Somit hat die Beschwerdegegnerin bzw. der Stadtrat statutenkonform fallweise für das jeweilige

Geschäftsjahr aufgrund der Ergebnisse des Vorjahres und somit nach objektiven Kriterien entschieden.

E. 7.3

Zusammenfassend ergibt sich nach dem Gesagten, dass die Beschwerdegegnerin die Finanzierung der Beiträge, insbesondere auch jene der Vollversicherten, für die Jahre 1999 - 2001 aus der freien Reserve auf der Grundlage von Art. 23 der Statuten vorgenommen und dabei ihr gemäss BVG eingeräumtes Ermessen eingehalten hat. Die betreffenden Entscheide des Stadtrates sind deshalb nicht zu beanstanden. Aus diesem Grund bestand, wie die Vorinstanz richtig erkannt hat, kein Anlass, aufsichtsrechtlich einzuschreiten. Dies führt dazu, dass die Beschwerde abzuweisen ist.

E. 8.1

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind gemäss dem Reglement vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu bestimmen. Sie werden auf Fr. 4'000.-- festgelegt.

E. 8.2

Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene Kosten zusprechen. Allerdings steht der obsiegenden Vorinstanz gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE keine Parteientschädigung zu. Dasselbe gilt für die Beschwerdegegnerin; denn das Eidgenössische Versicherungsgericht (heute Bundesgericht) hat mit Urteil vom 3. April 2000 erwogen, dass Trägerinnen oder Versicherer der beruflichen Vorsorge grundsätzlich keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben (BGE 126 V 149 E. 4), eine Praxis, welche das Bundesverwaltungsgericht (sowie früher die Eidgenössische Beschwerdekommision BVG) in ständiger Rechtsprechung auch im Rahmen von Aufsichtsstreitigkeiten analog anwendet (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3914/2007 vom 23. April 2009). Im vorliegenden Fall gibt es keinen Grund, von dieser Regel abzuweichen, so dass der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zugesprochen wird.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.