

BVGer C-4825/2007 vom 21. Februar 2008

Bundesverwaltungsgericht, 2008-02-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-4825_2007

FR: TAF C-4825/2007 du 21 février 2008

IT: TAF C-4825/2007 del 21 febbraio 2008

Regeste

Berufliche Vorsorge (Übriges)

Erwägungen

E. 1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Dazu gehören die Verfügungen der Aufsichtsbehörden im Bereiche der beruflichen Vorsorge nach Art. 74 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40), dies in Verbindung mit Art. 33 lit. i VGG. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VVG liegt in casu nicht vor.

E. 2

Anfechtungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Verfügung des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Glarus, BVG-Aufsicht, vom 21. Juni 2007, welche ohne Zweifel eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG darstellt. Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingegangen (Art. 50 und 52 VwVG). Durch die Verfügung ist der Beschwerdeführer besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung (Art. 48 Abs. 1 lit. b und c VwVG). Ferner hat er den verlangten Kostenvorschuss fristgerecht eingezahlt. Um auf das erhobene Rechtsmittel jedoch eintreten zu können, bleiben Bestand und Umfang des Streitgegenstandes zu prüfen.

E. 3.1

Der Anfechtungsgegenstand wird durch die angefochtene Verfügung bestimmt. Davon zu unterscheiden ist der Streitgegenstand. Im Bereich der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist der Streitgegenstand das Rechtsverhältnis, welches - im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes - den auf Grund der Beschwerdebegehren tatsächlich angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet (BGE 119 Ib 36 E. 1B mit Hinweisen; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 ff.).

E. 3.2

Die Anfechtbarkeit ist unter dem vorgenannten Aspekt, aber auch im Lichte von Art. 5 VwVG näher zu prüfen, wonach als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall gelten, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Rechte oder Pflichten begründen, ändern oder aufheben, das Bestehen, Nichtbestehen oder den Umfang von

Rechten oder Pflichten feststellen oder Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten abweisen oder auf solche nicht eintreten.

E. 3.3

Vorliegend hat die Vorinstanz verfügt, dass sie von der Berichterstattung über das Rechnungsjahr 2006 des Beschwerdeführers Kenntnis genommen hat, allerdings nicht einfach für sich alleine und vorbehaltlos, sondern "im Sinne vorstehender Bemerkungen". Der Beschwerdeführer ficht denn auch nicht die vordergründig verfügte Kenntnisnahme der Berichterstattung über das Rechnungsjahr 2006 an, sondern eine in den Erwägungen der angefochtenen Verfügung enthaltene Bemerkung, wonach der Stiftungsrat eingeladen werde, mit der Jahresrechnung 2007 die periodische Überprüfung neu zu belegen. Währenddem der Beschwerdeführer die Einladung zur Vorlegung einer versicherungstechnischen Bilanz als zwingende Auflage versteht, welche als Streitgegenstand selbständig angefochten werden könne, ist die Vorinstanz der Auffassung, dass diese Einladung nicht zum Verfügten gehöre und damit nicht anfechtbar sei. Es ist also zu prüfen, ob die besagte Erwägung einen Anordnungscharakter hat und "mitverfügt" wurde, mit anderen Worten ob sie vorliegend überhaupt einen Streitgegenstand bilden kann. Diese Prüfung hat in Auslegung der angefochtenen Verfügung zu erfolgen.

E. 4

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 können sinngemäss auch bei der Auslegung eines Verfügungstextes herangezogen werden.

E. 4.1

Der Gegenstand der angefochtenen Verfügung ist vorerst ihrem Titel zu entnehmen. Nach dessen Wortlaut betrifft die Verfügung "die Berichterstattung über das Rechnungsjahr 2006" des Beschwerdeführers, und nicht etwa die Ausgestaltung der Berichterstattungen zukünftiger Rechnungsjahre. Dies wird durch das Verfügungsdispositiv untermauert, wonach die Kenntnisnahme der Berichterstattung zur Jahresrechnung 2006 verfügt wird (Dispositivziffer 1). Wenn dabei auch ausdrückliche Auflagen oder vordergründige, unmissverständliche Vorbehalte fehlen, so wird immerhin auf die vorstehenden Bemerkungen resp. Erwägungen der Verfügung hingewiesen. Dabei können nur die Erwägungen A bis C gemeint sein (die Erwägung D ist eine reine Floskel und die Erwägung E bezieht sich auf die Dispositivziffer 2). Die Erwägung A (Eingangsbestätigung der zu prüfenden Unterlagen zur Jahresrechnung 2006 und Empfehlung der Kontrollstelle, diese zu genehmigen) und die Erwägung C (Hinweis über die Verantwortlichkeit des Stiftungsrates bei der Nutzung von zusätzlichen Anlagekategorien) stehen klar im Zusammenhang mit dem aus dem Titel zu entnehmenden Gegenstand der Verfügung und sind nicht weiter auslegungsbedürftig. Bis auf die Erwägung B scheint also der Gegenstand der Verfügung klar definiert und in sich geschlossen zu sein. Bleibt somit noch die Prüfung

dieser umstrittenen Erwägung.

E. 4.2

In Erwägung B wird auf Art. 53 Abs. 2 BVG hingewiesen und der Stiftungsrat gestützt darauf eingeladen, mit der Jahresrechnung 2007 die periodische Überprüfung durch einen anerkannten BVG-Experten neu zu belegen. Diese Erwägung steht im Widerspruch zum Titel und zum eigentlichen Gegenstand der Verfügung; denn sie formuliert im Grunde genommen eine Auflage, welche das nächste Rechnungsjahr 2007 betrifft. Wie der Beschwerdeführer in seiner Replik zu Recht ausführt, lässt sich diese Einladung mit der Berichterstattung über das Rechnungsjahr 2006 nur dahingehend in Zusammenhang bringen, dass deren Punkt 5.5 die Angabe enthält, dass das versicherungstechnische Gutachten alle drei Jahre zu erstellen sei und das nächste per 31. Dezember 2008 wieder fällig werde, nachdem das letzte Gutachten per 31. Dezember 2005 erstellt worden sei (Replikbeilage 3). Ansonsten ist diese Erwägung fehl am Platz, da sie sich nicht in den eigentlichen Verfügungsgegenstand der Jahresrechnung 2006 einordnen lässt. Durch den Hinweis im Verfügungsdispositiv, wonach von der Berichterstattung über das Rechnungsjahr 2006 "im Sinne der vorstehenden Bemerkungen" Kenntnis genommen werde, erhält die Erwägung B dennoch eine gewisse Relevanz und ist mitzubeherrschenden. Die auszulegende Dispositivziffer 1 kann nämlich nur so verstanden werden, dass die Vorinstanz die zu prüfende Berichterstattung unter Einbezug ihrer Bemerkungen verstanden wissen bzw. diese entsprechend ergänzen, einschränken oder berichtigen wollte. Die einzige namhafte Korrektur der Berichterstattung betrifft denn auch die in deren Punkt 5.5 erwähnte Periodisierung der Überprüfung des Beschwerdeführers durch einen BVG-Experten. Diese Korrektur verbindet die Vorinstanz unmittelbar mit der Einladung an den Stiftungsrat, die erwähnte Überprüfung mit der Jahresrechnung 2007 einzureichen. Eine solche "Einladung" kann im Rahmen einer Verfügung nur als Aufforderung verstanden werden. Auch wenn die besagte Aufforderung nicht im Dispositiv, sondern "nur" in den Erwägungen aufgeführt ist, handelt es sich doch um eine Anordnung im Einzelfall im Sinne von Art. 5 VwVG; zumindest durfte der Beschwerdeführer die an seinen Stiftungsrat gerichtete Einladung so verstehen, zumal auch der Zusammenhang zwischen der Dispositivziffer 1 und dem unter Lit. B hiervor Besagten zur Genüge aufgezeigt worden ist.

E. 4.3

Aus diesen Erwägungen folgt, dass der Beschwerdeführer berechtigt war, sich formell gegen die in Erwägung B der angefochtenen Verfügung enthaltene konkrete Anordnung zu beschweren. Auf seine diesbezügliche Rüge ist demzufolge einzutreten. Diese ist als Streitgegenstand nun materiell zu prüfen.

E. 5

Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat, die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

E. 6

Gemäss Art. 53 Abs. 2 BVG hat die Vorsorgeeinrichtung durch einen anerkannten Experten für berufliche Vorsorge periodisch überprüfen zu lassen, ob sie jederzeit Sicherheit bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann (lit. a des erwähnten Absatzes) und ob die

reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen (lit b). Ein jährlicher versicherungstechnischer Bericht des BVG-Experten wird gesetzlich nur verlangt, wenn eine Unterdeckung vorliegt (Art. 41a BVV 2). Man kann davon ausgehen, dass sich der Gesetzgeber für die übrigen Fälle einen längeren Zeitraum vorstellte, diesen aber nicht explizit festlegen wollte. Die vom Beschwerdeführer herangezogenen "Grundsätze und Richtlinien für Pensionsversicherungsexperten", Ausgabe 2000 (vgl. Replikbeilage 8) sehen in Art. 12 Abs. 3 vor, dass eine versicherungstechnische Bilanz in der Regel mindestens alle drei Jahre zu erstellen ist. Häufiger ist diese dann zu erstellen, wenn besondere Entwicklungen im Versichertenbestand oder in der Wirtschaft sie notwendig machen oder wenn praktische Gründe dafür sprechen.

E. 6.1

Im vorliegenden Fall widersetzt sich der Beschwerdeführer der Anordnung, den versicherungstechnischen Bericht bereits nach zwei statt nach drei Jahren zu erstellen, da er mit einem Deckungsgrad von 136% (im Jahre 2006) finanziell sehr gesund dastehe, er zudem eine halbautonome Vorsorgeeinrichtung sei, deren Risiken Tod und Invalidität mittels Kollektivversicherungsvertrag extern und kongruent abgedeckt seien und ein solcher Bericht im Übrigen unnötige administrative Kosten verursache. Demgegenüber ist die Vorinstanz der Auffassung, dass es heute Praxis sei, dass die Vorsorgeeinrichtungen in der Regel die versicherungstechnische Bilanz jährlich erstellen lassen, um unangenehme Überraschungen auf der Kostenseite zu vermeiden.

E. 6.2

Gemäss Art. 62 Abs. 1 BVG wacht die Aufsichtsbehörde darüber, dass die Vorsorgeeinrichtung die gesetzlichen Vorschriften einhält, indem sie insbesondere die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften prüft (lit. a); von den Vorsorgeeinrichtungen periodisch Berichterstattung fordert, namentlich über die Geschäftstätigkeit (lit. b); Einsicht in die Berichte der Kontrollstelle und des Experten für berufliche Vorsorge nimmt (lit. c) sowie die Massnahmen zur Behebung von Mängeln trifft (lit. d) und Streitigkeiten betreffend das Recht der versicherten Person auf Information beurteilt (lit. e). Trifft die Aufsichtsbehörde Massnahmen zur Behebung von Mängeln gemäss Art. 62 Abs. 1 lit. d BVG, stehen ihr hierzu repressive und präventive Aufsichtsmittel zur Verfügung. Mittels des repressiven Handelns soll der rechtmässige Zustand wieder hergestellt werden und die präventiven Mittel sind darauf ausgelegt, gesetzes- und statutenwidriges Verhalten der Pensionskasse durch eine laufende Kontrolle ihrer Geschäftstätigkeit zu verhindern. Bei den präventiven Aufsichtsmitteln ist eine Teilnahme an der Willensbildung der Verwaltungsorgane begrifflich nicht vorausgesetzt. Eine allgemeine und voraussetzungslose Einflussnahme bereits auf das Zustandekommen von Entscheiden und Handlungen der Vorsorgeeinrichtungen sowie die voraussetzungslose und allgemeine Beschränkung der Verfügung über deren Vermögen sind verboten. Die Willensbildung der Vorsorgeeinrichtung ist vielmehr Sache der Vorsorgeeinrichtung bzw. deren Organe. Aufsichtsmittel, die bereits das Zustandekommen von Handlungen der Vorsorgeeinrichtung unmittelbar beeinflussen oder sich gar an diesen beteiligen, verletzen den verwaltungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit und bei Vorsorgeeinrichtungen, insbesondere bei jenen in der Rechtsform der Stiftung das von der Privatautonomie abgeleitete Prinzip der Stifterfreiheit (Isabelle Vetter-Schreiber, Staatliche Haftung bei

mangelhafter BVG-Aufsichtstätigkeit, Zürich 1996, S. 61 f.; Christina Ruggli, Die behördliche Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, Basel 1992, S. 62 f.). Die Aufsichtstätigkeit ist mithin als eine Rechtskontrolle ausgestaltet (Isabelle Vetter-Schreiber, a.a.O., S. 33f.; Carl Helbling, Personalvorsorge und BVG, Bern 2000, S. 556). Damit liegt nicht schon dann ein Mangel vor, wenn die Aufsichtsbehörde in einer Sache anders entschieden hätte als die Vorsorgeeinrichtung. Demgemäss hat die Aufsichtsbehörde zu beachten, dass der Vorsorgeeinrichtung ein Ermessen zusteht. Dabei ist Letztere an den vorgegebenen rechtlichen Rahmen gebunden und sie muss die allgemeinen Rechtsprinzipien beachten. Im Weiteren muss sie ihr Ermessen gestützt auf die sachlich nahe liegenden Kriterien und den Verhältnissen des Einzelfalls angemessen und damit zweckmässig ausüben (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, N 24, 26 zu Art. 66 Abs. 1 VRPG).

E. 6.3

Bei der vorliegend gerügten Anordnung, es sei bereits anlässlich der Jahresrechnung 2007 eine versicherungstechnische Bilanz zu erstellen, handelt es sich um eine präventive Massnahme. Im Lichte der obigen Ausführungen (vgl. E. 6.2) greift die Vorinstanz unter den gegebenen Umständen in unzulässiger Weise in die Autonomie des Beschwerdeführers ein, gebietet doch dessen finanzielle Situation (Deckungsgrad von 136,43 %) in keiner Weise, ihm vorzuschreiben, er habe bereits mit der Jahresrechnung 2007 die versicherungstechnische Bilanz erstellen zu lassen. Sein Ermessensspielraum wurde hier verletzt, was zur Gutheissung der Beschwerde führt.

E. 7.1

Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG werden Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Abs. 2 dieser Bestimmung schreibt jedoch vor, dass unterliegende Vorinstanzen keine Verfahrenskosten zu tragen haben. Im vorliegenden Fall werden demnach keine Verfahrenskosten erhoben; der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- ist ihm zurückzuerstatten.

E. 7.2

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 notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Der Beschwerdeführer ist nicht anwaltlich vertreten, so dass ihm vorliegend keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

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