



Abteilung I
A-5815/2016

Urteil vom 16. Mai 2017

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Daniel Riedo, Richterin Marianne Ryter,
Gerichtsschreiber Roger Gisclon.

Parteien

A. _____ Freizügigkeitsstiftung,
Beschwerdeführerin,

gegen

Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht,
Vorinstanz.

Gegenstand

BVG, Reglementsprüfung, Einmaligkeit des Rechtsschutzes.

Sachverhalt:**A.**

Die A._____ Freizügigkeitsstiftung bezweckt gemäss Handelsregistereintrag die Erhaltung des obligatorischen und ausserobligatorischen Vorsorgeschutzes im Bereich der beruflichen Vorsorge. Sie nimmt zu diesem Zweck Austrittsleistungen bzw. Freizügigkeitsleistungen im Auftrag der Vorsorgenehmer entgegen. Der Sitz der A._____ Freizügigkeitsstiftung ist in (...). Aufsichtsbehörde ist die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA).

B.

Im Vorsorgereglement der A._____ Freizügigkeitsstiftung vom 13. Mai 2015 wurde in Ziff. 14.1 festgehalten, eine vollständige oder teilweise Übertragung des Vorsorgeguthabens sei erlaubt, wenn der Vorsorgenehmer die Gelder für den Ausgleich von Vorsorgeücken bei einer steuerbefreiten Vorsorgeeinrichtung verwendet.

C.

Die ZBSA hielt in ihrer Verfügung vom 28. Januar 2016 betreffend die Überprüfung des Vorsorgereglements vom 13. Mai 2015 fest, aus aufsichtsrechtlicher Sicht sei u.a. mit Bezug auf Ziff. 14.1 des Reglements ein Vorbehalt anzubringen. Die Freizügigkeitsstiftung müsse gemäss Art. 4 Abs. 2^{bis} des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG; SR 831.42) das vorhandene Vorsorgekapital der neuen Vorsorgeeinrichtung überweisen, wenn der Vorsorgenehmer in eine neue Vorsorgeeinrichtung eintrete. Sie wies deshalb den Stiftungsrat an, Ziff. 14.1 entsprechend anzupassen. Das angepasste Vorsorgereglement sei ihr bis spätestens 30. Juni 2016 einzureichen.

D.

An der Sitzung des Stiftungsrates vom 7. Juni 2016 nahm die A._____ Freizügigkeitsstiftung einzelne Reglementsänderungen (betreffend Ziff. 1.3 und 17.5) vor, jedoch nicht in Bezug auf Ziff. 14.1. Diese Ziffer blieb im Reglement unverändert.

E.

In ihrer Verfügung vom 25. August 2016 betreffend die Überprüfung des Vorsorgereglements vom 7. Juni 2016 verwies die ZBSA auf ihre Verfügung vom 28. Januar 2016 und die bereits damals gemachten Vorbehalte. Sie wies den Stiftungsrat erneut an, u.a. Ziff. 14.1 des Reglements ihren

Erwägungen entsprechend anzupassen. In den betreffenden Erwägungen wiederholte sie in Bezug auf die Ziff. 14.1 des Reglements die Begründung in ihrer Verfügung vom 28. Januar 2016. Präzisierend hielt sie fest, dass die Freizügigkeitsstiftung gemäss Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG das „gesamte“ vorhandene Vorsorgekapital der neuen Vorsorgeeinrichtung überweisen müsse, wenn der Vorsorgenehmer in eine neue Vorsorgeeinrichtung eintrete.

F.

Am 22. September 2016 erhob die A._____ Freizügigkeitsstiftung (Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen die Verfügung der ZBSA (Vorinstanz) vom 25. August 2016 mit dem Rechtsbegehren, der Vorbehalt zur Ziff. 14.1 des Vorsorgereglements vom 7. Juni 2016 sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Zur Begründung macht die Beschwerdeführerin insbesondere geltend, der gesetzgeberische Wille zu Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG werde mit Ziff. 14.1 des Vorsorgereglements dergestalt umgesetzt, als die Beschwerdeführerin von der neuen Vorsorgeeinrichtung die schriftliche Bestätigung über die Höhe des notwendigen Vorsorgekapitals für den Erhalt des Vorsorgeschutzes verlange und nur den entsprechenden Betrag der neuen Vorsorgeeinrichtung überweise. Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG könne jedenfalls nicht so ausgelegt werden, als dass das gesamte vorhandene Vorsorgekapital der neuen Vorsorgeeinrichtung übertragen werden müsse.

G.

In ihrer Vernehmlassung vom 9. November 2016 schliesst die Vorinstanz auf Nichteintreten, eventualiter auf Abweisung der Beschwerde. Sie legt insbesondere dar, sie habe bereits mit Verfügung vom 28. Januar 2016 rechtskräftig entschieden, dass die Ziff. 14.1 des Vorsorgereglements den rechtlichen Anforderungen nicht genüge. Weil die Beschwerdeführerin danach das Vorsorgereglement vom 7. Juni 2016 eingereicht habe, ohne die Verfügung vom 28. Januar 2016 umzusetzen, habe sie in der Verfügung vom 25. August 2016 erneut eine Frist angesetzt. Damit sei aber nicht nochmals materiell über die Rechtsfrage entschieden worden. Aus diesem Grund sei auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Auf die weiteren Ausführungen in den Eingaben der Parteien wird – sofern sie entscheidungswesentlich sind – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) beurteilt dieses 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. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden.

1.2 Zu den beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbaren Verfügungen gehören nach Art. 74 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) in Verbindung mit Art. 33 Bst. i VGG jene der Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ist somit gegeben.

1.3 Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde berechtigt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin war bereits Partei im vorinstanzlichen Verfahren. Sie ist durch die angefochtene Verfügung beschwert. Sie ist daher zur Beschwerde legitimiert. Im Weiteren wurde die Beschwerde form- und fristgerecht eingereicht.

1.4 Die vom Kanton bezeichnete Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, die gesetzlichen Vorschriften einhalten (Art. 62 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 61 Abs. 1 BVG); sie prüft insbesondere die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften (Art. 62 Abs. 1 Bst. a BVG). Die Aufsichtsbehörde ist befugt, Massnahmen zur Behebung von Mängeln zu treffen (Art. 62 Abs. 1 Bst. d BVG). So kann sie gesetzwidrige Reglemente oder Teile davon aufheben und den betreffenden Einrichtungen verbindliche Weisungen über die Ausgestaltung entsprechender Bestimmungen erteilen (BGE 128 II 24 E. 1a; BGE 112 Ia 180 E. 3 S. 186 f.). Dabei handelt es sich um eine abstrakte Normenkontrolle, die Überprüfung der Gesetzmässigkeit erfolgt

losgelöst von einem konkreten Streitfall (BGE 135 V 382 E. 4.3, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7617/2015 vom 15. Februar 2017 E. 2.2.1).

1.5 Im öffentlichen Prozessrecht gilt generell das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 4A_696/2015 vom 25. Juli 2016 E. 3.5.2.2). Gemäss diesem Prinzip gilt es zu verhindern, dass Entscheide immer wieder in Frage gestellt oder die nachteiligen Konsequenzen einer verpassten Beschwerdefrist umgangen werden können (vgl. dazu Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4724/2015 vom 17. Dezember 2015 E. 3.1, A-230/2015 vom 10. Juni 2015 E. 3.1, A-5301/2013 vom 28. Februar 2014 E. 1.4.2 und A-5175/2012 vom 27. Februar 2013 E. 3.1.3). Es geht mithin um die Rechtssicherheit und die Prozessökonomie (vgl. dazu auch BGE 118 Ia 209 E. 2d).

Eine Verfügung, mit der ein rechtskräftiger Entscheid vollzogen oder ohne sachliche Überprüfung bestätigt wird, kann grundsätzlich nur soweit angefochten werden, als die gerügte Rechtswidrigkeit in der Vollstreckungsverfügung selbst begründet ist (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2593/2012 vom 16. August 2012 E. 3). Grundsätzlich ausgeschlossen ist die Rüge, die frühere (materielle) Verfügung sei rechtswidrig. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz macht das Bundesgericht allenfalls dann, wenn der Beschwerdeführer die Verletzung von unverzichtbaren oder unverjährbaren Grundrechten geltend macht oder wenn die Nichtigkeit der ursprünglichen Verfügung zur Diskussion steht (vgl. BGE 129 I 410 E. 1.1 S. 412; Urteile des Bundesgerichts 2C_1/2012 vom 18. September 2012 E. 4.3, 8C_300/2008 vom 28. November 2008 E. 3). Der Beschwerdeführer kann demnach bei der Anfechtung von Vollstreckungsverfügungen grundsätzlich nur geltend machen, es liege keine vollstreckbare Verfügung vor, die Vollstreckungsmodalitäten seien unverhältnismässig bzw. rechtswidrig, die Vollstreckung gehe über die zu vollstreckende Sachverfügung hinaus oder die Sachverfügung sei mangelhaft eröffnet worden (Urteil des Bundesgerichts 2C_1063/2013 vom 2. Juni 2014 E. 1.2).

2.

2.1

2.1.1 Im vorliegenden Fall lautete Ziff. 14.1 des Vorsorgereglements vom 13. Mai 2015 wie folgt: „Eine vollständige oder teilweise Übertragung des Vorsorgeguthabens ist erlaubt, wenn der Vorsorgenehmer die Gelder für den Ausgleich von Vorsorgelücken bei einer steuerbefreiten Vorsorgeeinrichtung verwendet“.

2.1.2 Die Vorinstanz hat nach der Durchführung einer Reglementsüberprüfung mit Verfügung vom 28. Januar 2016 den Stiftungsrat der Beschwerdeführerin angewiesen, die reglementarischen Bestimmungen entsprechend den Erwägungen zu ändern (Dispo-Ziff. 1). In den betreffenden Erwägungen hat die Vorinstanz ausgeführt, dass u.a. Ziff. 14.1 nicht gesetzeskonform und deshalb anzupassen sei. Trete der Vorsorgenehmer in eine neue Vorsorgeeinrichtung ein, so müsse die Freizügigkeitsstiftung gemäss Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG das vorhandene Vorsorgekapital der neuen Vorsorgeeinrichtung überweisen. Diese Verfügung erwuchs in (formelle) Rechtskraft. Weil das Dispositiv explizit auf die betreffenden Erwägungen verweist, sind auch diese rechtsverbindlich (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_753/2013 vom 4. April 2014 E. 2.1, 8C_985/2010 vom 2. Mai 2011 E. 2.2; BGE 120 V 233 E. 1a; BVGE 2009/46 E.2.1).

2.1.3 In der Folge hat die Beschwerdeführerin am 7. Juni 2016 einige Anpassungen des Vorsorgereglements vorgenommen, jedoch – entgegen der Anweisung der Vorinstanz – u.a. Ziff. 14.1 nicht angepasst. Der Text dieser Ziffer blieb demnach im Vorsorgereglement vom 7. Juni 2016 gänzlich unverändert. Im Weiteren wurde diese Ziffer auch nicht andernorts im Vorsorgereglement berichtigt. Die Vorinstanz erliess deshalb die angefochtene Verfügung vom 25. August 2016, in welcher sie der Beschwerdeführerin nochmals Frist ansetzte, um die Ziff. 14.1 des Reglements den Erwägungen entsprechend anzupassen.

2.1.4 Mit der Verfügung vom 25. August 2016 bestätigte die Vorinstanz hinsichtlich der in Frage stehenden Ziff. 14.1 des Vorsorgereglements ihre Verfügung vom 28. Januar 2016. Demgemäss verwies sie darin ausdrücklich auf diese Verfügung und hielt in den Erwägungen präzisierend fest, trete der Vorsorgenehmer in eine neue Vorsorgeeinrichtung ein, so müsse die Freizügigkeitsstiftung gemäss Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG das „gesamte“ vorhandene Vorsorgekapital der neuen Vorsorgeeinrichtung überweisen. Der Umstand, dass in der zweiten Verfügung neu explizit ausgeführt wird, dass die Freizügigkeitsstiftung das „gesamte“ vorhandene Vorsorgekapital überweise müsse, stellt indessen im Vergleich zur ersten Verfügung keine inhaltliche Änderung dar. Auch in der ersten Verfügung ging die Vorinstanz davon aus, dass die Freizügigkeitsstiftung das „vorhandene“ und damit das gesamte Vorsorgekapital überweisen müsse. Für eine andere Auslegung bestehen weder Anhaltspunkte noch wird dies von der Beschwerdeführerin geltend gemacht.

2.2 Es kann demnach festgehalten werden, dass mit der angefochtenen Verfügung hinsichtlich der Ziff. 14.1 des Vorsorgereglements bloss die in Rechtskraft erwachsene Verfügung vom 28. Januar 2016 bestätigt wurde und der Beschwerdeführerin erneut eine Frist angesetzt wurde, um diese Ziffer (gemäss den Erwägungen) anzupassen. Die Beschwerdeführerin kann die Verfügung vom 25. August 2016 deshalb grundsätzlich nur insoweit anfechten, als die gerügte Rechtswidrigkeit in der neuen Verfügung selbst begründet ist (E. 1.5). Dies hat sie jedoch vorliegend nicht getan. Die Beschwerdeführerin beantragt, der Vorbehalt der Vorinstanz betreffend Ziff. 14.1 sei aufzuheben. Dieser Antrag bezieht sich auf die Rechtmässigkeit der in Rechtskraft erwachsenen Verfügung vom 28. Januar 2016. Solche Rügen sind im vorliegenden Verfahren grundsätzlich ausgeschlossen (E. 1.5). Keine Rolle spielen kann dabei, dass die Beschwerdeführerin im zweiten Verfahren vor der Vorinstanz (welches zur angefochtenen Verfügung führte) eine neue Version ihres Vorsorgereglements eingereicht hat, da sie die betreffende Ziff. 14.1 gerade nicht geändert hat. Die Behandlung des Beschwerdeantrages würde dem Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes widersprechen und es würden die nachteiligen Konsequenzen der verpassten Beschwerdefrist hinsichtlich der ersten Verfügung vom 28. Januar 2016 umgangen. Im Übrigen macht die Beschwerdeführerin keine Verletzung von unverzichtbaren oder unverjähmbaren Grundrechten geltend oder steht die Nichtigkeit der ursprünglichen Verfügung vom 28. Januar 2016 zur Diskussion (vgl. E. 1.5).

3.

Auf die Beschwerde ist folglich nicht einzutreten (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2546/2013 vom 26. September 2013 E. 3).

3.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der unterliegenden Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten, welche auf Fr. 1'500.-- festzusetzen sind, aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.2 Eine Parteienschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]; vgl. BGE 126 V 143 E. 4).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 1'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Sozialversicherungen (Gerichtsurkunde)
- die Obergerichtskommission BVG (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Roger Gisclon

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: