



Urteil vom 24. Januar 2019

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richter Michael Beusch,
Richter Daniel Riedo,
Gerichtsschreiberin Zulema Rickenbacher.

Parteien

1. **A.**_____, [...],
2. **B.**_____, [...],
3. **C.**_____, [...],
4. **D.**_____, [...],
5. **E.**_____, [...],
6. **F.**_____, [...],
7. **G.**_____, [...],

2 – 7 vertreten durch
A._____, [...],
Beschwerdeführende,

gegen

Pensionskasse der X._____,
[...],
vertreten durch
lic. iur. Andreas Gnädinger, Rechtsanwalt,
[...],
Beschwerdegegnerin,

Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht,
[...],
Vorinstanz.

Gegenstand

Aufsichtsbeschwerde.

Sachverhalt:

A.

A.a Mit „Klage“ vom 27. April 2017 wandten sich vier Rentenbezüger der Pensionskasse der X. _____ (nachfolgend: Pensionskasse), H. _____ ([...]), A. _____ ([...]), C. _____ ([...]) sowie B. _____ ([...]), an die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (nachfolgend: Aufsichtsbehörde). Sie machten geltend, der Stiftungsrat der Pensionskasse habe ab dem Jahr 2008 die Interessen der Rentenbezüger missachtet, freie Mittel einseitig und unkorrekt verwendet sowie Informationen verweigert. Beantragt wurde Folgendes:

1. Unbeschränkte Informationserteilung und Berichterstattung (gemäss Art. 46 Abs. 4 des Reglements) sowie Mitteilung der Adressen der Rentenbezüger;
2. Weitergabe der den Deckungsgrad von 130% übersteigenden Überschüsse im Verhältnis des Deckungskapitals in geeigneter Form an Aktivversicherte und Rentenbezüger;
3. Teilnahme eines von den Rentenbezügern bestimmten Rentnervertreters an den Sitzungen des Stiftungsrates (ggf. auch ohne Stimmrecht);
4. Einsetzung einer interimistischen Verwaltung für die Pensionskassenführung durch die Aufsichtsbehörde und Einräumung eines Klagerechts bei Missachtung der Rechte der Rentenbezüger.

Aufgrund der Missachtung der Interessen und Rechte der Pensionierten fehle das Vertrauen in die Führung der Pensionskasse. Ein Nachvollziehen der Geschäftsführung werde verhindert und die Rentenbezüger würden vom Stiftungsrat diskriminierend behandelt.

A.b Mit Schreiben vom 4. Mai 2017 teilte die Aufsichtsbehörde den eingangs erwähnten Rentenbezügern mit, ihre Eingabe werde als „Aufsichtsbeschwerde“ entgegengenommen, wobei ihnen keine Parteirechte zukämen. Über den Abschluss des Verfahrens würden sie zu gegebener Zeit informiert. Zu den vier genannten Begehren nahm sie wie folgt Stellung:

Mit Bezug auf das erste Begehren würden die allenfalls notwendigen aufsichtsbehördlichen Massnahmen getroffen, um sicherzustellen, dass die Information der Versicherten gemäss Art. 86b des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) korrekt wahrgenommen würden.

Betreffend das zweite Begehren sei darauf hinzuweisen, dass dem Stiftungsrat gemäss Art. 51a Abs. 2 Bst. f BVG die unübertragbare und unentziehbare Aufgabe zukomme, die Grundsätze für die Verwendung der freien Mittel festzulegen. Eine Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde sei damit nicht gegeben.

Mit Blick auf das dritte Begehren werde festgehalten, dass gemäss Art. 51a Abs. 2 Bst. f BVG auch die Festlegung der Organisation der Stiftung zu den unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Stiftungsrates gehöre. Da der Stiftungsrat rechtskonform besetzt sei, sei auch hier keine Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde gegeben.

Hinsichtlich des vierten Begehrens werde darauf verwiesen, dass sich die Aufsichtsbehörde in ihrem Handeln an die verwaltungsrechtlichen Grundsätze zu halten habe. Dazu gehöre insbesondere auch das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Es gebe aus aufsichtsbehördlicher Sicht keinerlei Hinweise auf Handlungen des Stiftungsrates, welche das im vierten Begehren beschriebene Vorgehen nahelegen würden.

A.c Mit Schreiben vom 12. Mai 2017 nahm die Pensionskasse – auf entsprechende Anfrage der Aufsichtsbehörde hin – zur Frage der Information gegenüber den Rentnerinnen und Rentnern Stellung. Sie legte dar, für die Erfüllung der Informationspflichten gegenüber den Versicherten seien insbesondere die Bestimmungen von Art. 86b BVG sowie die Bestimmungen von Art. 50 Abs. 3 und Abs. 4 des Vorsorgereglements der Pensionskasse massgebend. Die Angaben zur Organisation und zur Finanzierung wie auch zu den Mitgliedern des paritätisch besetzten Organs (Art. 86b Ziff. b und c BVG) enthalte der Jahresbericht, welcher – nach Genehmigung der Jahresrechnung durch den Stiftungsrat – jährlich jedem einzelnen Versicherten (inkl. Rentnerinnen und Rentnern) persönlich adressiert per Post zugesendet werde. Hinsichtlich „Informationen auf Anfrage“ gemäss Art. 50 Abs. 4 des Vorsorgereglements sei festzuhalten, dass in den letzten knapp zehn Jahren einzig eine Anfrage von H. _____ zur beantworten gewesen sei, welchem die aktuellsten sowie frühere Revisionsberichte mit integrierter Jahresrechnung und Jahresbericht persönlich übergeben worden seien.

A.d Mit Schreiben vom 31. Mai 2017 teilte die Aufsichtsbehörde den vier Rentenbezügern schliesslich mit, es habe sich aufgrund der im Rahmen ihrer Aufsichtsbeschwerde vom 27. April 2017 getroffenen Abklärungen

kein aufsichtsbehördlicher Handlungsbedarf ergeben. Das Verfahren sei damit abgeschlossen und es werde um Kenntnisnahme gebeten.

B.

B.a Mit Eingabe vom 28. Mai 2018 erhoben die Rentenbezüger A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und G._____ (nachfolgend: Beschwerdeführende) Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht. Sie rügen, dass die Aufsichtsbehörde nicht adäquat auf ihre Vorbringen eingegangen sei und beantragen die eingehende Prüfung der von ihnen im Rahmen der Eingabe vom 27. April 2017 beantragten Punkte. Das Gericht wird ersucht, eine „gesetzeskonforme und den geltenden Grundsätzen Rechnung tragende Lösung zu veranlassen, ohne dabei die rechtmässigen Ansprüche der Aktivversicherten zu schmälern“. Namentlich solle eine neutrale und unabhängige Untersuchungsinstanz – unter Beizug eines Rentnervertreters – den Nachvollzug und die Umsetzung der von der Pensionskasse unterlassenen Erstellung eines Teilliquidations- und Verteilreglements nach geltendem Gesetz (Art. 53b BVG) sicherstellen; dies alles unter Kostenfolgen zu Lasten der Aufsichtsbehörde oder der Pensionskasse.

B.b Mit Vernehmlassung vom 6. Juli 2018 beantragt die Aufsichtsbehörde (nachfolgend: Vorinstanz), auf die Beschwerde sei unter Kostenfolgen zu Lasten der Beschwerdeführenden nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde kostenpflichtig abzuweisen.

B.c Mit Stellungnahme vom 12. Juli 2018 halten die Beschwerdeführenden an ihren Anträgen vollumfänglich fest. Ebenso mit Eingabe vom 31. Juli 2018.

B.d Mit Schreiben vom 16. August 2018 ersuchte die tags zuvor bevollmächtigte Rechtsvertreterin der Pensionskasse (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) um Akteneinsicht und Fristverlängerung zur Einreichung einer Stellungnahme bis am 10. September 2018. Diesem Gesuch wurde entsprochen.

B.e Mit Schreiben vom 23. August 2018 äusserten die Beschwerdeführenden das Begehren, zur Wahrung des Grundsatzes der „gleich langen Spiesse“, fortan ebenfalls – auf Kosten ihres Pensionskassenkapitals – anwaltlich vertreten zu werden.

B.f Mit Eingabe vom 7. September 2018 beantragt die Beschwerdegegnerin, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführenden.

B.g Mit Zwischenverfügung vom 21. September 2018 teilte das Gericht den Beschwerdeführenden mit, es sei ihnen unbenommen, sich anwaltlich vertreten zu lassen. Diesbezüglich äusserten die Beschwerdeführenden mit Eingabe vom 8. Oktober 2018, sie seien weder bereit noch in der Lage, das Risiko hoher Anwaltskosten und angedrohte Folgekosten zu übernehmen.

B.h Mit Zwischenverfügung vom 8. November 2018 teilte das Gericht den Beschwerdeführenden mit, es verstehe ihre Äusserungen betreffend die Rechtsvertretung als Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und damit verbunden um Beiordnung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes. Es liess den Beschwerdeführenden das Formular «Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege» zukommen und forderte sie auf, dieses bis am 22. November 2018 ausgefüllt und mit den nötigen Beweismitteln versehen einzureichen.

B.i Mit Eingabe vom 20. November 2018 teilten die Beschwerdeführenden sinngemäss mit, dass sie auf die Beantragung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters verzichten. Im Übrigen äusserten Sie sich nochmals zu ihren Anliegen.

B.j Mit unaufgefordert eingereichter Eingabe vom 3. Januar 2019 weisen die Beschwerdeführenden auf aus ihrer Sicht für die Beurteilung der Beschwerde wichtige Informationen aus dem neu erhaltenen Geschäftsbericht 2017 der Beschwerdegegnerin hin.

C.

Auf die konkreten Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die vorliegenden Akten wird – soweit entscheidwesentlich – im Folgenden eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden

gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden.

1.2 Die Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge haben unter anderem darüber zu wachen, dass die Vorsorgeeinrichtungen die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird (Art. 62 Abs.1 BVG). Sie übernehmen bei Stiftungen auch die Aufgaben nach Art. 85 - 86b des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210; Art. 62 Abs. 2 BVG). Verfügungen, welche die Aufsichtsbehörden im Rahmen dieser Aufsichtstätigkeiten erlassen, können nach Art. 74 Abs. 1 BVG in Verbindung mit Art. 31 - 33 VGG mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

1.3 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) sind mangels Verweises im BVG nicht anwendbar (Art. 2 ATSG e contrario).

1.4 Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung kann Beschwerde geführt werden (Art. 46a VwVG).

1.5 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung (oder der ungerechtfertigten Verweigerung einer solchen) besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung, Änderung (oder Erlass einer bisher zu Unrecht verweigerten Verfügung) hat. Im vorliegenden Fall trifft dies zumindest auf die Beschwerdeführenden 1, 2 und 3 (siehe Rubrum) – als Destinatäre der Beschwerdegegnerin, Verfasser der Eingabe an die Vorinstanz vom 27. April 2017 sowie Adressaten der Schreiben der Vorinstanz vom 4. und 31. Mai 2017 – zu. Ob auch die anderen Beschwerdeführenden zur Beschwerde legitimiert sind, kann vorliegend aufgrund des nachfolgend in Erwägung 2.6 Ausgeführten offen bleiben.

1.6 Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (statt vieler: Urteil des BVGer A-1789/2018

vom 9. November 2018 E. 1.2). Dabei kann die Beschwerdeinstanz Streitfragen, über welche die Vorinstanz nicht verfügt hat, nicht beurteilen, da sie ansonsten in die funktionale Zuständigkeit der Vorinstanz eingreifen würde.

1.7 Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit und das Vorliegen der Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 VwVG; Urteil des BVGer A-3808/2018 vom 14. August 2018 E. 1.2). Dazu zählt auch die Frage, ob eine anfechtbare Verfügung vorliegt (vgl. nachfolgend E. 2.1 f.) bzw. ob eine solche zu Unrecht nicht erlassen worden ist (sog. Rechtsverweigerung; vgl. E. 1.4 und E. 2.4 f.).

2.

2.1

2.1.1 Gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen Anordnungen von Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und – soweit hier interessierend – die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten oder das Nichteintreten auf ein solches Begehren zum Gegenstand haben (Bst. c). Als Verfügungen gelten mithin autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen einer Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergehen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (BGE 139 V 72 E. 2.2.1; BGE 135 II 38 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 N. 1f. und N. 16 ff.). Diese Strukturmerkmale bzw. Elemente des Verfügungsbegriffs müssen kumulativ erfüllt sein (vgl. zum Ganzen: Urteile des BVGer A-3808/2018 vom 14. August 2018 E. 2.1 und B-1290/2017 vom 22. September 2017 E. 2.1).

2.1.2 Nach Art. 34 f. VwVG sind Verfügungen als solche zu bezeichnen und den Adressaten schriftlich, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen zu eröffnen. Allerdings sind die Formvorschriften nicht Voraussetzung, sondern Folge der Verfügung; blosse Formfehler führen nicht zum Wegfall des Verfügungscharakters (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 N. 18). Zu fragen ist vielmehr, ob die vorangehend genannten Strukturmerkmale einer Verfügung vorliegen. Massgebend ist demnach ein materieller Verfügungsbegriff, d.h. der tatsächliche rechtliche Gehalt der Verfügung (vgl. zum Ganzen: BGE 132 V 74 E. 2; BVGE 2015/15 E. 2.1.2.1; Urteil des BVGer B-1290/2017 vom 22. September 2017 E. 2.2).

2.1.3 Mittels einer Verfügung wird unmittelbar in die Rechte und Pflichten des Privaten eingegriffen (Urteil des BVGer A-3433/2013 vom 29. Oktober 2014 E. 2.6.3; zum Ganzen: Urteil des BVGer A-3808/2018 vom 14. August 2018 E. 2.1). Entsprechend muss eine Verfügung auf die Erzeugung von Rechtswirkungen gerichtet sein. Damit eine Verfügung vorliegt, ist u.a. notwendig, dass das Handlungsziel der Behörden die Regelung, d.h. die bewusste, ausdrückliche und verbindliche Gestaltung der Rechtsstellung des Betroffenen ist (vgl. Urteile des BVGer A-2235/2017 vom 11. Juli 2017 E. 1.2; A-3433/2013 vom 29. Oktober 2014 E. 2.6.3; FELIX UHLMANN, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 5 N. 17ff. und 94). Dies bedeutet freilich nicht, dass eine staatliche Handlung allein schon deshalb zum Rechtsakt wird, weil eine Behörde mit ihr „Rechtswirkungen“ erzeugen *will*. Entscheidend ist dabei, dass es zur Erreichung des gesetzlich geregelten Handlungszieles tatsächlich eines Rechtsaktes bedarf. Weigert sich eine Behörde auf Gesuch hin eine Verfügung zu erlassen, begeht sie (allenfalls ohne es zu wollen) eine Rechtsverweigerung (vgl. MARKUS MÜLLER, in: Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 5 N. 14, zur Frage der Rechtsverweigerung nachfolgend E. 2.4, insbesondere E. 2.4.3).

2.2

2.2.1 Wie dem Sachverhalt zu entnehmen ist (vgl. Bst. A.b f. und B.a), richtet sich die vorliegende Beschwerde gegen die Schreiben der Vorinstanz vom 4. und vom 31. Mai 2017. Diese sind nicht förmlich als Verfügung ausgestaltet, sondern in Briefform verfasst. Sie sind weder als Verfügung bezeichnet noch enthalten sie eine Rechtsmittelbelehrung. Auf Grund des in Erwägung 2.1.2 Festgehaltenen ist somit zu prüfen, ob diese Schreiben – einzeln oder allenfalls als Einheit betrachtet – die Strukturmerkmale (E. 2.1.1) einer Verfügung aufweisen und entsprechend (trotzdem) anfechtbare Verfügungen der Aufsichtsbehörde darstellen. Nur wenn dies bejaht werden kann, liegt ein gültiges Anfechtungsobjekt vor und kann das Bundesverwaltungsgericht – sofern neben der funktionalen auch seine sachliche Zuständigkeit gegeben ist – auf die Beschwerde eintreten.

2.2.2 Mit Schreiben vom 4. Mai 2017 liess die Vorinstanz die Beschwerdeführenden wissen, dass sie ihre Eingabe als „Aufsichtsbeschwerde“ behandle und ihnen im Rahmen dieses Verfahrens keine Parteirechte zukämen. Betreffend die erste Forderung der Beschwerdeführenden äusserte sich die Vorinstanz in ihrem Schreiben vom 4. Mai 2017 dahingehend, dass sie eine Überprüfung hinsichtlich der Erfüllung der Informationspflichten gemäss Art. 86b BVG vornehmen und die Beschwerdeführenden über den

Abschluss des Verfahrens zu gegebener Zeit informieren werde. In Bezug auf die Vorbringen zwei und drei verneinte die Vorinstanz ihre Zuständigkeit bzw. die Legitimation einzuschreiten und betreffend das vierte Vorbringen liess sie die Beschwerdeführenden wissen, dass sie ein aufsichtsrechtliches Tätigwerden als nicht geboten erachte (vgl. Sachverhalt Bst. A.b). Mit Schreiben vom 31. Mai 2017 erfolgte schliesslich die Mitteilung an die Beschwerdeführenden, die getroffenen Abklärungen hätten keinen aufsichtsbehördlichen Handlungsbedarf ergeben, das Verfahren sei damit abgeschlossen und es werde um Kenntnisnahme gebeten.

2.2.3 Aus dem Dargelegten geht hervor, dass die Vorinstanz die Eingabe der Beschwerdeführenden vom 27. April 2017 – entgegen ihrer eigenen Ausdrucksweise – nicht als *Aufsichtsbeschwerde*, sondern vielmehr als *Aufsichtsanzeige* („Aufsichtsbeschwerde im eigentlichen Sinn“) entgegengenommen und behandelt hat. Letztere ist kein förmliches Rechtsmittel, so dass der Anzeigesteller weder Parteistellung erhält noch über die Möglichkeit verfügt, förmlich Rechtsmittel gegen einen negativen Entscheid der Aufsichtsbehörde zu ergreifen. Die Aufsichtsbehörde hat aufgrund von Art. 84 Abs. 2 ZGB (wonach die Aufsichtsbehörde dafür zu sorgen hat, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird) in Zusammenhang mit einer Aufsichtsanzeige allerdings zumindest die Pflicht, den mitgeteilten Tatsachen nachzugehen und allfällige Massnahmen von Amtes wegen zu ergreifen (BGE 107 II 385 E. 3; Urteil des BGer 9C_823/2011 vom 23. März 2012 E. 2.2; Urteile des BVGer C-1031/2012 vom 7. Mai 2014 E. 5.3; B-2948/2017 vom 21. Dezember 2017 E. 4.1 und A-1703/2017 vom 21. November 2018 E. 2.2).

2.2.4 Im Gegensatz zur soeben beschriebenen Aufsichtsanzeige handelt es sich bei der von Lehre und Rechtsprechung aus Art. 84 Abs. 2 ZGB abgeleiteten *Aufsichtsbeschwerde* um ein Rechtsmittel eigener Art mit Anspruch auf Behandlung und Einräumung von Parteirechten (BGE 107 II 385 E. 3 f.; Urteil des BGer 9C_823/2011 vom 23. März 2012 E. 2.1; Urteil des BVGer B-2948/2017 vom 21. Dezember 2017 E. 4.1).

2.2.5 Indem die Vorinstanz die Eingabe der Beschwerdeführenden aus materieller Sicht als *Aufsichtsanzeige* entgegengenommen und behandelt hat, ergibt sich, dass sie nicht die Absicht hatte, gegenüber den Beschwerdeführenden zu verfügen. Sie hat die Eingabe der Beschwerdeführenden als formlosen Rechtsbehelf entgegengenommen, formlos behandelt (keine Gewährung von Verfahrensrechten) und ebenso – mittels eines einfachen

Informationsschreibens – abgeschlossen. Entsprechend beantragt sie anlässlich ihrer Vernehmlassung das Nichteintreten auf die vorliegende Beschwerde (vgl. Sachverhalt Bst. B.b), zumal kein Anfechtungsobjekt vorliege.

2.2.6 Die Beschwerdegegnerin macht ebenfalls geltend, auf die vorliegende Beschwerde sei nicht einzutreten. Sie argumentiert, im Schreiben vom 4. Mai 2017 sei keine Verfügung zu erblicken, habe doch die Vorinstanz ausdrücklich festgehalten, den Beschwerdeführenden käme keine Parteistellung zu. Entsprechend fehle es für ein Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht an einem gültigen Anfechtungsobjekt.

2.2.7 Wie erwähnt, kommt es für die Qualifizierung eines Schreibens als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG auf das (kumulative) Vorliegen der entsprechenden Strukturmerkmale an (E. 2.1.1). Im hier zu beurteilenden Fall fehlt es diesbezüglich nicht zuletzt an der Ausrichtung auf Rechtswirkungen (E. 2.1.1). Die Vorinstanz hat die Eingabe der Beschwerdeführenden explizit als formlosen Rechtsbehelf entgegengenommen und entsprechend behandelt und abgeschlossen. Handlungsziel der Vorinstanz im Rahmen der Information der Beschwerdeführenden mit den Schreiben vom 4. Mai 2017 und 31. Mai 2017 war nicht die bewusste, ausdrückliche und verbindliche Gestaltung der Rechtsstellung der Beschwerdeführenden (E. 2.1.3), sondern lediglich die Erledigung der Aufsichtsanzeige durch in Kenntnis Setzung der Anzeiger über das Tätigwerden der Aufsichtsbehörde (vgl. E. 2.2.3).

2.3

2.3.1 Nach dem Dargelegten fehlt es im vorliegenden Fall an einer Verfügung gemäss Art. 5 VwVG und damit grundsätzlich an einem Anfechtungsobjekt für ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht. Allerdings ist eine Verfügung als Anfechtungsobjekt dann nicht erforderlich, wenn der Streit gerade die Frage betrifft, ob eine Verfügung zu erlassen sei (sog. Rechtsverweigerungsbeschwerde; vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, N. 2.58 und N. 5.20; vgl. vorangehend E. 1.4).

2.3.2 Die Beschwerdeführenden rügen vor Bundesverwaltungsgericht (auch), die Vorinstanz habe ihnen kein Beschwerderecht attestiert, ihnen entsprechend keine Parteirechte eingeräumt und die Sache (nur) als formlosen Rechtsbehelf (Aufsichtsanzeige) behandelt und abgeschlossen. Darin kann eine Rechtsverweigerungsbeschwerde erblickt werden, welche im Folgenden zu prüfen ist.

2.4

2.4.1 Eine Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde sich weigert, eine Verfügung zu erlassen oder die hierfür notwendigen Abklärungen vorzunehmen, obwohl sie dazu verpflichtet wäre (vgl. Urteil des BVGer A-4918/2011 vom 4. Juni 2012 E. 6.2; vgl. vorangehend E. 2.1.3.). Das rechtlich geschützte Interesse besteht hier – unabhängig von der Frage, ob die Betroffenen in der Sache obsiegen werden – darin, einen anfechtbaren Entscheid zu erhalten. Erachtet sich eine Behörde für den Erlass einer Verfügung als nicht zuständig, darf sie nicht einfach untätig bleiben. Grundsätzlich hat sie zunächst zu prüfen, ob die Sache an die zuständige Behörde überwiesen werden kann (Art. 8 Abs. 1 VwVG). Eine solche Überweisung hat dann nicht zu erfolgen, wenn sie die kantonalen Zivil- oder Strafgerichte als zuständig erachtet; in einem solchen Fall hat die Behörde aber einen Nichteintretensentscheid zu fällen und ihre Unzuständigkeit festzustellen. Dies ist auch dann zwingend angezeigt, wenn die gesuchstellende Person ausdrücklich den Erlass einer Verfügung verlangt und im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG die Zuständigkeit der angerufenen (ihre Zuständigkeit verneinenden) Behörde behauptet (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 5.24).

2.4.2 Im Rahmen einer Rechtsverweigerungsbeschwerde kann das Bundesverwaltungsgericht lediglich überprüfen, ob die betreffende Behörde die erwartete Verfügung zu Unrecht verweigert hat. Materielle Aspekte der – allenfalls verweigerten Verfügung – können somit nicht Streitgegenstand bilden (vgl. Urteil des BVGer A-3130/2011 vom 20. März 2012 E. 1.4.3). Heisst das Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverweigerungsbeschwerde gut, so weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Hingegen hat es grundsätzlich nicht anstelle der das Recht verweigernden Behörde (in der Sache) zu entscheiden, würden dadurch doch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt (BVGE 2008/15 E. 3.1.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 5.25).

2.4.3 Die Frage, ob eine Rechtsverweigerung vorliegt, ist anhand des anwendbaren Prozessrechts und der übergeordneten Verfahrensgarantien, namentlich Art. 29 und 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101), zu beantworten. Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass die Rechtsuchenden vorgängig ein Begehren um Erlass einer Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt haben und ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung besteht (vgl. Urteil des BGer 2C_681/2015 vom 20. Juli 2016 E. 2.1). Ein solcher Anspruch ist gegeben,

wenn eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und die gesuchstellende Person nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.20 mit Hinweisen). Fehlt es einer Person, welche ausdrücklich den Erlass einer Verfügung verlangt hat, an der Parteieigenschaft, hat die Behörde eine anfechtbare Nichteintretensverfügung zu erlassen (vgl. BGE 130 II 521 E. 2.5 m.H. und Urteil des BVerfG A-2723/2007 vom 30. Januar 2008 E. 3 m.H.; zum Ganzen vgl.: Urteil des BVerfG A-1107/2013 vom 3. Juni 2015 E. 1.2.3).

2.4.4 Im vorliegenden Fall ist bereits deshalb nicht von einer Rechtsverweigerung seitens der Vorinstanz auszugehen, weil es die Beschwerdeführenden – nach Erhalt der unbefriedigenden formlosen Antwort der Vorinstanz auf ihre Eingabe – unterlassen haben, gegenüber der Vorinstanz auf den Erlass einer anfechtbaren Verfügung zu bestehen. Auf die Prüfung des Vorliegens der weiteren Voraussetzungen für die Bejahung einer Rechtsverweigerung kann daher an dieser Stelle verzichtet werden.

2.5 Allerdings ist die hier zu behandelnde Eingabe an das Bundesverwaltungsgericht selbst als Begehren um Erlass einer anfechtbaren Verfügung durch die Vorinstanz zu werten. Zum einen wäre es nämlich an der Vorinstanz gewesen, die Sache als *Aufsichtsbeschwerde* (im Sinne von E. 2.2.4) entgegenzunehmen, entsprechend zu behandeln und durch einen (allenfalls Nichteintretens-) Entscheid abzuschliessen. Zum anderen haben die Beschwerdeführenden mit ihrer Eingabe – wenn auch gegenüber der unzuständigen Instanz – zum Ausdruck gebracht, dass sie mit dem Vorgehen der Vorinstanz nicht einverstanden sind und sie eine anfechtbare Verfügung erwartet hätten (E. 2.3.2).

2.6 Nach dem Dargelegten kann im Ergebnis folgendes festgehalten werden:

Soweit mit der Beschwerde Rechtsverweigerung seitens der Vorinstanz geltend gemacht wird, ist sie abzuweisen (E. 2.4.4).

Im Übrigen ist auf die Beschwerde aufgrund des fehlenden Anfechtungsobjekts nicht einzutreten. Damit kann sich das Gericht auch nicht zu den materiellen Anträgen der Beschwerdeführenden äussern (vgl. insbesondere E. 1.6 und E. 2.4.2).

Die Beschwerde ist jedoch als – an die falsche Instanz eingereichtes – Gesuch um Erlass einer anfechtbaren Verfügung zur Behandlung an die Vorinstanz zu überweisen (Art. 8 Abs. 1 VwVG; vgl. dazu auch E. 2.4.1).

3.

Abschliessend bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung zu befinden.

3.1 Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG hat die unterliegende Partei – somit vorliegend die Beschwerdeführenden – die Verfahrenskosten zu tragen. Diese können allerdings ausnahmsweise erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Im vorliegenden Fall rechtfertigt es sich aufgrund der konkreten Umstände, von einer Kostenerhebung abzusehen (vgl. dazu Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2). Dies insbesondere deshalb, weil es den – nicht anwaltlich vertretenen – Beschwerdeführenden auch finanziell möglichst nicht zum Nachteil gereichen soll, sich mit ihrem Anspruch auf Erlass einer Verfügung fälschlicherweise an das Gericht statt an die Vorinstanz gewendet zu haben. Ein anderes Vorgehen erwiese sich als stossend, zumal es sich materiell (auch) um eine Streitigkeit zwischen den Beschwerdeführenden und der Vorinstanz betreffend das Recht der versicherten Person auf Information gemäss den Art. 65a BVG und Art. 86b Abs. 2 BVG handelt und dieses Verfahren gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. e BVG für die Versicherten in der Regel kostenlos ist. Nach Art. 74 Abs. 2 BVG gilt die Kostenlosigkeit auch für Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen gestützt auf Art. 62 Abs. 1 Bst. e BVG.

Nach dem Gesagten ist den Beschwerdeführenden der einbezahlten Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'000.-- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

3.2 Die Vorinstanz hat von vornherein keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Dasselbe gilt für die Beschwerdegegnerin, zumal das Eidgenössische Versicherungsgericht (heute: Bundesgericht) mit Urteil vom 3. April 2000 erwogen hat, dass Trägerinnen oder Versicherer der beruflichen Vorsorge grundsätzlich keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben (BGE 126 V 143 E. 4). Diese Praxis wird vom Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung auch im Rahmen von Aufsichtsstreitigkeiten analog beachtet (vgl. Urteil des BVGer A-3808/2018 vom 14. August 2018 E. 4.3 m.w.H.).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird – soweit sie als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegengenommen wird – abgewiesen. Im Übrigen wird darauf nicht eingetreten.

2.

Die Beschwerde wird als Gesuch um Erlass einer anfechtbaren Verfügung zur Behandlung an die Vorinstanz überwiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von den Beschwerdeführenden geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'000.-- wird ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

4.

Weder die Vorinstanz noch die Beschwerdegegnerin haben Anspruch auf Parteientschädigung.

5.

Je eine Kopie der Eingabe der Beschwerdeführenden vom 3. Januar 2019 (inkl. Beilagen) geht an die übrigen Verfahrensbeteiligten.

6.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde; mit zusätzlicher Beilage)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde; mit zusätzlicher Beilage)
- das Bundesamt für Sozialversicherungen (Gerichtsurkunde)
- die Oberaufsichtskommission BVG (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Marianne Ryter

Zulema Rickenbacher

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: