Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 13.06.2016 (9C_553/2015)

Abteilung III
C-1058/2014

Urteil vom 09. Juni 2015

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richter Michael Peterli, Richter David Weiss,
Gerichtsschreiber Hans-Peter Oeri.

Parteien

A._____ Vorsorge-Stiftung,
Beschwerdeführerin,

gegen

BBSA Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht,
Vorinstanz.

Gegenstand

Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge,
Aufsichtsbeschwerde, Verfügung vom 28. Januar 2014.

Sachverhalt:

A.

A.a Die "A._____ Vorsorge-Stiftung" (nachfolgend Stiftung/Beschwerdeführerin) ist seit dem […] im Handelsregister eingetragen. Sie bezweckt das Angebot und die Durchführung einer beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge für die Arbeitnehmer […].

A.b Die angeschlossenen Organisationen bilden innerhalb der Stiftung je eigene Vorsorgewerke, geführt durch Versicherungskommissionen (act. 1 app. 22 p. 6, app. 23 p. 17f). Sie stellen auch die den Stiftungsrat wählende Stiftungsversammlung (act. 1 app. 22 p. 4, app. 23 p. 5). Die Versicherungskommissionen, die Delegationen in die Stiftungsversammlung sowie der Stiftungsrat sind je zu gleichen Teilen mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzt.

B.

B.a Die Versicherungskommission des der Stiftung angeschlossenen Vorsorgewerks I._____ diskutierte im Juni 2011 ein Organisationsreglement, nach welchem die seit Jahren von gewerkschaftlicher Seite delegierten Mitglieder nicht mehr wählbar sein sollten; die Vertreter sollten ausschliesslich aus dem Kreis der Versicherten stammen (act. 1 p. 3).

B.b Der Stiftungsrat beschloss einstimmig, an der bisherigen Sozialpartnerschaft festzuhalten und lehnte das eingereichte Organisationsreglement ab (act. 1 app. 4). Gleichzeitig liess er die Versicherungskommissionen anweisen, ein Organisations- und Wahlreglement in Anlehnung an ein bereitgestelltes Muster zu beschliessen und von ihm genehmigen zu lassen. Dieses Muster sah die Berufung der kommissionseigenen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter durch die entsprechenden Verbände vor (act. 1 app. 25, app. 26 p. 6) und hielt fest, dass die Vertreter nicht aus dem Kreis der Versicherten stammen müssten.

B.c Die Versicherungskommission des angeschlossenen Vorsorgewerks I._____ beschloss am 26. Oktober 2012 (act. 1 app. 27 p. 4) entgegen den Vorgaben des Stiftungsrats ein Organisations- und Wahlreglement, welches für die Arbeitnehmervertreter eine direkte Nomination und Wahl anstelle der Berufung durch die Arbeitnehmerverbände vorsah.

B.d Der Stiftungsrat beschloss an seiner Sitzung vom 28. November 2012 (act. 1 app. 30), anstelle der Versicherungskommission, für das Vorsorgewerk I._____ eine angepasste Version seines Muster-Reglements. Dieses sieht die Berufung der Arbeitnehmervertreter durch die Gewerkschaften […] (p. 5) vor. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sollen sich nach Möglichkeit dafür einsetzen, dass mindestens je ein Vertreter aus dem Kreis der aktiven Versicherten stammt.

B.e Gegen die Entscheidung des Stiftungsrats vom 07. September 2012 wurde am 22. Oktober bzw. 20. November 2012 durch den […] sowie sieben Einzelpersonen Aufsichtsbeschwerde an die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (nachfolgend Vorinstanz) erhoben (act. 1 app. 1 E. 1). Gerügt wurde ein Verstoss gegen die bundesrechtlich vorgesehene Parität (Art. 51 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG, SR 831.40]). Die Vorinstanz erwog, dass im Falle einer Berufung durch Gewerkschaften, bei einem Organisationsgrad <50%, gemäss ihrer Praxis eine angemessene Vertretung der verschiedenen Arbeitnehmerkategorien nur gewährleistet sei, wenn alternativ Wahlen verlangt werden könnten. Sie hiess die eingereichten Beschwerden am 28. Januar 2014 (act. 1 app. 1) gut und entschied, die reglementarisch vorgesehene Berufung der Arbeitnehmervertreter durch […] verstosse gegen die Parität, das Organisations- und Wahlreglement des Vorsorgewerks I._____ entspreche demzufolge nicht den gesetzlichen Vorschriften. Die Wahl Dritter in die Versicherungskommissionen sei reglementarisch zudem ungenügend abgestützt. Sie wies den Stiftungsrat an, dies zu korrigieren und Stellung zu nehmen, wie in diesem Lichte die Parität auf Stufe Stiftungsrat gewährleistet werden könne.

C.

C.a Gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 28. Januar 2014 erhob der Stiftungsrat am 28. Februar 2014 (Eingang 03. März 2014, act. 1) Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt ihre Aufhebung. Er rügt, entgegen der Ansicht der Vorinstanz sei durch die Ermächtigung zur Wahl Dritter in den Stiftungsrat und seinen Erlass der Reglemente auf Stufe der einzelnen Vorsorgewerke eine genügende Grundlage für die Wahl Dritter in die Vorsorgekommissionen gegeben. Auch sei eine Wahl durch die jeweiligen Verbände nicht zu beanstanden, sehe doch die Lehre und auch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) solches vor; eine andere Lösung sei aufgrund der Struktur der Vorsorgeeinrichtung

auch gar nicht praktikabel. Eine angemessene Vertretung der verschiedenen Arbeitnehmerkategorien sei durch eine freie Wahl eher mehr gefährdet. Durch die statutarischen Vorgaben an den Aufbau der Stiftungsversammlung als Wahlbehörde, die paritätisch Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände vorsehen, und den Stiftungsrat sei die Parität dort offensichtlich gewahrt.

C.b Ein Kostenvorschuss von CHF 3'000.00 wurde am 06. März 2014 (act. 2) verfügt. Sein Eingang konnte am 20. März 2014 (act. 4) verbucht werden.

C.c In ihrer Vernehmlassung vom 30. Juni 2014 (act. 10) beantragt die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin verkenne, dass das Gesetz nicht bezwecke, die Gewerkschaften in die berufliche Vorsorge einzubinden; vielmehr solle eine effektiv gleichberechtigte Mitbestimmung der Arbeitnehmer verwirklicht werden. Eine Vertretung durch Gewerkschaften sei mit einer solchen durch Arbeitnehmer nicht gleichzusetzen, könnte erstere doch gewerkschaftliche und politische Faktoren mit einfliessen lassen. Im Falle eines niedrigen Organisationsgrads könnten sich nicht organisierte Arbeitnehmer durch Gewerkschaftsvertreter wohl auch vertreten fühlen, doch müsse ihnen ein Weg offen stehen, ihre abweichende Meinung einzubringen. Deshalb sei die alternative Möglichkeit einer Wahl vorzusehen. Da sich die Arbeitnehmer zurzeit in der Versicherungskommission nicht angemessen vertreten fühlten, sei auch die Parität im von den Versicherungskommissionen gewählten Stiftungsrat nicht gegeben.

C.d Mit Replik vom 02. Oktober 2014 (act. 14) hält die Beschwerdeführerin an ihrem Antrag fest. Die Vorarbeiten zur Reglementsänderung hätten gezeigt, dass sich nur sehr wenige, zudem wahrscheinlich arbeitgebergesteuerte Arbeitnehmer nicht vertreten fühlten. Es bestehe deshalb kein Bedarf an einer Änderung des traditionellen Berufungsprozederes.

C.e In ihrer Duplik vom 13. November 2014 (act. 18) hält die Vorinstanz an ihrem Antrag fest. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin könne aufgrund mangelnden Interesses in den Vorarbeiten der relativ zwingende Charakter des Gesetzes nicht missachtet werden.

C.f Mit Schreiben vom 09. Januar 2015 (act. 20) verzichtete die Beschwerdeführerin auf eine Triplik.

C.g Der Instruktionsrichter schloss den Schriftenwechsel am 14. Januar 2015 (act. 21).

D. Auf die Ausführungen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG von gesetzlich definierten Vorinstanzen, sofern kein Ausnahmesachverhalt gegeben ist (Art. 31, 33, 32 VGG).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich im Wesentlichen nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) und des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021, vgl. auch Art. 37 VGG).

1.3 Zur Beschwerdeführung vor dem Bundesverwaltungsgericht ist legitimiert, wer durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.4 Eine Beschwerde muss schriftlich, unterschrieben sowie unter Angabe von Begehren und Begründung (Art. 52 Abs.1 VwVG) innert einer Frist von 30 Tagen eingereicht werden (Art. 50 Abs. 1 VwVG).

2.

2.1 Der Kanton Bern bezeichnete die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht als Aufsichtsbehörde über Vorsorgeeinrichtungen in seinem Gebiet (Art. 61 Abs. 1 BVG i.V.m. Art. 3 Abs. a der Verordnung über die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Stiftungen und die Familienausgleichskassen [AVSFV; BSG 212.223.2], per 01. Januar 2015 ersetzt durch das Gesetzes über die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht [BBSAG, BSG 2012.223]). Diese hat über die Übereinstimmung reglemen-

tarischer und statutarischer Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften zu prüfen (Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG). Die angefochtene Verfügung vom 28. Januar 2014 wurde zu Recht von der Vorinstanz erlassen.

2.2 Die Vorinstanz gehört zum gesetzlichen Kreis derjenigen, deren Entscheide an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden können (Art. 33 lit. h VGG, explizit auch Art. 74 BVG). Es liegt auch kein ausgenommener Sachverhalt vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

2.3 Als Adressat ist die Beschwerdeführerin durch die angefochtene Verfügung vom 28. Januar 2014 besonders berührt und hat an deren Aufhebung bzw. Änderung ein schutzwürdiges Interesse; sie hat auch am vorinstanzlichen Verfahren als Partei teilgenommen. Ihre Beschwerde wurde zudem form- und fristgerecht eingereicht, weshalb auf sie eingetreten werden kann.

3.

3.1 In materiell-rechtlicher Hinsicht ist auf jene Bestimmungen des BVG und seiner Ausführungsverordnungen abzustellen, die für die Beurteilung jeweils relevant waren und in Kraft standen.

Vorliegend ist der Erlass eines Reglements durch den Stiftungsrat am 28. November 2012 bzw. eine Aufsichtsverfügung vom 28. Januar 2014 strittig. Es sind deshalb insbesondere die Gesetzesfassungen vom 16. Juli 2012, 01. Januar 2013, 2014 und 2015, die Fassungen der Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV1; SR 831.435.1) vom 01. Januar 2012, 2014 und 2015 sowie die Fassungen der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2; SR 831.441.1) vom 01. Januar 2012, 2013, 2014, 01. Juli 2014 und 01. Januar 2015 zu beachten.

3.2 Das Gesetz sieht für Vorsorgeeinrichtungen eine "paritätische Verwaltung" (Titel Art. 51 BVG) vor. Der Wortlaut schreibt vor, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber die gleiche Zahl von Vertretern in deren oberstes Organ entsenden dürfen (Art. 51 Abs. 1 BVG) und verschiedene Arbeitnehmerkategorien angemessen vertreten sein müssen (Art. 51 Abs. 2 lit. b BVG). Der Sinn der Vorschrift geht jedoch nach herrschender Lehre und Praxis über den Wortlaut hinaus und verlangt eine effektiv gleichberechtigte Mitbestimmung der Arbeitnehmer (vgl. RIEMER/RIEMER-KAFKA, Das Recht der

beruflichen Vorsorge in der Schweiz, 2. A. 2006, §2 N 54; STAUFFER, Berufliche Vorsorge, 2. A. 2012, Rz. 1606; SCHNEIDER/GEISER/GÄCHTER (Hrsg.), BVG und FZG, 2010, Art. 51 Rz. 9; BOLLIGER/RÜEFLI, Umsetzung und Wirkungen der Vorschriften über die paritätische Verwaltung, Schlussbericht Evaluationsprogramm 1. BVG-Revision, 22. August 2008, S. 14; Eidg. Rekurskommission, Urteil vom 28. März 1991, SZS 1991 254, S. 259; Verfügung des Bundesamts für Sozialversicherungen vom 28. November 1990, SZS 1991 204, S. 210).

3.3 Die Bestimmung der Arbeitnehmervertreter erfolgt grundsätzlich durch Wahl, entweder unmittelbar oder durch Delegierte (Art. 51 Abs. 3 BVG).

3.3.1 Die Regelung der Wahl der Arbeitnehmervertreter obliegt ausschliesslich dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung (Art. 51 Abs. 2 lit. a BVG; VETTER-SCHREIBER, Berufliche Vorsorge, 3. A. 2013, Art. 51 N 9), das in der Ausgestaltung, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Schranken, frei ist (SCHNEIDER/GEISER/GÄCHTER, Art. 51 N 42; RIEMER/RIEMER-KAFKA, §2 Rz. 63; STAUFFER, Rz. 1612). Eine eigentliche Wahlversammlung, eine Urnen- oder Briefwahl oder auch eine stille Wahl lässt sich mit den gesetzlichen Vorgaben vereinbaren (SCHNEIDER/GEISER/GÄCHTER, Art. 51 N 43). Die Wahl lässt sich nicht an Verbandsorganisationen delegieren, doch können diese, ihr Einverständnis vorausgesetzt, bei der Wahl behilflich sein (Verfügung des Bundesamts für Sozialversicherungen vom 28. November 1990, S. 213).

3.3.2 Aktiv wahlberechtigt sind nach dem Gesetz alle handlungsfähigen, der Vorsorgeeinrichtung angeschlossenen Arbeitnehmer (Art. 51 Abs. 3 BVG). Die Wahlberechtigung kann auf Delegierte beschränkt werden, deren Bestellung das Gesetz allerdings nicht explizit regelt.

3.3.2.1 RIEMER/RIEMER-KAFKA sieht ein Recht auf Wahl der Delegierten (RIEMER/RIEMER-KAFKA, §2 N 61; RIEMER, S. 153), während SCHNEIDER/GEISER/GÄCHTER ohne Weiteres auf das Bundesamt für Sozialversicherungen verweisen und Gewerkschaften, Betriebskommissionen oder auch die Arbeitnehmervertretung gemäss Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben vom 17. Dezember 1993 (SR 822.14) nennen (SCHNEIDER/GEISER/GÄCHTER, Art. 51 N 45;.Bundesamt für Sozialversicherungen, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge #77, Rz. 457, S. 3). Vorauszusetzen ist immerhin, dass die Delegierten über ein Mindestmass an Legitimation verfügen.

3.3.2.2 Bereits der Wechsel von einer direkten zur Wahl über Delegierte darf nach herrschender Lehre nur erfolgen, wenn die Bestellung des paritätischen Organs sich nicht anders bewerkstelligen lässt (SCHNEIDER/GEISER/GÄCHTER, Art. 51 N 45 in fine m.w.H.). Eine vorgängige Bewilligung ist aber nicht notwendig (vgl. unten E. 3.4).

3.3.3 Passiv wahlberechtigt sind grundsätzlich ebenfalls alle handlungsfähigen, der Vorsorgeeinrichtung angeschlossenen Arbeitnehmer (RIEMER/RIEMER-KAFKA, §2 N 61). Im Gegensatz zur Regelung vor Erlass des BVG lässt das Gesetz die Möglichkeit der Wahl externer offen, weshalb die Vorsorgeeinrichtung dies selbst regeln kann (ders. N 62; für Vorsorge ausserhalb des BVG gültig: Art. 89a Abs. 3 ZGB). Das Bundesamt für Sozialversicherungen geht nach langjähriger Praxis ebenfalls von dieser Möglichkeit aus und verlangt statutarische bzw. reglementarische Grundlagen (Bundesamt für Sozialversicherungen, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge #77, Rz. 457, S. 4). Ein Verzicht auf die externe Vertretung muss aber immer möglich bleiben (VETTER-SCHREIBER, Art. 51 N 4; Verfügung des Bundesamts für Sozialversicherungen vom 28. November 1990, S. 211).

3.4 Wenn eine Wahl aus strukturellen Gründen nicht durchführbar ist, kann die Aufsichtsbehörde – im Voraus – einen anderen Modus zur Bestimmung der Arbeitnehmervertreter bewilligen (Art. 51 Abs. 3 BVG). Beispielsweise kann eine Berufung derselben durch Verbandsorganisationen vorgesehen werden (Verfügung des Bundesamts für Sozialversicherungen vom 28. November 1990, S. 214; SCHNEIDER/GEISER/GÄCHTER, Art. 51 N 47; RIEMER/RIEMER-KAFKA, §3 Rz. 13).

4.

4.1 Das hier zur Diskussion stehende Organisations- und Wahlreglement sieht sowohl für die Arbeitgeber- wie auch für die Arbeitnehmervertreter eine Berufung durch die jeweiligen Verbände vor (Abs. 2.4 des Organisations- und Wahlreglements vom 28. November 2012 [act. 1 app. 30], nachfolgend Wahlreglement; Abs. 16.3.3 des Reglements der Pensionskasse I._____ vom 01. Januar 2009 [act. 1 app. 5], nachfolgend Kassenreglement). Eine direkte Wahl oder eine Wahl von Delegierten sind auch nicht subsidiär vorgesehen.

4.2 Die Bewilligung eines alternativen Verfahrens zur Bestimmung von Arbeitnehmervertretern (E. 3.4) wird nicht behauptet oder belegt. Auch die

Vorinstanz erwähnt in der angefochtenen Verfügung keine solche Bewilligung, obwohl sie verschiedentlich Bezug auf den entsprechenden Absatz des Gesetzes nimmt (act. 1 app. 1 p. 3 unten, 4 mittig). Es ist deshalb mit überwiegender Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass keine solche Bewilligung vorliegt. Die Bestimmung der Vertreter hat deshalb zwingend durch Wahl, entweder direkt oder durch Delegierte, zu erfolgen.

4.3 Im Vorsorgewerk zu vertretende Arbeitgeber sind alle Mitglieder der beteiligten Branchenverbände (Abs. 2.1.1 Kassenreglement). Eine Erweiterung auf andere Arbeitgeber ist nicht vorgesehen. Es lässt sich deshalb rechtfertigen, die Verbände als Delegierte der Arbeitgeber deren Vertreter wählen zu lassen (vgl. auch Bundesamt für Sozialversicherungen, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge #77, Rz. 457, S. 3).

4.4 Die Beschwerdeführerin führt in ihrer Beschwerdeschrift die allgemein übliche und anerkannte Praxis an, die Vertreter in der paritätischen Verwaltung durch die Verbände wählen zu lassen (act. 1 p. 9). Auch sei die Berücksichtigung von Gewerkschaftsvertretern grundsätzlich an keine Voraussetzungen geknüpft (act. 14 p. 2 unten). Diese Darstellung der Praxis greift jedoch zu kurz, sind doch die konkreten Arbeitnehmer und nicht Verbände oder abstrakte Arbeitnehmerinteressen zu vertreten. Eine Wahl durch Arbeitnehmerverbände kann den Bestimmungen des Gesetzes nur – aber immerhin – genügen, wenn diese als Delegierte der zu vertretenden Arbeitnehmer angesehen werden können.

4.5 Welcher Anteil der zu vertretenden Arbeitnehmer den berücksichtigten Arbeitnehmerverbänden angehören ist nicht erstellt. Nach den Ausführungen der Beschwerdegegnerin müssen es jedoch <50% sein (act. 1 p. 11; die Vorinstanz kommt aufgrund ungenannter Einlassungen der in ihrem Verfahren beschwerdeführenden Parteien zum gleichen Ergebnis [act. 1 app. 1 p. 5]).

4.5.1 Sollten die berücksichtigten Arbeitnehmerverbände als Delegierte angesehen werden, so wären hier >50% der Arbeitnehmer nicht vertreten. Es rechtfertigt sich deshalb offensichtlich nicht, die berücksichtigten Verbände als Delegierte aller zu vertretenden Arbeitnehmer anzusehen.

4.5.2 Die angemessene Vertretung der verschiedenen Arbeitnehmerkategorien wird vom Gesetz der Parität zugeordnet (E. 3.2). Letztere wird also verletzt, wenn nur einige Kategorien vertreten sind. Es ist nicht erstellt, welchen Organisationsgrad einzelne Arbeitnehmerkategorien aufweisen. Bei

einer Bestimmung von Verbänden als Delegierte bestünde aber eine hohe Gefahr, dass einzelne Kategorien – unabhängig von deren konkreten Abgrenzung – übermässig durch die Delegierten vertreten wären. Mangels einer Verpflichtung der Delegierten zur Wahl einer angemessenen Vertretung zöge sich dieser Mangel in die Vorsorgekommission weiter.

4.5.3 Verbände können, mindestens bei einem geringen oder in verschiedenen Arbeitnehmerkategorien sehr unterschiedlichen Organisationsgrad, nicht als Delegierte der Arbeitnehmer agieren.

4.6 Die ausschliessliche Bestimmung von Arbeitnehmervertretern in der Vorsorgekommission durch Arbeitnehmerverbände führt nach dem Gesagten, im Falle eines niedrigen oder sehr unterschiedlichen Organisationsgrads, zu einer Beschneidung des gesetzlichen aktiven Wahlrechts sowie zu einer Verletzung der paritätischen Vertretung.

5.

5.1 Der Stiftungsrat als das oberste Organ der Beschwerdeführerin wird von der Stiftungsversammlung gewählt (Art. 9 Abs. 2 des Stiftungsstatuts vom 02. Februar 2012 [act. 1 app. 2], nachfolgend Statut). Darin vertreten sind von den einzelnen Vorsorgekommissionen (Art. 10 Abs. 1 Statut) entsandte Delegierte, wobei Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter ihre jeweiligen Vertreter im Stiftungsrat wählen (Art. 10 Abs. 4 Statut).

5.2 Das Statut schreibt damit eine Wahl durch Delegierte vor, wie sie das Gesetz ausdrücklich vorsieht (E. 3.3.2). Es stellt sich aber auch hier (wie bereits in E. 4.5 erwogen) die Frage nach der Legitimität der Delegierten. Insbesondere gilt es zu beachten, dass nicht Arbeitnehmerverbände oder abstrakte Arbeitnehmerinteressen, sondern die konkreten Versicherten zu vertreten sind (vgl. E. 4.4). Nachdem dies bereits auf Stufe Vorsorgekommission nicht sichergestellt ist, zieht sich dieser Mangel ohne weiteres auf die höheren Stufen.

5.3 Wie sichergestellt wird, dass die Arbeitnehmervertreter in der Stiftungsversammlung nur durch die Arbeitnehmervertreter der Versicherungskommission gewählt werden, ist den Akten nicht zu entnehmen. Nachdem die Legitimation aber bereits auf Stufe Vorsorgekommission nicht sichergestellt ist, kann diese Frage offen bleiben.

5.4 Die Vorinstanz hat zu Recht erkannt, dass die Parität auf Stufe Stiftungsrat aufgrund von mangelhafter Bestellung der Vorsorgekommission

der Pensionskasse I._____– und anderer, welche die in Frage stehenden Berufungsverfahren übernommen haben – nicht gewährleistet ist.

6.

6.1 Die Vorinstanz bemängelt in der angefochtenen Verfügung vom 28. Januar 2014 eine mangelnde reglementarische Grundlage für die externe Vertretung (act. 1 app. 1 p. 4f). Für den Stiftungsrat sei eine solche wohl vorgesehen, nicht aber für die Vorsorgekommission, weder im Kassenreglement noch dem Statut.

6.2 Nach stehender Praxis des Bundesamts für Sozialversicherungen und herrschender Lehre bedarf es für die externe Vertretung einer statutarischen oder reglementarischen Grundlage (STAUFFER, Rz. 1615; SCHNEIDER/GEISER/GÄCHTER, Art. 51 N 27 m.w.H.; vgl. E. 3.3.3). Unbestritten ist weiterhin, dass das Recht auf Vertretung durch Dritte nicht auf die Arbeitgeberseite beschränkt werden kann (ders. N 31; vgl. E. 3.2).

6.3 Hingegen lässt das Gesetz den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen in ihrer Organisation einen grossen Spielraum und stellt nur Schranken auf (Art. 49 Abs. 1 BVG). Eine solche Schranke ist die zwingende und unentziehbare Aufgabe des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung zur Festlegung der Organisation und dem Erlass von Reglementen (Art. 51a Abs. 2 lit. c und f BVG). Es steht der Vorsorgeeinrichtung im Rahmen der gesetzlichen Schranken frei, eine interne Normenhierarchie zu bestimmen oder dies zu unterlassen.

Weder das Statut noch das Organisations- und Wahlreglement der Beschwerdeführerin (act. 1 app. 21) enthalten Bestimmungen über eine Normenhierarchie. Auch enthält das Kassenreglement keine (allenfalls dem Organisations- und Wahlreglement widersprechende) Vorschriften zur Wahl der Vorsorgekommission. Es ist deshalb davon auszugehen, dass alle vom Stiftungsrat erlassenen Reglemente hierarchisch auf derselben Stufe angesiedelt sind.

6.4 Der formelle Erlass des Organisations- und Wahlreglements der einzelnen Pensionskassen durch den Stiftungsrat begründet infolgedessen eine gültige reglementarische Grundlage für die externe Vertretung. Dem von der Vorinstanz aufgestellten Vorwurf einer mangelnden Grundlage für die Vertretung durch Dritte kann deshalb nicht gefolgt werden.

7.
Die Verhältnismässigkeit der angefochtenen Verfügung wird nicht bestritten und erscheint nicht fraglich. Auf eine weitergehende Prüfung kann deshalb verzichtet werden.

8.
Die angefochtene Verfügung vom 28. Januar 2014 ist nach diesen Erwägungen in ihren Anordnungen zu schützen. Lediglich die von ihr erwägungsweise aufgestellte Rüge einer mangelnden Grundlage für die Vertretung durch Dritte kann nicht aufrechterhalten werden.

9. Zu befinden bleibt noch über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

9.1 Das Beschwerdeverfahren dem Bundesverwaltungsgericht ist kostenpflichtig. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf CHF 3'000.- festzusetzen.

9.2
Der obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Als kantonale Behörde hat die obsiegende Vorinstanz jedoch keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist entsprechend dem Verfahrensausgang ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten werden auf CHF 3'000.- festgesetzt; sie werden dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Gerichtsurkunde)
– die Oberaufsichtskommission BVG (Einschreiben)
– das Bundesamt für Sozialversicherungen (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Markus Metz	Hans-Peter Oeri

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 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: