Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.395/2002 /bmt

Urteil vom 14. August 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Merkli,
Gerichtsschreiber Feller.

Parteien
Pensionskasse X._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christian Klein, Postfach, 8032 Zürich,

gegen

Bundesamt für Sozialversicherung, Effingerstrasse 20, 3003 Bern,
Eidgenössische Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, route de Chavannes 35, 1007 Lausanne.

Gegenstand
Anordnung aufsichtsrechtlicher Massnahmen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil der Eidgenössischen Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 5. Juni 2002.

Sachverhalt:
A.
Die Pensionskasse X._____, Zürich, nachfolgend Pensionskasse oder X._____ genannt, ist eine Genossenschaft im Sinne von Art. 828 ff. OR mit Sitz in Zürich. Gemäss Art. 2 der Kassenstatuten vom 31. Oktober 1994 hat sie den Zweck, Personen, die im Spital-, Heim- und Pflegebereich tätig sind, sowie Personal von Institutionen, die mit im genannten Bereich tätigen Einrichtungen verbunden sind, gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität zu versichern. Mitglieder der Genossenschaft sind gemäss Art. 3 der Statuten die bei der X._____ versicherten Personen. Die X._____ ist als an der obligatorischen Versicherung nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) teilnehmende Vorsorgeeinrichtung im Register für die berufliche Vorsorge eingetragen und unterliegt in dieser Eigenschaft der Aufsicht gemäss Art. 61 ff. BVG.

Per Ende 1997 betrug das Vermögen der X._____ Fr. 136 Mio.
B.
Das Bundesamt für Sozialversicherung nahm Hinweise aus dem Kreis der Versicherten der X._____ zum Anlass, deren Geschäftsaktivitäten zu überprüfen. Unter anderem beauftragte es die Y._____ AG, Zürich, mit einer entsprechenden Untersuchung; diese erstattete ihren Bericht am 14. September 1998. Der Bericht wurde mit der Geschäftsleitung der Pensionskasse besprochen. Im Übrigen wurde zwischen Kassenleitung und Bundesamt verschiedentlich schriftlich kommuniziert. Nachdem das Bundesamt der X._____ am 16. Juni 1999 einen Verfügungsentwurf unterbreitet und deren Vertreter am 5. Juli 1999 eine Stellungnahme hierzu eingereicht hatte, erliess das Bundesamt am 13. Juli 1999 eine Verfügung. In Ziff. 1 des Verfügungsdispositivs verpflichtete es die Pensionskasse X._____, bis zum 30. November 1999 reglementarische Bestimmungen zu erlassen über Organisation (inkl. Controlling), Anlagestrategie/Reservebildung/Performance, Vergabe

von Provisionen, Entschädigungen an die Vorstandsmitglieder, Werbeausgaben, Vergabe von Hypotheken und Überschussbeteiligungen; dabei seien Massnahmen zur Verminderung der Verwaltungskosten zu treffen; die reglementarischen Bestimmungen sollten der Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG zur Prüfung vorgelegt werden. Gemäss Ziff. 2 des Verfügungsdispositivs waren die neu zu erstellenden reglementarischen Bestimmungen sowie die schriftliche Mitteilung des Bundesamtes betreffend die Reglementsprüfung allen Mitgliedern der X._____ bis spätestens zur nächsten Generalversammlung abzugeben, und gemäss Ziff. 3 des Dispositivs war die vorliegende Verfügung allen Kassenmitgliedern bis spätestens zur nächsten Generalversammlung abzugeben. Die Kontrollstelle hatte dem Bundesamt bis zum 30. Juni 2000 über die Durchführung der vorgeschriebenen Massnahmen Bericht zu erstatten (Ziff. 4 des Dispositivs). Die X._____ wurde in Ziff. 5 des Dispositivs verpflichtet, inskünftig die Verwaltungskosten nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit in transparenter Form in der Jahresrechnung auszuweisen, wobei die einzelnen Posten entweder im Jahresbericht oder im Anhang zur Jahresrechnung zu kommentieren und zu begründen seien. Schliesslich wurde die X._____ verpflichtet, ihre implementierte Anlagestrategie periodisch einer Zweckmässigkeitsprüfung durch einen Investment-Controller unterziehen zu lassen (Ziff. 6 des Dispositivs). Einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

Gegen diese Verfügung des Bundesamtes erhob die X._____ Beschwerde an die Eidgenössische Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; deren Vizepräsident stellte am 17. September 1999 die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wieder her. Mit Urteil vom 5. Juni 2002 wies die Beschwerdekommission die Beschwerde ab.

C.

Am 16. August 2002 erhob die Pensionskasse X._____ gegen das Urteil der Beschwerdekommission Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht mit den Anträgen, das angefochtene Urteil sei vollumfänglich aufzuheben, eventuell sei mindestens Ziff. 3 des Dispositivs der Verfügung des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 13. Juli 1999 aufzuheben, subeventuell sei Ziff. 3 des Dispositivs der Verfügung des Bundesamtes zu ersetzen durch die Bestimmung, dass die auf das Urteil im vorliegenden Verfahren folgende Generalversammlung der Beschwerdeführerin durch diese über den Inhalt der Verfügung des Bundesamtes in geeigneter Weise zu informieren sei, subsubeventuell sei Ziff. 3 des Dispositivs der Verfügung des Bundesamtes zu ersetzen durch die Bestimmung, dass die Mitglieder der Beschwerdeführerin durch diese über den Inhalt der Verfügung des Bundesamtes in geeigneter Weise zu informieren seien, subsubsubeventuell sei Ziff. 3 des Dispositivs der Verfügung des Bundesamtes zu ersetzen durch die Bestimmung, dass die Beschwerdeführerin ihren Mitgliedern das (insoweit abgeänderte) Dispositiv dieser Verfügung abzugeben habe. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wurde darum ersucht, der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufschiebende Wirkung zu gewähren und das durch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgelöste Verfahren zu sistieren, bis über das gleichzeitig eingereichte Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführerin beim Bundesamt für Sozialversicherung abschliessend entschieden sei.

Am 26. August 2002 reichte die Beschwerdeführerin dem Bundesgericht eine Kopie der ergänzenden Begründung vom 21. August 2002 zum erwähnten Wiedererwägungsgesuch ein.

D.

Mit Verfügung vom 11. September 2002 wies der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung das Sistierungsgesuch ab und ordnete einen Schriftenwechsel an. Zugleich erkannte er der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufschiebende Wirkung zu.

E.

Das Bundesamt für Sozialversicherung beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vollumfänglich abzuweisen und das angefochtene Urteil bzw. seine Verfügung vom 13. Juli 1999 vollumfänglich zu bestätigen. Die Vorinstanz hat auf Vernehmlassung verzichtet.

Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels halten die Beschwerdeführerin und das Bundesamt an ihren Anträgen fest, wobei die Beschwerdeführerin präzisiert, dass die Eventualanträge der Beschwerdeschrift auch für Dispositiv Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids gälten, soweit dort die Abgabe von Mitteilungen des Bundesamtes für Sozialversicherung an die Mitglieder der Beschwerdeführerin angeordnet werde.

Am 3. April 2003 hat das Bundesamt auf Aufforderung hin die Beilagen zu seiner im Verfahren vor der Vorinstanz erstatteten Vernehmlassung vom 7. September 1999 nachgereicht, worunter sich insbesondere der Untersuchungsbericht der Y._____ AG vom 14. September 1998 befindet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Gemäss Art. 61 Abs. 2 BVG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 lit. a der Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (BVV 1; SR 831.435.1) untersteht die Beschwerdeführerin als Vorsorgeeinrichtung mit nationalem Charakter der Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherung. Dieses nimmt als Aufsichtsbehörde die in Art. 62 BVG umschriebenen Aufgaben wahr. Die vom Bundesrat eingesetzte, von der Verwaltung unabhängige Eidgenössische Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde (Art. 74 Abs. 1 und 2 BVG). Entscheide der Beschwerdekommission können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 74 Abs. 4 BVG).

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil der Beschwerdeinstanz vom 5. Juni 2002, welches vom Bundesamt für Sozialversicherung verfügte Aufsichtsmassnahmen zum Gegenstand hat, ist grundsätzlich zulässig. Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 103 lit. a OG zur Beschwerde legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzutreten.
2.
2.1 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens gerügt werden (Art. 104 lit. a OG); wie es sich damit verhält, prüft das Bundesgericht frei (vgl. Art. 114 Abs. 1 letzter Teilsatz OG). Nicht prüfen kann es die Unangemessenheit (Art. 104 lit. c OG). An die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz, bei welcher es sich um eine richterliche Behörde handelt, ist das Bundesgericht gebunden, soweit diese den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt hat (Art. 105 Abs. 2 OG).
2.2 Hinsichtlich der Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts in Bezug auf Rechtsfragen bedarf es angesichts der Natur des Streitgegenstands einer Präzisierung.

Die Aufsichtsbehörde hat die Verhältnisse bei der Beschwerdeführerin überprüft und ist zum Ergebnis gekommen, dass Handlungsbedarf bestehe, und sie hat Massnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel angeordnet. Die Vorinstanz hat die Lagebeurteilung des Bundesamtes sowie die von diesem verfügten Massnahmen bestätigt. Wohl handelt es sich dabei - auch - um Rechtsfragen. Zu deren Beantwortung ist aber doch spezielles Fachwissen erforderlich, über welches die Aufsichtsbehörde und die für diese Belange geschaffene Rekurskommission verfügt. Ohnehin steht den zuständigen Behörden im Rahmen eines Aufsichtsverfahrens typischerweise ein erheblicher Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zu, etwa dann, wenn die einzelnen aufsichtsrechtlichen Massnahmen in Gesetz oder Verordnung nur rudimentär und keineswegs abschliessend aufgezählt sind. Das Bundesgericht kann jedenfalls die von der Aufsichtsbehörde bzw. der Vorinstanz festgestellten organisatorischen und wirtschaftlichen Verhältnisse (dabei stellen sich weitgehend Tatfragen) und die Rechtsfrage, ob einerseits die Voraussetzungen für aufsichtsrechtliches Einschreiten erfüllt und andererseits die angeordneten Massnahmen angebracht sind, nur mit Zurückhaltung prüfen. Es greift nur ein, wenn die notwendigen Abklärungen offensichtlich mangelhaft sind, wesentliche Gesichtspunkte ausser Acht gelassen wurden, wenn der angefochtene Entscheid nicht vereinbar ist mit einer bestimmten Rechtsnorm oder der allgemeinen Zielsetzung der Vorschriften über die BVG-Aufsicht oder wenn die Vorinstanz allgemein gültige Rechtsprinzipien wie das Verhältnismässigkeitsgebot missachtet hat (vgl. BGE 116 Ib 193 E. 2d S. 197; 115 Ib 55 E. 2, je betreffend die Bankenaufsicht; s. ferner BGE 126 II 43 E. 4c S. 47; 125 II 385 E. 5a-d S. 390 ff.).
2.3 Was die Bindung an die Sachverhaltsfeststellungen der richterlichen Vorinstanz gemäss Art. 105 Abs. 2 OG betrifft, weist die Beschwerdeführerin selber darauf hin, dass es dem Bundesgericht grundsätzlich verwehrt ist, bei seinem Entscheid neue, bisher nicht vorgebrachte Sachbehauptungen oder nachträgliche Änderungen des Sachverhalts zu berücksichtigen. Das Bundesgericht überprüft den Entscheid in der Tat grundsätzlich aufgrund der Sachlage, wie sie sich der richterlichen Vorinstanz präsentierte. Was eine Partei dort nicht ausdrücklich vortrug oder was sich dort nicht offensichtlich aus den Akten ergab, darf es bei seinem Entscheid an sich nicht berücksichtigen (vgl. BGE 125 II 217 E. 3a S. 221).

Die Beschwerdeführerin geht davon aus, in ihrem Fall rechtfertigten sich in verschiedener Hinsicht Ausnahmen. Soweit überhaupt erforderlich, wird darauf in konkretem Zusammenhang einzugehen sein. Bereits an dieser Stelle ist aber klarzustellen, dass die mit dem Verhältnis ordentliches Rechtsmittel/Wiedererwägung verbundene Problematik allen Fällen eigen ist und für sich daher keine Ausnahme rechtfertigt. Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang den Besonderheiten eines Aufsichtsverfahrens Rechnung zu tragen. Es würde dem Sinn eines Rechtsmittelverfahrens in diesem Bereich widersprechen, wenn Ausgangspunkt der Beurteilung nicht in erster Linie die Verhältnisse bildeten, die zum Anlass für behördliches Eingreifen genommen wurden. Thema schon des Beschwerdeverfahrens vor der Vorinstanz und dann der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist, ob das Aufsichtsverfahren in Bezug auf die von den zuständigen Behörden vorgenommene Lagebeurteilung, die daraus gezogenen Schlüsse und die entsprechend getroffenen Massnahmen bundesrechtskonform war. Dass die Vorsorgeeinrichtung nach der Anordnung von Aufsichtsmassnahmen - und zumindest teilweise doch wohl gerade wegen des Aufsichtsverfahrens - ihr Verhalten verändert hat, führt darum regelmässig nicht einfach zu einer (teilweisen) Gutheissung eines Rechtsmittels in dem Ausmass, als eine Besserung eingetreten ist. In dem Sinn vermögen schon vor dem Entscheid der Rekurskommission entstandene und allenfalls bereits dieser bekannt gegebene "Noven", selbst unabhängig von Art. 105 Abs. 2 OG, den Ausgang des Verfahrens der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht ohne Weiteres zu beeinflussen.

3.

3.1 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 ihre Geschäftstätigkeit (lit. b), Einsicht in die Berichte der Kontrollstelle und des Experten für berufliche Vorsorge nimmt (lit. c) und schliesslich die Massnahmen zur Behebung von Mängeln trifft (lit. d).

3.2 Die Vorsorgeeinrichtungen sind in der Gestaltung ihrer Leistungen, in deren Finanzierung und in ihrer Organisation frei (Art. 49 Abs. 1 BVG). Die Aufsichtsbehörde kann daher grundsätzlich nicht unmittelbar in die Geschäftsführung eingreifen. Gegenstand der Aufsicht ist, wie Art. 62 Abs. 1 BVG festhält, ob die gesetzlichen Vorschriften eingehalten werden; die Aufsichtsbehörde übt bloss eine Rechtskontrolle aus (zum Begriff Rechtkontrolle s. Isabelle Vetter-Schreiber, Staatliche Haftung bei mangelhafter BVG-Aufsichtstätigkeit, Zürich 1996, S. 31 ff.). Es versteht sich von selbst, dass zu den gesetzlichen Vorschriften auch ordnungsgemäss zustandegekommene Normen auf Verordnungsstufe, so die Bestimmungen der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2; SR 831.441.1), gehören. Die gegenteilige Auffassung der Beschwerdeführerin ist nicht nachvollziehbar. Im Rahmen der Aufsicht ist denn insbesondere auch Art. 49a BVV 2 bedeutsam.

Das Gesetz schreibt ausdrücklich vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen jederzeit Sicherheit dafür bieten müssen, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können (Art. 65 Abs. 1 BVG). Sie haben ihr Vermögen so zu verwalten, dass Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen, eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die Deckung des voraussehbaren Bedarfes an flüssigen Mitteln gewährleistet sind (Art. 71 Abs. 1 BVG). Im Hinblick darauf haben sie die Verwaltungskosten in der Betriebsrechnung auszuweisen (Art. 65 Abs. 3 BVG). Gemäss Art. 49a Abs. 1 BVV 2 hat die Vorsorgeeinrichtung die Ziele und Grundsätze, die Durchführung und Überwachung der Vermögensanlage nachvollziehbar so festzulegen, dass das paritätische Organ seine Führungsaufgabe vollumfänglich wahrnehmen kann.

Aus diesen Normen ergibt sich insgesamt die Pflicht der Vorsorgeeinrichtungen zu zweckkonformer Verwendung und sorgfältiger Verwaltung von Vorsorgevermögen und zur Schaffung der im Hinblick auf die Überprüfung der Einhaltung dieser Pflicht erforderlichen Transparenz. Es ist eine Frage der Rechtskontrolle, ob diesen Anforderungen Genüge getan wird. Die Kontrollbefugnis der Aufsichtsbehörde ist denn auch entsprechend weit gefasst.

Die Aufsichtsbehörde ist grundsätzlich berechtigt zu prüfen, ob sich die Höhe der Verwaltungskosten rechtfertigen lässt bzw. ob einzelne Aufwendungen noch dem Gebot vorsorgezweckkonformer Mittelverwendung genügen und ob die Vorsorgeeinrichtung die sie diesbezüglich treffend Pflicht zur Transparenz beachtet hat

(vgl. BGE 124 II 114). Im Rahmen ihrer Rechtmässigkeitskontrolle ist sie auch berechtigt zu prüfen, ob eine in der Form der Genossenschaft bestehende Vorsorgeeinrichtung die Normen des OR beachtet, welche Transparenz ermöglichen sollen (s. dazu E. 6). Sollte die Beschwerdeführerin mit ihren Hinweisen auf die (organisatorischen) Besonderheiten von genossenschaftlich organisierten Vorsorgeeinrichtungen ganz allgemein nahelegen wollen, dass der Aufsicht in solchen Fällen engere Grenzen gesetzt seien, kann dem nicht beigepflichtet werden. Die Aufsichtsbehörde hat bei Vorsorgeeinrichtungen jeglicher Rechtsform in gleicher Weise die zweckkonforme Verwendung und sorgfältige Verwaltung von Vorsorgevermögen zu überprüfen. Dies ergibt sich insbesondere aus Art. 48 Abs. 2 BVG, wonach alle registrierten Vorsorgeeinrichtungen nach den gesetzlichen Bestimmungen über die berufliche Vorsorge organisiert, finanziert und verwaltet werden
müssen. Den diesbezüglichen Ausführungen im angefochtenen Urteil (E. 5b), auf die verwiesen werden kann, ist nichts beizufügen.
3.3 Stellt die Aufsichtsbehörde fest, dass die gesetzlichen Vorschriften nicht eingehalten worden sind, trifft sie Massnahmen zur Behebung von Mängeln (Art. 62 Abs. 1 lit. d BVG). Gesetz und dazu gehörende Verordnungen enthalten keine abschliessende Aufzählung der Mittel, die der Aufsichtsbehörde für die Erfüllung ihrer Aufgabe zur Verfügung stehen. Die fachkundige Aufsichtsbehörde hat einen grossen Ermessensspielraum beim Entscheid darüber, welche Massnahmen sie treffen will, ohne dass erforderlich wäre, dass jede Anordnung im Einzelnen in einem Erlass vorgesehen sein muss. Die Tragweite der Kompetenzen der Aufsichtsbehörde ergibt sich aus der Rechtsnatur öffentlichrechtlicher Aufsicht. Soweit Ausführungsbestimmungen fehlen, sind die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Verwaltungsrechts massgeblich, so insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, das Willkürverbot, der Grundsatz von Treu und Glauben und die Rechtsgleichheit. Erforderlich ist, dass die Sanktionen mit dem vom Gesetzgeber der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen zugedachten Zweck, nämlich die bestimmungsgemässe Verwendung von Vorsorgevermögen sicherzustellen, vereinbar ist (s. zum möglichen Inhalt aufsichtsrechtlicher Massnahmen bundesrätliche Botschaft vom
19. Dezember 1975 zum BVG, BBl 1976 I S. 262 f.; BGE 116 Ib 193 E. 2d S. 197 und BGE 115 Ib 55 E. 2d S. 58 [betreffend Bankenaufsicht], Hans Michael Riemer, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, Bern 1985, S. 78 ff. mit Hinweisen; Isabelle Vetter-Schreiber, a.a.O., S. 59 f.; Martin Th. Maria Eisenring, Die Verantwortlichkeit für Vermögensanlagen von Vorsorgeeinrichtungen, Zürich 1999, S. 46 ff.). Die Aufsichtsbehörde hat alle Möglichkeiten an Aufsichtsmitteln einzusetzen, die Lehre und Praxis zur bundesrechtlichen Bestimmung von Art. 62 BVG bzw. Art. 84 Abs. 2 ZGB als zulässig anerkannt haben (Isabelle Vetter-Schreiber, a.a.O.; Martin Th. Maria Eisenring, a.a.O.). Sie kann den Vorsorgeeinrichtungen verbindliche Weisungen, etwa über die Ausarbeitung von Reglementen und die Ausgestaltung entsprechender Bestimmungen erteilen (BGE 128 II 24 E. 1a S. 26).
3.4 Dem angefochtenen Urteil liegt grundsätzlich ein diesen Vorgaben entsprechendes Verständnis von Zweck und Tragweite der BVG-Aufsicht bzw. der Aufsichtsmassnahmen zu Grunde. Es ist nachfolgend zu prüfen, ob zu Recht angenommen wurde, dass aufsichtsrechtliches Eingreifen rechtfertigende Mängel vorliegen, und ob die konkret getroffenen Massnahmen rechtlicher Prüfung standhalten.
4.
4.1 Der Beschwerdeführerin wird im Aufsichtsverfahren vorgehalten, sie habe nicht den Anforderungen genügende Reglemente erlassen; damit sei dem Geschäftsführer ein ungebührlich grosser Ermessensspielraum ohne wirksame Kontrolle eingeräumt. Diese Vorhaltungen sind vor dem Hintergrund des vom Bundesamt erhobenen zentralen Vorwurfs zu sehen, die Verwaltungskosten der Beschwerdeführerin seien so hoch, dass der Grundsatz der zweckkonformen Verwendung und der sorgfältigen Verwaltung des Vorsorgevermögens nicht mehr gewahrt sei und insofern eine Rechtsverletzung vorliege.

Das Bundesamt hielt dazu fest, dass sich die Verwaltungskosten in den Jahren 1996 bis 1997 durchschnittlich auf über Fr. 2,3 Mio. beliefen, was rund 25% der gesamten jährlichen Prämienzahlungen bzw. mehr als 2% des Deckungs- und freien Kapitals entspreche; andere Kassen ähnlicher Grössenordnung wiesen demgegenüber einen Gesamtverwaltungsaufwand von nur ca. 0,7 - 0,9% des Deckungskapitals auf. Die Vorinstanz ist diesen Zahlen näher nachgegangen und hat dazu auf eine Ende der Neunzigerjahre durchgeführte Untersuchung bei Vorsorgeeinrichtungen aus 29 Branchen hingewiesen (Ergebnisse publiziert in AG für Wirtschaftspublikationen [AWP]1999 Nr. 9 und 10). Danach machen die Gesamtverwaltungskosten bei Vorsorgeeinrichtungen in der Grösse der Beschwerdeführerin (Vermögen über Fr. 100 Mio., aber unter Fr. 500 Mio.) zwischen 0,5 und 0,7% des Vermögens und zwischen 6 und 8% der Prämienzahlungen aus.

4.2
4.2.1 Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz in dieser Hinsicht eine im Sinne von Art. 105 Abs. 2 OG unvollständige bzw. offensichtlich unrichtige Sachverhaltsermittlung vor. Sie legt Wert darauf, dass sie im ganzen Verfahren immer auf ihre besondere Struktur und ihre Eigenschaft als auf sich selbst gestellte Gemeinschaftseinrichtung hingewiesen habe (keine Stifterfirma im Hintergrund, die einen Teil des Verwaltungsaufwands trägt, daher auch Fehlen eines Versichertenstammes und damit notwendigerweise grösserer Werbeaufwand); die Vorinstanz habe diesen Vorbringen nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt und unbesehen auf Umfragezahlen abgestellt, welche diesen Besonderheiten keine Rechnung trügen und im Übrigen, wie von der Vorinstanz eingeräumt, nicht wissenschaftliche Genauigkeit beanspruchen dürften. Die Beschwerdeführerin legt im bundesgerichtlichen Verfahren ihrerseits zwei Publikationen auf, welche die Unrichtigkeit der von der Vorinstanz getroffenen Annahmen betreffend die vertretbare Höhe von Verwaltungskosten belegen sollen (Soziale Sicherheit 1/2001, Publikation des Bundesamtes für Sozialversicherung, S. 6 ff.; Publikation Umfrageergebnisse betreffend Pensionskassenanlagen 2000-2002, insbesondere Beitrag von
Werner Nussbaum S. 121 ff.). Bei diesen Publikationen handelt es sich um Noven, welche das Bundesgericht nicht bzw. nur unter ganz eingeschränkten Bedingungen berücksichtigen könnte (vorne E. 2.3).
4.2.2 Richtig ist, dass angesichts der von der Vorinstanz zugestandenen Ungenauigkeit der von ihr erwähnten, in AWP 1999 publizierten Zahlen diese nicht einfach unbesehen übernommen werden durften. Dies tat sie denn auch nicht. Die Verwaltungsaufwendungen der Beschwerdeführerin in den Jahren 1996 und 1997 betrugen rund das Dreifache der erwähnten Prozentzahlen, die, bei aller Ungenauigkeit, immerhin als grobe Richtgrösse gelten können. Bei solchen Verhältnissen wäre, selbst unter Berücksichtigung der bei der Beschwerdeführerin wohl in der Tat höheren Kosten unter anderem für die Kundengewinnung, zusätzlich eine sachlich nachvollziehbare Erklärung für derartige Verwaltungskosten erforderlich. Die Vorinstanz hat unter diesen Umständen richtigerweise einzelne Ausgabenposten näher betrachtet. Sie hat hiezu insbesondere auf einen Untersuchungsbericht der Y._____ AG abgestellt, dessen Ergebnisse das Bundesamt mit den Verantwortlichen der Beschwerdeführerin besprochen hatte. Als ungerechtfertigt hoch hat sie, wie die Aufsichtsbehörde, vorab die Höhe folgender Ausgaben erachtet:

Im Jahr 1996 betrugen die Werbekosten Fr. 503'000.–, im Jahr 1997 Fr. 457'000.–. Die Werbeausgaben im engeren Sinn erscheinen selbst im Hinblick auf eine bewusst geplante Imagekampagne mit aggressiverem Auftritt auch nach Auffassung der Y._____ AG als hoch, und die Vermutung der Vorinstanz lässt sich nicht von der Hand weisen, dass das Rückfahren der Werbekosten ab 1998 gerade auch auf die diesbezüglichen Vorhaltungen zurückzuführen sind. Als angesichts der Pflicht zu sorgfältigem Umgang mit Vorsorgevermögen nur schwer nachvollziehbar erscheinen die Sponsoringausgaben von insgesamt Fr. 60'000.– im Jahr 1997, wovon ein Betrag von Fr. 35'000.– auf das Sponsoring eines Curling Clubs entfällt. Zu Recht hat die Vorinstanz sodann auf die Höhe der Vorstandsentschädigungen, die zu den eigentlichen Sitzungsgeldern hinzukommen, hingewiesen, wobei zusätzlich Spesenentschädigungen in der Höhe von über Fr. 40'000.– zu verzeichnen sind, welche vorab dem Geschäftsführer in ungewöhnlich hohem Masse zugehalten werden (Untersuchungsbericht S. 12). Sodann erscheint die Bezahlung einer Überschussbeteiligung von Fr. 150'000.– im Jahr 1997 für das Jahr 1996 an den Geschäftsführer, dessen Grundlohn Fr. 200'000.– (nebst ausserordentlich
grosszügiger Spesenregelung) beträgt, als klarerweise übersetzt. Was die Vermittlerprovisionen betrifft, werden selbst im sonst sehr zurückhaltend abgefassten Untersuchungsbericht die im Zusammenhang mit dem Zustandekommen des Pensionsversicherungsvertrags mit der RehaKlinik A._____ zugestandenen Zahlungen als fraglich bezeichnet. In der Tat ist nicht nachvollziehbar, inwiefern eine Provision im Betrag von Fr. 57'754.– an den Vorstandspräsidenten der Beschwerdeführerin, der zugleich im Verwaltungsrat der sich anschliessenden Klinik sitzt, und von Fr. 59'230.– an den Delegierten des Verwaltungsrats dieser Klinik gerechtfertigt sein könnte. Hier muss von einer offensichtlich zweckfremden Verwendung von Vorsorgevermögen gesprochen werden.

Insgesamt vermag die Beschwerdeführerin auch in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde keine plausible Erklärung für die auffällige Höhe verschiedener Ausgabenposten zu geben. Liegen unter solchen Voraussetzungen ihre Verwaltungskosten um ein Dreifaches über dem, was nach den von der Vorinstanz herangezogenen Zahlen üblich scheint, durfte ohne zusätzliche Abklärungen angenommen werden, dass sie damit den Rahmen des Üblichen sprengte, selbst wenn dieser weit verstanden wird. Jedenfalls lassen sich die tatsächlichen Feststellungen im angefochtenen Urteil unter dem Gesichtspunkt von Art. 105 Abs. 2 OG nicht beanstanden, und es

besteht insofern keine Notwendigkeit, nun noch nachträglich vorgebrachtes Zahlenmaterial zu berücksichtigen. Nur der Vollständigkeit halber ist nachfolgend kurz darauf einzugehen.
4.2.3 Die Beschwerdeführerin beruft sich darauf, dass gemäss der von ihr beigebrachten Publikation des Bundesamtes für Sozialversicherung (in Soziale Sicherheit 1/2001) die Verwaltungskosten bei Pensionskassen für das Jahr 13,2% der Prämien betragen hätten. Dies trifft so nicht zu: Als Referenzgrösse wird dort nicht der Betrag der einbezahlten Prämien genommen, sondern die Summe der erbrachten eigentlichen Sozialleistungen ("Ausgaben ohne Verwaltungskosten, Rückstellungen und 'übrige Ausgaben' [z.B. Austrittsleistungen in der beruflichen Vorsorge]"). Dieser Betrag ist in der Regel kleiner als der Betrag für einbezahlte Prämien, was den Prozentsatz grösser werden lässt als bei einem Vergleich mit den Prämienzahlungen. Bei der Beschwerdeführerin z.B. sind für das Geschäftsjahr 1999 Prämienzahlungen von rund Fr. 10,5 Mio. ausgewiesen, wogegen für reguläre Rentenzahlungen und Kapitalabfindungen WEF gut Fr. 4,2 Mio. aufzuwenden waren. Die entsprechenden Zahlen für das Jahr 1998 betragen rund Fr. 10,1 Mio. bzw. rund Fr. 3,6 Mio. (Prüfungsbestätigung der Kontrollstelle). Unter Hinweis auf den Beitrag von Werner Nussbaum in der Publikation Umfrageergebnisse betreffend Pensionskassenanlagen 2000-2002 hält die Beschwerdeführerin sodann
fest, dass bei 13% der befragten Vorsorgeeinrichtungen die Verwaltungskosten (ohne Vermögensverwaltung) 1,2% ihres Vermögens betragen würden. Auf S. 125 dieser Publikation schreibt der Autor zwar in der Tat, dass 13% der Einrichtungen von Verwaltungskosten von mehr als 1,2% ihres Vermögens berichteten. Dabei ist aber einerseits anscheinend von den Gesamtkosten (nicht bloss von Verwaltungskosten ohne Vermögensverwaltung) die Rede. Andererseits wird damit die diesem Text vorstehende Tabelle "Gesamtkosten im Verhältnis zum Gesamtvermögen in Prozent" kommentiert. Aus dieser Tabelle aber müsste eher geschlossen werden, dass bloss bei 7 (von 147 oder 148, also bei weniger als 5%) Vorsorgeeinrichtungen die Verwaltungskosten mehr als 1,2% des Gesamtvermögens ausmachten. Im Übrigen kann für das Ausmass der Verwaltungskosten zusätzlich auf die Ausführungen auf S. 122 des Beitrags von Werner Nussbaum hingewiesen werden.

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht geltend, ihre Kostenstruktur müsste eher mit derjenigen bei Lebensversicherungsgesellschaften verglichen werden. Ob sich dies ohne Vorbehalt rechtfertigen würde, kann dahingestellt bleiben; auch nach Darstellung der Beschwerdeführerin betragen dort die durchschnittlichen Verwaltungskosten 15% des Prämienvolumens, was immer noch bloss 60% ihres Verwaltungsaufwands ausmacht.
4.2.4 Selbst wenn für das Verfahren vor Bundesgericht auf die neuen Vorbringen abzustellen wäre, vermöchte die Beschwerdeführerin die Aussage im angefochtenen Urteil nicht zu widerlegen, dass die Höhe ihrer Verwaltungskosten das übliche Mass weit überschreitet.
4.3 Nach dem Gesagten steht fest, dass die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit den Verwaltungskosten die ihr obliegende Rechtspflicht zu zweckkonformer Verwendung und sorgfältiger Verwaltung von Vorsorgevermögen verletzt hat.

Es kann damit offen bleiben, ob das Fehlen (vollständiger) Reglemente bzw. der allenfalls unvollständige Inhalt einzelner Reglemente für jeden Teilbereich schon für sich allein als eine aufsichtsrechtliches Einschreiten rechtfertigende förmliche Rechtsverletzung betrachtet werden kann. Darauf wird, soweit erforderlich, im Zusammenhang mit der Beurteilung der getroffenen Aufsichtsmassnahmen zurückgekommen. Bereits hier ist aber auf Art. 50 Abs. 1 BVG hinzuweisen, welcher vorschreibt, dass die Vorsorgeeinrichtungen Bestimmungen erlassen unter anderem über die Leistungen, die Organisation, die Verwaltung und Finanzierung und über die Kontrolle, ferner auf Art. 49a Abs. 1 BVV 2, wonach die Vorsorgeeinrichtungen die Ziele und Grundsätze, die Durchführung und Überwachung der Vermögensanlage nachvollziehbar so festlegen, dass das paritätische Organ seine Führungsaufgabe vollumfänglich wahrnehmen kann.

Eine unmittelbare Rechtsverletzung liegt im Weitern insofern vor, als zu einem gegebenen Zeitpunkt eine Überschreitung der Belastungsgrenze von 80% bei den Aktivhypotheken festgestellt werden musste (Art. 71 Abs. 1 BVG in Verbindung mit Art. 54 lit. b BVV 2).

Es besteht daher grundsätzlich Anlass für aufsichtsrechtliche Massnahmen. Dabei müssen die konkret getroffenen Massnahmen rechtlicher Prüfung standhalten, was der Fall ist, wenn sie in ihrer Gesamtheit insbesondere dem Verhältnismässigkeitsgebot genügen und die Aufsichtsbehörde ihren Ermessensspielraum nicht überschrit-

ten hat; einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für die einzelnen Anordnungen bedarf es nicht (vgl. zu den entsprechenden Kompetenzen der Aufsichtsbehörde vorne E. 3.3).
5.
5.1 Die Aufsichtsbehörde wie die Vorinstanz führen die Mängel bei der Gestaltung des Verwaltungsaufwands auf den grossen Freiraum zurück, den insbesondere der Geschäftsführer geniesst bzw. im fraglichen Zeitraum genoss. Die aufsichtsrechtlichen Massnahmen zielen daher insgesamt darauf ab, diesen Handlungsspielraum einzugrenzen und die im Hinblick auf die Ausübung der Kontrolle notwendige Transparenz zu erzielen.

Dazu wird die Beschwerdeführerin vorab zum Erlass von (teils ergänzenden) reglementarischen Bestimmungen angehalten, ferner verpflichtet, die Verwaltungskosten in transparenter Form in der Jahresrechnung auszuweisen, und schliesslich wird ihr die Pflicht auferlegt, ihre Anlagestrategie periodisch einer Zweckmässigkeitsprüfung durch einen Investment-Controller unterziehen zu lassen.
5.2
5.2.1 Die Vorinstanz ist mit der Aufsichtsbehörde der Ansicht, dass die Beschwerdeführerin kein genügendes Organisationsreglement hat, welches die ordnungsgemässe Durchführung der paritätischen Verwaltung (Art. 51 Abs. 1 BVG) zu gewährleisten vermöge. Nach Art. 51 Abs. 2 BVG sind insbesondere zu regeln die Wahl der Vertreter der Versicherten, eine angemessene Vertretung der verschiedenen Arbeitnehmerkategorien, die paritätische Vermögensverwaltung und das Verfahren bei Stimmengleichheit.

Die Tatsache allein, dass die Beschwerdeführerin als Genossenschaft organisiert ist und die Generalversammlung, welche sich aus der Gesamtheit der Mitglieder zusammensetzt, oberstes Organ ist, reicht nicht aus, um den Minimalanforderungen bezüglich paritätischer Vertretung zu genügen. Die Beschwerdeführerin stellt nun neuerdings unmissverständlich klar, dass ihr Vorstand das paritätische Organ sei. Es fehlen aber Vorschriften darüber, wie dieses Organ zu besetzen ist. Mit der Anforderung, dass es sich bei den Vorstandsmitgliedern um Mitglieder der Pensionskasse, d.h. Versicherte, handeln muss, lässt sich beispielsweise eine "angemessene Vertretung der verschiedenen Arbeitnehmerkategorien" nicht gewährleisten, wie das Gesetz dies verlangt. Die Bemerkung der Beschwerdeführerin, es gebe nur eine Kategorie von unter sich vollständig gleichberechtigten Mitgliedern, stösst ins Leere, weil es nicht um die Kategorie Genossenschafter geht, sondern um Arbeitnehmerkategorien. Sie hält selber fest, es werde "darauf geachtet", dass immer mindestens die Hälfte des Vorstandes Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer ohne Organstellung in den angeschlossenen Betrieben seien. Dies zeigt gerade, dass Regelungsbedarf besteht und welche Art von Regeln
etwa festgeschrieben werden könnte (s. zur Frage der Wahl der Arbeitnehmervertreter etwa Carl Helbling, Personalvorsorge und BVG, 7. Aufl., Bern 2000, S. 125). Die Beschwerdeführerin hätte schon allein wegen Fehlens eines genügenden Organisationsreglements gestützt auf Art. 51 Abs. 2 BVG zum Erlass reglementarischer Organisationsbestimmungen verpflichtet werden können, auch wenn ihr nicht unsachgemässer Umgang mit dem Vorsorgevermögen vorgeworfen werden müsste.
5.2.2 Keiner besonderen Erläuterung bedürfen die Anweisungen, reglementarische Bestimmungen über die Vergabe von Provisionen, Entschädigungen an die Vorstandsmitglieder, Werbung und Überschussbeteiligungen zu erlassen. Die Probleme im Zusammenhang mit der Höhe der Verwaltungskosten sind, wie gesehen, darauf zurückzuführen, dass Geschäftsführer bzw. Vorstand(spräsident) diesbezüglich mehr oder weniger freie Hand hatten. Eine Reglementierung in diesen Bereichen und damit eine Einschränkung des Handlungsspielraums dient unmittelbar einer sachkonformen Verwendung von Vorsorgevermögen, und eine entsprechende Anordnung im Aufsichtsverfahren ist auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zulässig. Dasselbe gilt für die Auflage, die Verwaltungskosten nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit in transparenter Form in der Jahresrechnung auszuweisen, wobei sich diese Massnahme auf Art. 65 Abs. 3 BVG und auch auf Art. 49a BVV 2 stützen lässt (s. zur Tragweite dieser Bestimmung nachfolgende E. 5.2.3).
5.2.3 Die Beschwerdeführerin soll weiter verpflichtet werden, reglementarische Bestimmungen über die Anlagestrategie/Reservebildung/ Performance und auch über das diesbezügliche interne Controlling zu erlassen. Sie macht geltend, sie habe bereits ein Anlagereglement. Die Vorinstanz hält dazu fest, dieses Reglement gebe im Wesentlichen bloss die diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften wieder (Art. 53 ff. BVV 2).

Die Vorinstanz beruft sich in dieser Hinsicht zu Recht auf Art. 49a Abs. 1 BVV 2, wonach die Vorsorgeeinrichtung die Ziele und Grundsätze, die Durchführung und Überwachung der Vermögensanlage insbesondere

im Hinblick auf die Wahrnehmung der Führungsaufgabe durch das paritätische Organ nachvollziehbar festzulegen hat. Entscheidend ist, dass ein Arbeitsinstrument geschaffen wird, das jederzeit eine leichte Überprüfung und Kontrolle der Vermögensanlage ermöglicht. Es leuchtet ein, dass die blosse Wiedergabe der gesetzlichen Bestimmungen hiefür nicht ausreicht (vgl. zu den Anforderungen an die Gesamtheit der Bestimmungen und Richtlinien betreffend die Vermögensanlage im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten und Kompetenzabgrenzungen sowie die Ausübung diesbezüglicher Kontrolle Martin Th. Maria Eisenring, a.a.O. S. 84 ff.; s. auch Carl Helbling, a.a.O., S. 507 ff., insbes. S. 516 ff.). Die Einschätzung der Vorinstanz, dass die bisherigen kasseninternen Regeln zu wenig konkret ausgestaltet waren, um einen genügenden Rahmen für eine übersichtliche, wirksamer Kontrolle zugängliche Anlagetätigkeit zu schaffen, ist nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin ist offenbar selbst der Ansicht, dass diesbezüglich ein gewisser Handlungsbedarf
bestand, hat sie doch gewisse Massnahmen in dieser Richtung getroffen (Rechtsschrift II.B.1. Abs. 7 und 8). Unter den vorliegenden Umständen verletzt es Bundesrecht nicht, sie zum Erlass förmlicher Regeln anzuhalten. Vielmehr gründet die Anordnung auf einem korrekten Verständnis von Art. 49a BVV 2. Es kann hierzu im Weiteren auf die grundsätzlich zutreffenden Ausführungen in E. 6b des angefochtenen Urteils verwiesen werden.

5.2.4 Was die Pflicht betrifft, die Vergabe von Hypotheken zu reglementieren, ist in Berücksichtigung der vorstehenden Erwägung nicht ersichtlich, was dagegen einzuwenden wäre, gehört doch auch dieser Bereich zur Anlagestrategie bzw. Anlageplanung. Sollten nunmehr, wie offenbar geplant, keine Hypotheken mehr gewährt und schliesslich alle Hypothekardarlehen abgebaut werden, genügt es selbstverständlich, dies im Rahmen der reglementarischen Anlagebestimmungen festzuhalten.

5.2.5 Die Beschwerdeführerin wehrt sich auch gegen die Anordnung, dass sie ihre Anlagestrategie periodisch einer Zweckmässigkeitsprüfung durch einen Investment-Controller unterziehen zu lassen habe. Sie macht geltend, dafür sei weder eine gesetzliche Grundlage vorhanden noch ein Anlass ersichtlich.

Es trifft zu, dass sich für eine derartige Auflage (anders als für den Erlass von reglementarischen Anlagebestimmungen) keine bundesrechtliche Norm (auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe) finden lässt (s. Hinweis auf eine Motion von Nationalrat Hochreutener bei Carl Helbling, a.a.O., S. 519). Voraussetzung für die Zulässigkeit dieser Auflage wäre, dass es sich dabei um eine - verhältnismässige - Massnahme handelt, die geeignet ist, Mängel, wie sie konkret festgestellt worden sind, zukünftig zu verhindern. Die Tatsache allein, dass das Bundesamt für Sozialversicherung nach konstanter Praxis den Einbezug eines Investment-Controllers verlangen will, wie es in seiner Vernehmlassung schreibt, würde für sich allein kaum genügen, ist aber bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Massnahme zu beachten.

Im Aufsichtsverfahren ist der Beschwerdeführerin unsachgemässer Umgang mit Vorsorgevermögen im Zusammenhang mit ihrer Verwaltungsorganisation vorgeworfen worden. Konkrete Mängel bei ihrer eigentlichen Anlagetätigkeit bzw. der Vermögensverwaltung als solcher sind nicht festgestellt worden. Hingegen hat sie es unterlassen, ihre Anlagetätigkeit korrekt zu reglementieren. Unter diesen Umständen rechtfertigte sich, zumindest vorläufig, auch die Verpflichtung zum Beizug eines externen Controllers.

5.3 Sämtliche vom Bundesamt verfügten und von der Vorinstanz bestätigten Aufsichtsmassnahmen sind daher zulässig, und Bundesrecht wird nicht verletzt. Mit keiner der umstrittenen Anordnungen wird die grundsätzlich gewährleistete Autonomie der Beschwerdeführerin in unzulässiger Weise tangiert. Sie wird einzig dazu angehalten, sich selber Vorschriften und Vorgaben zu machen, und es steht ihr frei, deren Inhalt zu bestimmen. Für den Fall, dass die Verpflichtung zum Erlass reglementarischer Bestimmungen zulässig sein sollte, widersetzt sich die Beschwerdeführerin zu Recht nicht der Auflage, diese Bestimmungen nach Erlass der Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG zur Prüfung vorzulegen. Soweit im angefochtenen Urteil die in Ziff. 1, 5 und 6 des Dispositivs der Verfügung des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 13. Juli 1999 enthaltenen Anordnungen bestätigt werden, wird Bundesrecht nicht verletzt.

6.

6.1 Das Bundesamt für Sozialversicherung verpflichtete die Beschwerdeführerin in Ziff. 2 und insbesondere Ziff. 3 des Dispositivs seiner Verfügung dazu, sämtliche ihrer Mitglieder über die Aufsichtsmassnahmen zu informieren. Die Beschwerdeführerin rügt, dafür fehle es an einer berufsvorsorgerechtlichen gesetzlichen Grundlage und es werde unrechtmässig in die Befugnisse des Zivilrichters eingegriffen bzw. Art. 856 und 857 OR würden verletzt.

6.2 Die Vorinstanz leitet einen entsprechenden Informationsanspruch der Genossenschafter aus den durch Art. 879 Abs. 2 OR der Generalversammlung eingeräumten Befugnissen ab. Sie beruft sich dabei auf BGE 124 II 114; die dortigen Erwägungen seien sinngemäss heranzuziehen. Die Beschwerdeführerin hält dafür, aus diesem bundesgerichtlichen Urteil lasse sich eine derartige Pflicht zur Information sämtlicher Genossenschafter nicht ableiten.

Im erwähnten Urteil bestätigte das Bundesgericht, dass die an einer Sammelstiftung angeschlossenen Vorsorgewerke einen Informationsanspruch gegenüber dem Stiftungsrat der Sammelstiftung haben. Umstritten war die Weitergabe einer Verfügung der Aufsichtsbehörde an die paritätisch zusammengesetzten Vorsorgekommissionen der einzelnen angeschlossenen Vorsorgewerke, nicht aber an die einzelnen Versicherten. Das Bundesgericht bejahte die Weitergabepflicht mit der Begründung, dass die Vorsorgekommissionen zur Ausübung der ihr übertragenen Kontrollaufgabe darauf angewiesen seien, über die fraglichen Informationen zu verfügen (BGE 124 II 114 E. 2b S. 117). Als massgeblich für den Bestand eines sich auf das BVG selber stützenden Informationsrechts eines Organs der Vorsorgeeinrichtung haben daher Inhalt und Ausmass der Kontrollbefugnis zu gelten, welche diesem bei der Überwachung der Kassenleitung zukommt.
Gemäss Art. 879 Abs. 2 OR stehen der Generalversammlung der Genossenschafter als unentziehbare Befugnisse zu die Abnahme der Betriebsrechnung und der Bilanz sowie die Entlastung der Verwaltung. Es ist nun nicht ersichtlich, wie die Genossenschafter diese Aufgaben wahrnehmen können, ohne über Gegebenheiten informiert zu sein, die Anlass zum Einschreiten einer externen Stelle gaben. Das im Rahmen der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen zentrale Gebot der Transparenz führt zu einer weitreichenden Informationspflicht gegenüber den massgeblichen Entscheidträgern der Vorsorgeeinrichtung und umfasst insbesondere allfällige aufsichtsrechtliche Beanstandungen (BGE 124 II 114 E. 1d S. 118). Inwiefern dies mit Art. 856 bzw. Art. 857 OR nicht vereinbar sein sollte, ist nicht erkennbar. Art. 857 Abs. 3 OR ist in Verbindung mit Art. 857 Abs. 2 OR zu sehen. Abgesehen davon, dass nicht auszuschliessen ist, dass "Richter" auch der sozialversicherungsrechtliche Richter sein könnte, handelt es sich bei den dort erwähnten Auskünften um solche aus Geschäftsbüchern und Geschäftskorrespondenzen, worunter öffentlichrechtliche Entscheidungen von Aufsichtsbehörden begrifflich nicht fallen. Vielmehr ist das von der Beschwerdeführerin bestrittene
Informationsrecht im Zusammenhang mit Art. 857 Abs. 1 OR zu sehen, wonach die Genossenschafter auf zweifelhafte Ansätze aufmerksam machen und die erforderlichen Aufschlüsse verlangen können.

Die Ausführungen der Vorinstanz in E. 8b und c ihres Urteils sind vollumfänglich zu bestätigen.
6.3 Die Beschwerdeführerin legt Wert auf die Tatsache, dass seit der aufsichtsrechtlichen Untersuchung bzw. seit dem Erlass der Verfügung des Bundesamtes für Sozialversicherung viel Zeit verstrichen sei, wobei sich die Verhältnisse massgeblich verändert hätten (einerseits hinsichtlich der beanstandeten Mängel, andererseits und vor allem hinsichtlich des Bestandes der Versicherten).

Dies vermag den Verzicht auf eine umfassende Information der Generalversammlung über die aufsichtsrechtlichen Massnahmen angesichts der mehrfach betonten Bedeutung des Transparenzgebots nicht zu rechtfertigen. Zu einer vollständigen Information gehört einerseits, dass die Beschwerdeführerin die Verfügung des Bundesamtes integral bekannt gibt. Andererseits hat sie es in der Hand, die von ihr allem Anschein nach schon vor Eintritt der Rechtskraft der aufsichtsrechtlichen Verfügung vorgenommenen Änderungen mitzuteilen und beispielsweise den Bescheid des Bundesamtes über die Reglementsprüfung (vgl. Ziff. 2 des Dispositivs der Verfügung) beizulegen und generell ihre in den letzten Jahren praktizierte Geschäftsführung transparent darzustellen, insofern also die Verfügung der Aufsichtsbehörde in einen Gesamtzusammenhang zu stellen.

Die Beschwerde erweist sich auch hinsichtlich der der Beschwerdeführerin auferlegten Informationspflicht als unbegründet.
6.4 Keiner näheren Erläuterung bedarf, dass Ziff. 4 des Dispositivs der Verfügung des Bundesamtes (Pflicht zur Berichterstattung über die Durchführung der Massnahmen) rechtmässig ist.
7.
Das angefochtene Urteil verletzt in keinerlei Hinsicht Bundesrecht. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unbegründet und vollumfänglich abzuweisen.

Entsprechend diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin als unterliegender Partei aufzuerlegen (Art. 156 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG), welche keinen Anspruch auf Parteientschädigung hat (vgl. Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 10'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bundesamt für Sozialversicherung und der Eidgenössischen Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. August 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: