Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-2403/2006

{T 0/2}

Urteil vom 30. Juli 2007

Besetzung: Richter Alberto Meuli (Abteilungspräsident),
Richter Francesco Parrino,
Richter Stefan Mesmer,
Gerichtsschreiber Jean-Marc Wichser.

X._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Amt für Stiftungen und berufliche Vorsorge, Rathausstrasse 24, 4410 Liestal,
Vorinstanz,

betreffend
Aufsichtsbehördliche Massnahmen / Bussenverfügung.

Sachverhalt:

A. Die X._____ (nachfolgend die Stiftung oder die Beschwerdeführerin) ist eine 1978 errichtete Stiftung, welche gemäss der Urkundsänderung vom 9. März 1988 die berufliche Vorsorge im Rahmen des BVG und seiner Ausführungsbestimmungen für die Arbeitnehmer der Stifterfirma (Y._____) und mit dieser wirtschaftlich oder finanziell eng verbundener Unternehmungen, sowie für deren Angehörigen und Hinterlassenen gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität bezweckt (act. 2, Art. 1 und 2).

B. Mit Schreiben vom 13. Februar 2006 erinnerte das Amt für Stiftungen und berufliche Vorsorge des Kantons Basel-Landschaft (nachfolgend die Aufsichtsbehörde oder die Vorinstanz) die Stiftung daran, dass es diese mehrfach vergeblich aufgefordert habe, ihm ein Protokoll über die Verabschiedung der Jahresrechnung und über die Zuwahl eines weiteren Stiftungsratsmitgliedes, sowie ein überarbeitetes Anlage- und Organisationsreglement einzureichen. Die Aufsichtsbehörde wies zudem darauf hin, dass sie gestützt auf die kantonale Verordnung vom 21. Dezember 1993 über die Beaufsichtigung der Stiftungen und Vorsorgeeinrichtungen (VBSV, SGS 211.22) befugt sei, Bussen auszusprechen und nötigenfalls die verantwortlichen Organe abzuberufen, falls eine Vorsorgeeinrichtung verbindliche Weisungen der Aufsichtsbehörde nicht beachte und einer Mahnung ebenfalls keine Folge leiste. Für die Einreichung der fehlenden Unterlagen gewährte sie der Stiftung eine letzte Frist bis zum 15. März 2006. Bei Nichtbeachtung der Frist behielt sich die Aufsichtsbehörde die Verhängung von Bussen sowie weitere Massnahmen vor (act. 9).

C. Nachdem die Stiftung auf diese Aufforderung nicht reagiert hatte, belegte die Aufsichtsbehörde mit Verfügung vom 19. April 2006 den Stiftungsrat der Stiftung mit einer Ordnungsbusse von Fr. 250.-- (vgl. act. B 6, Dispositivziffer 1), wies diesen letztmals an, die angeforderten Unterlagen bis spätestens 15. Mai 2006 nachzureichen (Dispositivziffer 2) und behielt sich ausdrücklich vor, nebst der Anordnung anderer Massnahmen, bei Missachtung der unter Ziffer 2 genannten Frist, den Stiftungsrat mit sofortiger Wirkung zu suspendieren und an dessen Stelle eine kommissarische Verwaltung einzusetzen (Dispositivziffer 3). Der Stiftungsrat wurde ausserdem auf Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) hingewiesen, wonach mit Haft oder Busse bestraft wird, wer einer an ihn erlassenen Verfügung einer zuständigen Behörde nicht Folge leistet (Dispositivziffer 4). Einer allfälligen Beschwerde gegen Ziffer 2 und 3 wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (Dispositivziffer 5). Ihre Verfügung begründete die Aufsichtsbehörde im Wesentlichen mit der Nichtbeachtung mehrerer Aufforderungen zur Einreichung von Unterlagen.

D. Gegen die Verfügung der Aufsichtsbehörde vom 19. April 2006 erhob die Stiftung mit Eingabe vom 28. April 2006 bei der Eidgenössischen Be-

schwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (nachfolgend die Eidg. Beschwerdekommission BVG) Beschwerde und beantragte sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung im Wesentlichen mit der Begründung, diese sei unverhältnismässig. Das Protokoll über die Verschiebung (recte wohl Verabschiedung) der Jahresrechnung 2004 habe nicht versandt werden können, da die darin vorgesehene Wahl eines neuen Arbeitnehmervertreters in der Zwischenzeit hinfällig geworden sei, weil der dafür vorgesehene Mitarbeiter die Firma verlassen habe und kein Nachfolger habe gefunden werden können. Die Aufsichtsbehörde sei im Bild, dass die Stiftung grundsätzlich neu organisiert werde. Die Überarbeitung des Anlage- und Organisationsreglements sei in Auftrag gegeben, aber vom Auftragnehmer noch nicht geliefert worden. Die Mitarbeiter müssten sich prioritär auf das tägliche operative Geschäft konzentrieren. Die behördliche Papierflut sei dazu ein extremes Hindernis (act. B 2).

E. Mit Vernehmlassung vom 9. Juni 2006 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und machte im Wesentlichen geltend, gemäss der VBSV hätten die Vorsorgeeinrichtungen den Jahresbericht und die Jahresrechnung binnen sechs Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres der Aufsichtsbehörde einzureichen. Gestützt darauf sei die Beschwerdeführerin bereits mit Schreiben vom 4. Februar 2005 aufgefordert worden, mit der nächsten Jahresrechnung (30. Juni 2005) ein überarbeitetes Anlagereglement einzureichen. Nach mehreren Mahnschreiben seien Ende Oktober 2005 unvollständige Unterlagen eingetroffen, aus denen unter anderem hervorgegangen sei, dass der Stiftungsrat nicht mehr ordentlich bestellt sei. Trotz weiteren Mahnungen seien weder das Protokoll über die Verabschiedung der Jahresrechnung und die Zuwahl des fehlenden Mitglieds des Stiftungsrates noch das überarbeitete Anlagereglement eingegangen, weshalb die angefochtene Bussenverfügung erlassen werden musste. Weder seien die in der Beschwerde vorgebrachten Schwierigkeiten bei der personellen Bestellung eines Stiftungsrates je erwähnt noch sei ein Fristerstreckungsgesuch eingereicht worden. Die übrigen angeforderten Unterlagen seien jedenfalls nicht eingereicht worden, obwohl der Stiftungsrat als verantwortliches Organ seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen habe (act. B 10).

F. Die Beschwerdeführerin liess sich nicht mehr vernehmen, obwohl der Präsident der Eidg. Beschwerdekommission BVG ihr mit Schreiben vom 14. Juni 2006 die Gelegenheit gab, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen (act. B 11).

G. Der mit Zwischenverfügung vom 27. Juli 2006 vom Präsidenten der Eidg. Beschwerdekommission BVG einverlangte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.-- wurde von der Beschwerdeführerin fristgemäss überwiesen (act. B 13, B 15).

H. Mit Schreiben vom 25. Juni 2007 fragte der zuständige Instruktionsrichter des Bundesverwaltungsgerichts, welches das Verfahren per 1. Januar 2007 übernommen hatte, die Vorinstanz an, ob die Beschwerdeführerin

der Anordnung, welche in Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung enthalten war, zwischenzeitlich Folge geleistet hatte.

Mit Schreiben vom 26. Juni 2007 antwortete die Vorinstanz, dass zwischenzeitlich von den einverlangten Unterlagen einzig noch das überarbeitete Anlage- und Organisationsreglement ausstehe. Die übrigen seien eingereicht worden.

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

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt bei gegebener Zuständigkeit die am 1. Januar 2007 bei den Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei den Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (vgl. Art. 53 Abs. 2 VGG).

1.3 Anfechtungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Verfügung des Amtes für Stiftungen und berufliche Vorsorge des Kantons Basel-Landschaft vom 19. April 2006, welche hinsichtlich der Dispositivziffer 1 (Auferlegung einer Busse) ohne Zweifel eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG darstellt. Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingegangen (Art. 50 und 52 VwVG). Nachdem die Beschwerdeführerin an der Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung ein schutzwürdiges Interesse hat (Art. 48 VwVG) und ferner der verlangte Kostenvorschuss eingezahlt worden ist, ist auf das erhobene Rechtsmittel hinsichtlich der Bussenauferlegung einzutreten.

2. Hingegen ist die Anfechtbarkeit der übrigen Dispositivziffern im Lichte von Art. 5 VwVG näher zu prüfen, wonach als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall gelten, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Rechte oder Pflichten begründen, ändern oder aufheben, das Bestehen, Nichtbestehen oder den Umfang von Rechten oder Pflichten feststellen oder Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten abweisen oder auf solche nicht eintreten.

2.1 In Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung wird eine Frist zur Einreichung von Unterlagen gesetzt. Hierbei handelt es sich jedoch um eine verfahrensleitende Anordnung, die mangels drohendem nicht wiedergutzumachendem Nachteil nicht selbständig anfechtbar ist. Im Übrigen sind zwischenzeitlich die einverlangten Unterlagen mit einer Ausnahme eingereicht worden, so dass diese Anordnung teilweise gegenstandslos geworden ist. Demnach ist auf die Beschwerde, insoweit sie auch Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung rügt, nicht einzutreten.

2.2 In Ziffer 3 und 4 der angefochtenen Verfügung werden Anordnungen im Sinne von Art. 5 VwVG lediglich angedroht und nicht unmittelbar getroffen, so dass diese Dispositivziffern nicht angefochten werden können und auf die Beschwerde, soweit mit dieser die betreffenden Anordnungen angefochten werden sollten, ebenfalls nicht eingetreten werden kann.

2.3 Um die Dispositivziffer 5 (Entzug der aufschiebenden Wirkung) anfechten zu können, wird gemäss Art. 55 Abs. 3 VwVG ein begründetes Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung vorausgesetzt. Ein Solches kann jedoch der Beschwerdeschrift nicht entnommen werden.

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

4.

4.1 Im vorliegenden Fall rügt die Beschwerdeführerin sinngemäss, dass die angefochtene Bussenverfügung der Aufsichtsbehörde unverhältnismässig sei, zumal die Verzögerungen in der Bestellung des Stiftungsrates und in der Überarbeitung des Anlagereglements auf äussere Umstände (Austritt des designierten Arbeitnehmervertreters und nicht rechtzeitiger Erhalt der in Auftrag gegebenen Reglementsüberarbeitung) zurückzuführen sei. Überdies werde die auch durch Familienmitglieder betriebene KMU in ihrer operativen Tätigkeit durch die administrativen Aufgaben übermässig behindert. Demgegenüber weist die Vorinstanz auf die mehrfachen Mahnungen hin und auf den Umstand, dass die Beschwerdeführerin nicht darauf reagiert habe, um etwa die Gründe für die Verzögerungen rechtzeitig zu erklären oder eine Fristerstreckung zu verlangen. Der Stiftungsrat sei dafür verantwortlich, die ihm gesetzlich zugetragenen Aufgaben zu erfüllen.

4.2 Gemäss Art. 62 Abs. 1 BVG wacht die Aufsichtsbehörde darüber, dass die Vorsorgeeinrichtung die gesetzlichen Vorschriften einhält, indem sie insbesondere die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften prüft (lit. a), von den Vorsorgeeinrichtungen periodisch Berichterstattung fordert, namentlich über die Geschäftstätigkeit (lit. b), Einsicht in die Berichte der Kontrollstelle und des Experten für berufliche Vorsorge nimmt (lit. c) sowie die Massnahmen zur Behebung von Mängeln trifft (lit. d) und Streitigkeiten betreffend das Recht der versicher-

ten Person auf Information beurteilt (lit. e).

Gemäss Art. 62 Abs. 1 lit. d BVG trifft die Aufsichtsbehörde die Massnahmen zur Behebung von Mängeln. Hierzu stehen ihr repressive und präventive Aufsichtsmittel zur Verfügung. Mittels des repressiven Handelns soll der rechtmässige Zustand wieder hergestellt werden und die präventiven Mittel sind darauf ausgelegt, gesetzes- und statutenwidriges Verhalten der Vorsorgeeinrichtung durch eine laufende Kontrolle ihrer Geschäftstätigkeit zu verhindern.

4.3 Als repressive Aufsichtsmittel kommen unter anderem in Frage die Mahnung pflichtvergessener Organe, das Erteilen von Weisungen oder Auflagen, soweit die Vorsorgeeinrichtung keinen Ermessensspielraum hat, die Aufhebung und Änderung von Entscheiden oder Erlassen der Stiftungsorgane, wenn und soweit diese gesetzes- oder urkundenwidrig sind, die Abberufung und Neueinsetzung von Stiftungsorganen und Liquidatoren, die Ersatzvornahme durch Dritte auf Kosten der Stiftung oder die Einsetzung eines Beistandes oder eines interimistischen Stiftungsrates unter gleichzeitiger Enthebung des ordentlichen Stiftungsrates (Isabelle Vetter-Schreiber, Staatliche Haftung bei mangelhafter BVG-Aufsichtstätigkeit, Zürich 1996, S. 63 ff.; Christina Ruggli, Die behördliche Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, Basel 1992, S. 111 ff.). Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen steht fest, dass die Aufsichtsbehörde bloss dann mittels Massnahmen repressiv eingreifen kann, falls sie im Handeln der Vorsorgeeinrichtung einen Verstoss gegen gesetzliche oder statutarische Vorschriften erkennt. Die Aufsichtstätigkeit ist mithin als eine Rechtskontrolle ausgestaltet (Isabelle Vetter-Schreiber, a.a.O., S. 33f.; Carl Helbling, Personalvorsorge und BVG, 8. Aufl. Bern 2006, S. 667).

4.4

4.4.1 Die Stiftungsorgane haben der Aufsichtsbehörde jährlich einen Bericht, die Bilanz und die Betriebsrechnung (Einnahmen- und Ausgabenrechnung) einzureichen (Carl Helbling, a.a.O., S. 666). Obwohl bundesgesetzlich nicht vorgeschrieben, ergibt sich diese Pflicht notwendigerweise aus der materiellen Staatsaufsicht, da ansonsten weder eine jährliche Prüfung der Geschäftsführung, des Rechnungswesens und der Vermögenslage durch die Kontrollstelle (vgl. Art. 36 der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2, SR 831.441.1]) noch eine ordnungsgemässe Beaufsichtigung möglich wäre (BGE 124 IV 217 E. 2 f, Christina Ruggli, a.a.O., S. 65).

4.4.2 Der Regierungsrat des Kantons Basellandschaft konkretisierte die kantonale Aufsichtstätigkeit im Rahmen des bundesrechtlich umschriebenen Umfanges der Aufsicht mit Erlass der bereits erwähnten VBSV. Danach haben die Vorsorgeeinrichtungen den Jahresbericht und die Jahresrechnung jeweils binnen sechs Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres (§ 8 VBSV), Reglemente und andere Ausführungsbestimmungen spätestens im Zeitpunkt von deren Inkrafttreten bei der Aufsichtsbehörde einzureichen (§

9 VBSV) und kann die Aufsichtsbehörde als Mittel der Aufsicht unter anderem Ordnungsbussen bis Fr. 500.-- verhängen (§ 15 BSV). Diese kantonalen Ausführungsbestimmungen stehen im Einklang mit Art. 62 BVG und stellen vorliegend somit eine genügende gesetzliche Grundlage dar.

4.4.3 Ob und welche repressiven Aufsichtsmittel im Einzelfall zu ergreifen sind, liegt im pflichtgemässen Ermessen der Aufsichtsbehörde. Dabei hat sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten (HANS-MICHAEL RIEMER, Berner Kommentar, Art. 84 ZGB N 88 ff., insbesondere N 109 und 111). Die Vorinstanz hat im vorliegenden Fall der Beschwerdeführerin gestützt auf die obigen Bestimmungen nach mehrfacher erfolgloser Mahnung, das Protokoll über die Verabschiedung der Jahresrechnung und die Zuwahl eines Stiftungsratsmitglieds sowie das überarbeitete Anlage- und Organisationsreglement einzureichen, eine Busse von Fr. 250.-- auferlegt und ihr eine neue Frist angesetzt, um die verlangten Unterlagen einzureichen. Zu prüfen bleibt somit, ob die konkret getroffene Massnahme verhältnismässig ist.

4.5

4.5.1 Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen (oder privaten) Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen zumutbar und verhältnismässig erweist. Erforderlich ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation (BGE 132 I 62 E. 7.2 mit Hinweisen).

4.5.2 Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz die Busse von Fr. 250.-- erst dann der Beschwerdeführerin auferlegt, als sie diese vorgängig erfolglos und mehrfach gemahnt hatte, die verlangten Unterlagen einzureichen. Das Vorgehen war somit verhältnismässig. Die Busse war vorliegend erforderlich, nachdem die Beschwerdeführerin ihrer Pflicht zur Einreichung der Unterlagen auch nach wiederholter Aufforderung nicht nachgekommen und ihr auch eine Ordnungsbusse angedroht worden ist. Auch die Höhe der Busse ist nicht zu beanstanden, da sie für die Beschwerdeführerin absolut zumutbar ist. Die erforderliche Zweck-Mittel-Relation ist hier ohne Zweifel gewahrt, zumal die Beschwerdeführerin auch kein Fristerstreckungsgesuch gestellt hat, um etwa das überarbeitete Anlage- und Organisationsreglement nachzureichen. Insgesamt ist die angefochtene Verfügung nicht zu beanstanden.

5.

5.1 Die Beschwerde ist nach dem Gesagten, soweit darauf einzutreten ist, abzuweisen. Das führt dazu, dass die Beschwerdeführerin gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG kostenpflichtig wird. Die Verfahrenskosten sind gemäss dem Reglement vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu bestimmen. Sie werden auf Fr. 1'000.-- festgelegt. Es erfolgt eine Verrechnung mit dem bereits einbezahlten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.--.

5.2 Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine

Entschädigung für ihr erwachsene Kosten zusprechen. Allerdings steht der obsiegenden Vorinstanz praxisgemäss keine Parteientschädigung zu.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde gegen die Verfügung des Amtes für Stiftungen und berufliche Vorsorge des Kantons Basel-Landschaft vom 19. April 2006 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Der Saldobetrag von Fr. 500.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
3. Der obsiegenden Vorinstanz wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Dieses Urteil wird eröffnet:
   - der Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
   - der Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
   - dem Bundesamt für Sozialversicherungen (Gerichtsurkunde)

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber

Alberto Meuli Jean-Marc Wichser

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand am: