



Urteil vom 5. Februar 2025

Besetzung

Richter Philipp Egli (Vorsitz),
Richter Beat Weber,
Richterin Caroline Bissegger,
Gerichtsschreiberin Sandra Tibis.

Parteien

Stadt Winterthur,
vertreten durch lic. iur. Hans-Peter Stäger, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerin,

gegen

Pensionskasse der Stadt Winterthur,
vertreten durch Dr. iur. Isabelle Vetter-Schreiber, Rechtsan-
wältin,
Beschwerdegegnerin,

BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS),
Vorinstanz.

Gegenstand

Berufliche Vorsorge, Nichteintreten auf Aufsichtsbe-
schwerde, Verfügung vom 13. August 2021.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die berufliche Vorsorge des Personals der Stadt Winterthur (nachfolgend: Beschwerdeführerin) erfolgt gemäss der Verordnung über die Pensionskasse der Stadt Winterthur vom 25. Februar 2013 (SRS 1.4.8-1 = BVS-act. 1/4; nachfolgend PKSWV) durch die Pensionskasse der Stadt Winterthur (nachfolgend: PKSW oder Beschwerdeführerin). Bei der PKSW handelt es sich um eine umhüllende Vorsorgeeinrichtung mit Sitz in Winterthur, die mit öffentlicher Urkunde vom 25. Februar 2013 errichtet wurde (Art. 1 der Stiftungsurkunde der Pensionskasse der Stadt Winterthur [SRS 1.4.8-1.1] = BVS-act. 1/2). Sie entstand durch Umwandlung einer unselbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts in eine öffentlich-rechtliche Vorsorgestiftung und wurde mit Verfügung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (nachfolgend: BVS oder Vorinstanz) vom 4. Juli 2014 per 1. Januar 2014 unter der Nummer ZH.1451 ins Register für berufliche Vorsorge eingetragen.

A.b Seit der Verselbständigung wird die PKSW im System der Vollkapitalisierung geführt (Art. 4 Abs. 1 PKSWV), befand sich aber zu diesem Zeitpunkt und auch während der darauffolgenden Jahre stets in Unterdeckung (BVS-act. 1/14, 1/15, 11/3). Deshalb wurden seit 2014 von Arbeitgebenden und Versicherten Sanierungsbeiträge erhoben (Art. 13 Abs. 1 PKSW; BVS-act. 14, S. 41). Der Sanierungsbeitrag der Arbeitgebenden und Versicherten beträgt insgesamt 2.4 % der versicherten Löhne, aufgeteilt in einen Sanierungsbeitrag der Arbeitgebenden von 1.45 % und der Versicherten von 0.95 % (Art. 13 Abs. 1 PKSWV). Gemäss Art. 13 Abs. 2 PKSWV kann der Stiftungsrat den gesamten Sanierungsbeitrag um höchstens vier Prozentpunkte erhöhen, wenn gemäss den Empfehlungen des Experten für berufliche Vorsorge weitergehende Massnahmen erforderlich sind. Erhöhungen des Sanierungsbeitrags werden ebenfalls im Finanzierungsverhältnis 60 % zu 40 % auf Arbeitgebende und Versicherte aufgeteilt (Art. 13 Abs. 3 PKSWV). Gemäss Art. 13 Abs. 4 PKSWV kann der Stiftungsrat den Sanierungsbeitrag der Versicherten ganz oder teilweise durch eine Minderverzinsung der Sparguthaben ersetzen; diese muss einen gleichwertigen Beitrag zur Sanierung ergeben.

A.c Die Arbeitgebenden waren im Stiftungsrat der PKSW in den Jahren 2017 bis 2020 unter anderem durch Michael Künzle (Stadtpräsident; bis 31. Mai 2020), Yvonne Beutler (Stadträtin; bis 31. Dezember 2018) und die

damalige Personalchefin der Beschwerdeführerin (bis 31. Dezember 2019) vertreten (BVS-act. 1/3, 1/14, 1/15, 11/3).

A.d Am 12. Dezember 2017 beschloss der Stiftungsrat, die Sparguthaben der Versicherten ab 1. Januar 2018 mit 0.5 % statt wie zuvor mit 1.0 % zu verzinsen. Der Beschluss resultierte aus dem Antrag im Stiftungsrat, «zusätzlich zum Sanierungsplan etwas gegen die Unterdeckung» zu unternehmen (BVS-act. 7/2).

A.e Die Versicherten wurden mit Schreiben der PKSW vom 18. Dezember 2017 wie folgt über den Stiftungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2017 informiert (BVS-act. 7/3): «Angesichts der nach wie vor schwierigen finanziellen Situation der PKSW hat der Stiftungsrat an der Sitzung vom 12. Dezember 2017 beschlossen, die Sparguthaben im 2018 mit 0.5 % zu verzinsen. Diese tiefe Verzinsung ist ein weiterer Beitrag zur gesetzlich vorgeschriebenen finanziellen Sicherung der PKSW.»

A.f Am 28. November 2018 beschloss der Stiftungsrat, die Minderverzinsung mit 0.5 % im Jahr 2019 weiterzuführen (BVS-act. 7/4).

A.g Ein Mitbericht vom 7. Juni 2019 zuhanden des Stadtrates betreffend die Anweisung der Arbeitgebervertretung im Stiftungsrat der PKSW (Erhöhung Sanierungsbeiträge) enthielt den Entwurf eines Stadtratsbeschlusses, wonach die Arbeitgebervertretungen unter anderem angewiesen werden sollten, «sich grundsätzlich für eine Weiterführung der bisherigen Sanierungsbeiträge einzusetzen (ohne Anrechnung der Minderverzinsung)» (BVS-act. 11/1 und 11/2). Der Antragsentwurf wurde von der damaligen Personalchefin der Beschwerdeführerin verfasst.

A.h Mit Schreiben vom 12. Juni 2019 (BVS-act. 1/5) wandte sich der Stadtrat an die PKSW und führte unter anderem aus, der Stadtrat sei zum Schluss gekommen, die derzeitige Anwendung einer Minderverzinsung von 0.5 % seit dem 1. Januar 2018, die vom Stiftungsrat der PKSW beschlossen worden sei, sei rechtswidrig und müsse rückgängig gemacht werden. Der Stadtrat habe die Arbeitgebervertretungen angewiesen, einen entsprechenden Antrag im Stiftungsrat einzubringen und für diesen zu stimmen. Der Entscheid müsse aber durch den Stiftungsrat und nicht durch den Stadtrat gefällt werden.

Der Stadtrat begründete seine Auffassung namentlich mit einem Hinweis auf die Regelung in Art. 13 Abs. 4 PKSW. Das Verhältnis 60:40 der Sanierungsbeiträge sei auch bei einem Ersatz der arbeitnehmerseitigen

Sanierungsbeiträge durch die Minderverzinsung zu wahren. Zudem müsse die Minderverzinsung die Sanierungsbeiträge der Arbeitnehmenden ersetzen. Diese Vorgaben seien derzeit nicht eingehalten. Die Stadt beteilige sich seit 1. Januar 2018 (Beginn Minderverzinsung) mit einem zu tiefen Beitrag an den Sanierungsmassnahmen. Der aktuelle Status quo müsse so rasch als möglich behoben werden, auch um die Arbeitgebervertretungen nicht dem Risiko einer Haftungsklage auszusetzen.

A.i Im Schreiben der PKSW an den Stadtrat vom 30. Oktober 2019 führte die PKSW aus, der Stiftungsrat habe verschiedene juristische Stellungnahmen und Kurzgutachten geprüft, und schlug vor, im persönlichen Dialog eine gemeinsame Beurteilung der Sachlage vorzunehmen und eine gemeinsam getragene Lösung zu finden (BVS-act. 1/6).

A.j Der Stadtrat begrüßte mit Schreiben an die PKSW vom 4. Dezember 2019 grundsätzlich ein Treffen, wies allerdings darauf hin, dass sich an seiner rechtlichen Einschätzung der Minderverzinsung seit dem Schreiben vom 12. Juni 2019 nichts geändert habe (BVS-act. 1/7).

A.k Mit Schreiben vom 29. Januar 2020 richtete sich der Stadtrat an die Vorinstanz und fragte diese an, ob sie bereit sei, zur strittigen Frage der Minderverzinsung ohne Anrechnung an die Sanierungsbeiträge der Versicherten eine Einschätzung abzugeben (BVS-act. 1/8). Bislang habe zwischen der PKSW und dem Stadtrat keine Einigung erzielt werden können.

A.l Die Vorinstanz teilte dem Stadtrat mit Schreiben vom 11. März 2020 mit, es sei ihr nicht möglich, auf das Anliegen des Stadtrates einzutreten. Die Vorinstanz habe das frühere und das aktuelle Sanierungskonzept – namentlich die Frage, ob die vom Stiftungsrat beschlossene Minderverzinsung von 0.5 % für die Jahre 2018 und 2019 ohne Anrechnung an die Sanierungsbeiträge der Arbeitnehmenden rechtens sei – überprüft und aus aufsichtsrechtlicher Sicht für in Ordnung befunden. Die Sanierungsmassnahmen seien notwendig und die Entscheidungen des Stiftungsrates nachvollziehbar. Eine Überschreitung des Ermessens oder ein anderweitig rechtswidriges Handeln der Verantwortungsträger könne die Vorinstanz nicht erkennen. Im Übrigen liege es auch nicht in der Zuständigkeit der Vorinstanz, im Sinne einer Schiedsgerichtsbarkeit über Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Vorsorgeeinrichtungen zu urteilen. Dazu sei der gerichtliche Weg nach Artikel 73 BVG (SR 831.40) zu beschreiten (BVS-act. 1/9).

A.m Mit E-Mail vom 25. März 2020 informierte der Stadtschreiber die PKSW, dass sich der Stadtrat am selben Datum mit der Thematik der Minderverzinsung befasst habe. Da sich die Vorinstanz nicht in der Lage sehe, eine umfassende schriftliche Einschätzung abzugeben, schlage der Stadtrat dem Stiftungsrat vor, die strittige Frage durch eine Schiedsrichterin oder einen Schiedsrichter beurteilen zu lassen (BVS-act. 1/10).

A.n Mit Schreiben vom 8. Mai 2020 informierte die PKSW den Stadtrat, dass der Stiftungsrat an der Sitzung vom 21. April 2020 das Thema der Minderverzinsung erneut aufgenommen habe. Der Vorschlag zur Einschaltung eines Schiedsgerichtes werde abgelehnt. Der Stiftungsrat überlasse es dem Stadtrat, den von der Vorinstanz vorgezeichneten gerichtlichen Weg einzuschlagen (BVS-act. 1/11).

A.o Bereits am 20. Mai 2019 erliess der Stiftungsrat der PKSW ein überarbeitetes Vorsorgereglement und setzte dieses per 1. Januar 2020 in Kraft (BVS-act. 20). Im neu eingefügten Art. 47 «Finanzielles Gleichgewicht» werden die Sanierungsmassnahmen geregelt.

B.

B.a Mit Eingabe vom 10. Juni 2020 (BVS-act. 1) reichte die Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Hans-Peter Stäger, bei der Vorinstanz eine Aufsichtsbeschwerde ein und beantragte Folgendes:

1. Es sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, die Minderverzinsung der Altersguthaben von 0.5 % ohne Anrechnung an die Sanierungsbeiträge der Versicherten für die Jahre 2018 und 2019 rückgängig zu machen oder eine andere korrigierende Massnahme zu beschliessen.
2. Die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, ihr Vorsorgereglement, gültig ab 1. Januar 2020, so anzupassen, dass die Bestimmungen zum finanziellen Gleichgewicht mit den Vorschriften der städtischen Pensionskassenverordnung und der Stiftungsurkunde vom 25. Februar 2013 übereinstimmen.

Was die Rechtzeitigkeit der Beschwerde betrifft, führte die Beschwerdeführerin vor der Vorinstanz namentlich aus, sie sei gehalten gewesen, vor einem Aufsichtsverfahren eine einvernehmliche Regelung mit der PKSW anzustreben (BVS-act. 11). Davon sei auch die PKSW ausgegangen, hätte sie doch sonst keine Rechtsgutachten eingeholt und kein Gesprächsangebot unterbreitet. Die Beschwerdeführerin habe erst nach dem Schreiben vom 8. Mai 2020 (eingegangen am 18. Mai 2020) davon ausgehen

können, dass der Versuch einer einvernehmlichen Regelung bzw. einer alternativen Konfliktlösung gescheitert sei. Soweit die BVG-Aufsichtsbeschwerde überhaupt einer Frist unterliege, betrage diese jedenfalls 30 Tage und sei vorliegend gewahrt. Weiter habe die Beschwerdeführerin erst mit dem Mitbericht vom 7. Mai 2019 Kenntnis von der strittigen Minderverzinsung ohne Anrechnung an den Sanierungsbeitrag der Versicherten erhalten. Der Stadtrat habe daraufhin zeitnah reagiert und zuerst versucht, durch seine Vertretung im Stiftungsrat eine Korrektur zu bewirken, sowie eine einvernehmliche Regelung mit der PKSW gesucht.

B.b Die PKSW beantragte mit Stellungnahmen vom 14. Oktober 2020 und 29. März 2021, die Aufsichtsbeschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (BVS-act. 7, 17). Zur Rechtzeitigkeit der Beschwerde führte die PKSW unter anderem aus, die Beschwerde sei verspätet erfolgt. Die strittige Minderverzinsung sei vom Stiftungsrat am 12. Dezember 2017 beschlossen worden und die Beschwerdeführerin darüber seit der Zustellung des Informationsschreibens vom 18. Dezember 2017, also seit 19. Dezember 2017, im Bilde. Die Beschwerdeführerin habe sich aber erst rund eineinhalb Jahre nach Erlass des Stiftungsratsbeschlusses bei der PKSW gemeldet und damit die Frist zur Anfechtung des Stiftungsratsbeschlusses vom 12. Dezember 2017 verpasst. Selbst wenn aber davon auszugehen wäre, dass die Beschwerdeführerin erst am 7. Mai 2019 Kenntnis hiervon erhalten hätte, sei die Einreichung einer Beschwerde über ein Jahr später gleichwohl verspätet erfolgt.

B.c Die Vorinstanz trat mit Verfügung vom 13. August 2021 (BVGer-act. 1 Beilage 2) nicht auf die Aufsichtsbeschwerde ein. Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, es fänden sich weder auf Gesetzes- noch Verordnungsstufe allgemeine Vorgaben darüber, innerhalb welcher Frist gegen einen Stiftungsratsbeschluss aufsichtsrechtlich vorzugehen sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sei nicht ganz eindeutig, wie lange die Frist für die Anfechtung dauere und ob im Sinne eines zweistufigen Verfahrens in jedem Fall zwei Fristen (Frist für internes Einspracheverfahren und Frist für Beschwerde vor Aufsichtsbehörde) zu beachten seien. Für den Fristbeginn sei auf die (vollständige) Information über den angefochtenen Stiftungsratsbeschluss abzustellen.

Die Information über die angefochtene Mindestverzinsung ab 1. Januar 2018 sei unstrittig (erstmal) mit Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 17. Dezember 2017 an die Versicherten erfolgt. Die Beschwerdeführerin bringe vor, erst mit dem Stadtrat-Antrag am 7. Mai 2019 Kenntnis erhalten

zu haben, was allerdings nicht nachvollziehbar sei. Zwar sei im Informationsschreiben vom 18. Dezember 2017 nur die Minderverzinsung an sich erwähnt, nicht jedoch deren Nichtanrechnung an die bereits seit 2014 laufenden Sanierungsbeiträge. Im angefochtenen Stiftungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2017 sei jedoch die Minderverzinsung unmissverständlich «zusätzlich zum Sanierungsplan» beschlossen worden. Für die Stiftungsratsmitglieder sei somit von Anfang an klar gewesen, dass keine Anrechnung der neu beschlossenen Minderverzinsung an die bereits laufenden Sanierungsbeiträge erfolgen solle. Die Beschwerdeführerin als Arbeitgeberin müsse sich diese Kenntnis ihrer Vertretungen im Stiftungsrat anrechnen lassen. Dies gelte umso mehr, als sie selbst wiederholt davon ausgehe, dass die Arbeitgebervertretungen im Stiftungsrat weisungsgebunden seien.

Ausserdem habe die Beschwerdeführerin als Arbeitgeberin auch aufgrund der Umsetzung der Sanierungsmassnahmen während des gesamten Jahres 2018 Kenntnis davon haben müssen, dass die Sanierungsbeiträge in unveränderter Höhe erhoben worden seien und somit keine Anrechnung der Minderverzinsung erfolgt sei. Und schliesslich seien die Vertreterinnen und Vertreter der Beschwerdeführerin auch selbst als Arbeitnehmende betroffen und hätten somit ebenfalls Kenntnis davon haben müssen, dass sich die Sanierungsbeiträge ab 1. Januar 2018 nicht durch eine Anrechnung der Minderverzinsung verringert hätten. Es sei mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin spätestens mit der weiteren Erhebung der unveränderten Sanierungsbeiträge, mithin spätestens im Januar oder Februar 2018, auch von der Nichtanrechnung der Minderverzinsung an die Sanierungsbeiträge gewusst habe. Die rund eineinhalb Jahre später erhobene BVG-Aufsichtsbeschwerde vom 10. Juni 2020 sei verspätet erfolgt. Dies gelte selbst dann, wenn von einer Überprüfungs- und Überlegungsfrist von einem Jahr ausgegangen werde.

Dasselbe müsse in Bezug auf die Weiterführung der Minderverzinsung ab 1. Januar 2019 gelten, welche am 28. November 2018 beschlossen worden sei. Da es sich inhaltlich um genau dieselbe Materie gehandelt habe, könne die Beschwerdeführerin jedenfalls nicht nochmals eine Bedenkfrist von mehreren Monaten für die Anfechtung der neuerlich beschlossenen Minderverzinsung geltend machen. Auch hinsichtlich des Weiterführungsbeschlusses vom 28. November 2018 sei die Anfechtung beim Stiftungsrat am 12. Juni 2019 und damit auch die spätere Beschwerdeerhebung als verspätet zu betrachten.

Schliesslich richte sich die BVG-Aufsichtsbeschwerde gegen die vom Stiftungsrat am 20. Mai 2019 verabschiedete neue Fassung des Vorsorgereglements, gültig ab 1. Januar 2020. Auch diesbezüglich müsse sich die Beschwerdeführerin die Kenntnis ihrer Vertretung im Stiftungsrat anrechnen lassen. Im Gegensatz zur Minderverzinsung sei die Anpassung des Vorsorgereglements erstmals in der Beschwerde vor der Vorinstanz vom 10. Juni 2020 erhoben worden. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb sich die Beschwerdeführerin rund ein Jahr Zeit gelassen habe, um die Regelung im Vorsorgereglement zu beanstanden. Daher sei auf die BVG-Aufsichtsbeschwerde auch insoweit nicht einzutreten.

Offenbleiben könne, ob die Beschwerdeführerin als Arbeitgeberin und Gründerin der Stiftung im konkreten Fall überhaupt beschwerdebefugt sei.

C.

C.a Gegen den Beschwerdeentscheid vom 13. August 2021 erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 15. September 2021 (BVGer-act. 1) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Rückweisung der Sache zur materiellen Prüfung an die Vorinstanz.

C.b Der mit Zwischenverfügung vom 29. September 2021 (BVGer-act. 2) von der Beschwerdeführerin einverlangte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.- ist am 7. Oktober 2021 bei der Gerichtskasse eingegangen (BVGer-act. 5).

C.c Mit Beschwerdeantwort vom 6. Dezember 2021 (BVGer-act. 11) beantragte die Beschwerdegegnerin die Abweisung der Beschwerde.

C.d Mit Vernehmlassung vom 8. Dezember 2021 (BVGer-act. 12) beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

C.e Mit Eingabe vom 3. Februar 2022 (BVGer-act. 15) hielt die Beschwerdegegnerin an ihrem bisherigen Antrag fest und verzichtete auf weitere Ausführungen.

C.f Mit Replik vom 8. März 2022 (BVGer-act. 17) hielt die Beschwerdeführerin am Rechtsbegehren der Beschwerde fest und beantragte überdies, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, das vollständige Protokoll der Sitzung des Stiftungsrates vom 9. April 2019 zu edieren.

C.g Mit Duplik vom 19. April 2022 (BVGer-act. 19) erneuerte die Beschwerdegegnerin den Antrag auf Abweisung der Beschwerde und reichte das Protokoll der Sitzung des Stiftungsrates vom 9. April 2019 ein.

C.h Mit Duplik vom 4. Mai 2022 (BVGer-act. 20) hielt die Vorinstanz an ihrem Abweisungsantrag fest.

C.i Mit Stellungnahme vom 30. Mai 2022 (BVGer-act. 22) äusserte sich die Beschwerdeführerin zum eingereichten Protokoll des Stiftungsrates vom 9. April 2019 und hielt an ihrem beschwerdeweise gestellten Antrag fest.

C.j Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die eingereichten Beweismittel ist – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 1 BVG in Verbindung mit Art. 31-33 VVG Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge. Da die Vorinstanz vorliegend in ihrer Funktion als BVG-Aufsichtsbehörde verfügt hat, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Die Bestimmungen des ATSG (SR 830.1) sind für den Bereich des BVG mangels eines entsprechenden Verweises nicht anwendbar (Art. 2 ATSG e contrario).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Nichteintretensentscheids durch diesen besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Abänderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.4 Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist – nachdem auch der Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet wurde – einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht stellt bei der Beurteilung einer Streitsache im Bereich der beruflichen Vorsorge grundsätzlich auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verfügungen (hier: 13. August 2021) eingetretenen Sachverhalt ab (Urteil des BVGer C-5797/2020 vom 16. August 2024 E. 2.1). Mit Bezug auf das anwendbare Recht ist davon auszugehen, dass in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 132 V 215 E. 3.1.1).

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

2.3 Anfechtungsobjekt und damit Begrenzung des Streitgegenstandes des vorliegenden Beschwerdeverfahrens (vgl. BGE 139 II 233 E. 3.2) bildet der Beschwerdeentscheid vom 13. August 2021, mit welchem die Vorinstanz auf die Aufsichtsbeschwerde der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens kann lediglich die Frage bilden, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf die Aufsichtsbeschwerde vom 10. Juni 2020 eingetreten ist.

3.

Vor Bundesverwaltungsgericht äusserten sich die Verfahrensbeteiligten wie folgt zum Streitgegenstand:

3.1 Die Beschwerdeführerin bestritt, dass sie spätestens im Januar oder Februar 2018 fristauslösende Kenntnis von der Minderverzinsung ohne Anrechnung an den Sanierungsbeitrag erhalten habe (BVGer-act. 1, 17, 22). Vielmehr habe sie erst im Mai 2019 anrechenbare (sichere und vollständige) Kenntnis von der strittigen Sanierungsmassnahme erhalten. Danach habe sie versucht, auf eine Rückgängigmachung des Beschlusses hinzuwirken. Sie habe sich ferner für eine einvernehmliche Regelung unter den Parteien eingesetzt und sogar angeboten, die strittige Frage durch ein Schiedsgericht beurteilen zu lassen. Als dieses Angebot von der Beschwerdegegnerin endgültig abgelehnt worden sei, habe sie am 10. Juni

2020 Aufsichtsbeschwerde erhoben. Diese sei somit rechtzeitig erfolgt, weshalb die Vorinstanz darauf hätte eintreten müssen.

Weiter führte die Beschwerdeführerin aus, sie habe bis zum 7. Mai 2019 keine Veranlassung gehabt, an der Rechtmässigkeit der beschlossenen Minderverzinsung zu zweifeln. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass im Jahr 2018 die Sanierungsbeiträge nach wie vor in gleicher Höhe wie bisher erhoben worden seien und somit keine Anrechnung der beschlossenen Minderverzinsung erfolgt sei. Die Beschwerdeführerin habe auf die Richtigkeit der erhobenen Sanierungsbeiträge vertraut und sei nicht verpflichtet gewesen zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin das geltende Kassenrecht verletze. Weiter hätten die Arbeitgebervertretungen im Stiftungsrat eine Schweigepflicht gegenüber dem Stadtrat (bzw. Dritten), weshalb eine Wissenszurechnung nicht statthaft sei. Zudem bestehe der Eindruck, dass sich der Stiftungsrat erstmals am 9. April 2019 vertieft mit der Anrechnung der Minderverzinsung befasst habe. Die Vorinstanz rechne der Beschwerdeführerin damit eine angebliche Kenntnis der fehlenden Anrechnung der Minderverzinsung zu, obwohl sich der Stiftungsrat der Beschwerdegegnerin weder am 12. Dezember 2017 noch am 28. November 2018 mit der einschlägigen Regelung in Art. 13 der PK-Verordnung auseinandergesetzt habe. Aus den beiden Stiftungsratsprotokollen gehe mit keinem Wort hervor, dass die Minderverzinsung ohne Anrechnung an die Sanierungsbeiträge erfolgen solle. Bis im Mai 2019 sei die Frage der Anrechnung der Minderverzinsung im Stiftungsrat nie explizit entschieden worden.

Was die beanstandete Regelung im Vorsorgereglement betreffe (Ziff. 2 der Aufsichtsbeschwerde vor der Vorinstanz), bestehe ein enger Sachzusammenhang mit dem Thema der Minderverzinsung, weshalb es auf der Hand liege, dass die Beschwerdeführerin zuerst geklärt habe, ob diesbezüglich eine einvernehmliche Regelung mit der Beschwerdegegnerin möglich sei, und – nachdem dies nicht der Fall gewesen sei – die beanstandete Regelung im Vorsorgereglement aus prozessökonomischen Gründen ebenfalls in ihre Aufsichtsbeschwerde einbezogen habe. Die Anfechtungsfrist gegenüber dem neuen Vorsorgereglement habe frühestens mit dem Inkrafttreten des neuen Reglements per 1. Januar 2020 beginnen können, selbst wenn die Beschwerdeführerin anrechenbare Kenntnis von der Beschlussfassung am 20. Mai 2019 gehabt haben sollte. Dass die Beschwerdeführerin bereits im Juni 2019 vom neuen Vorsorgereglement Kenntnis gehabt habe, werde mit Nichtwissen bestritten.

3.2 Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin ist es offensichtlich, dass der Stiftungsrat für die Jahre 2018 und 2019 nebst der Erhebung von Sanierungsbeiträgen zusätzlich eine Minderverzinsung ohne Anrechnung an die Sanierungsbeiträge der Versicherten wollte (BVGer-act. 11, 19). Auf jeden Fall sei den Arbeitgebervertretungen im obersten Kassenorgan bekannt gewesen, dass eine Minderverzinsung ohne Anrechnung an die Sanierungsbeiträge durchgeführt werde. Dies ergebe sich bereits aus dem undatierten Antrag der damaligen Arbeitgebervertreterin und Personalchefin der Beschwerdeführerin an den Stadtrat, wonach die Arbeitgebervertretungen im Stiftungsrat angewiesen worden seien, «sich grundsätzlich für eine Weiterführung der bisherigen Sanierungsbeiträge (ohne Anrechnung der Minderverzinsung)» einzusetzen. Aus dieser Formulierung sei ohne Weiteres ersichtlich, dass die Arbeitgebervertreterin klarerweise davon ausgegangen sei, dies werde bereits so gehandhabt, ansonsten hätte nicht von «Weiterführung» gesprochen werden können. Die Beschwerdeführerin habe sich als Arbeitgeberin die Kenntnis ihrer Vertretungen im Stiftungsrat anrechnen zu lassen, zumal sie ein Instruktionsrecht beanspruche, was zwingend mit der Kenntnis der anstehenden Geschäfte im Stiftungsrat verbunden sei.

Wenn bei der Beschwerdeführerin erst nach dem 7. Mai 2019 Zweifel an der Rechtmässigkeit der Massnahme aufgekommen sein sollten, könne dies keinen Einfluss auf den Fristenlauf haben. Unbehelflich sei auch der Einwand der Beschwerdeführerin, sie habe auf die Richtigkeit der erhobenen Sanierungsbeiträge vertraut und keinen Anlass gehabt, diese auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen. Die Sanierungsbeiträge seien seit Anfang 2018 im bisherigen Umfang von den Löhnen der Arbeitnehmenden abgezogen worden. Es sei für die Arbeitgebervertretungen wie für die Beschwerdeführerin klar gewesen, dass die Minderverzinsung nicht an die Sanierungsbeiträge angerechnet werde.

Vorliegend bestehe keine reglementarische Vorgabe für ein internes Einspracheverfahren. Es sei sehr fragwürdig, ob ein zweistufiges Verfahren (Stufe 1: internes Einspracheverfahren, Stufe 2: Beschwerde bei Aufsichtsbehörde) von Gesetzes wegen generell geboten sei. Jedenfalls habe sich die Beschwerdeführerin erst am 12. Juni 2019 und damit rund eineinhalb Jahre nach dem ersten beanstandeten Beschluss des Stiftungsrates an die Beschwerdegegnerin gewandt. Die Beschwerde an die Vorinstanz sei wiederum erst ein Jahr später, am 10. Juni 2020, eingereicht worden, sodass sowohl die Frist für das interne Einspracheverfahren wie diejenige für die Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde verpasst seien.

Was die strittige Regelung im neuen Vorsorgereglement betreffe, räume die Beschwerdeführerin selbst ein, bereits vor oder spätestens bei Beginn der Diskussion über die Minderverzinsung im Juni 2019 Kenntnis von der beanstandeten Reglementsbestimmung gehabt zu haben.

3.3 Die Vorinstanz führte aus, entgegen der Beschwerdeführerin sei für den Beginn einer Anfechtungsfrist nur (aber immerhin) die Kenntnis der tatsächlichen Auswirkungen eines Beschlusses, nicht jedoch die Kenntnis der rechtlichen Konsequenzen bzw. der anwendbaren Rechtsbestimmungen massgebend. Die fristauslösende tatsächliche Kenntnis der Nichtanrechnung der Minderverzinsung an die Sanierungsbeiträge der Versicherten sei aufgrund der Umsetzung der Sanierungsmassnahmen über die Lohnbuchhaltung der Beschwerdeführerin spätestens Anfang 2018 mit Erstellung der ersten Lohnabrechnungen für das Jahr 2018 (bzw. Anfang 2019 für das Jahr 2019) eingetreten und der Beschwerdeführerin als Arbeitgeberin in jedem Fall anzurechnen. Im Übrigen verwies die Vorinstanz auf die Begründung in der angefochtenen Verfügung (BVGer-act. 12, 20).

4.

4.1 Nach Art. 61 Abs. 1 BVG bezeichnen die Kantone die zuständige Behörde für die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, mit Sitz im Kantonsgebiet. Der Kanton Zürich hat die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich als zuständige Aufsichtsbehörde bezeichnet (§ 2 Abs. 1 und § 11 des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich vom 11. Juli 2011 [BVSG; LS 833.1]).

4.2 Die Aufsichtsbeschwerde an die BVG-Aufsichtsbehörden nach Art. 61 ff. BVG ist ein vollwertiges, förmliches Rechtsmittel, das der beschwerdeführenden Person einen Anspruch auf einen Entscheid einräumt (Urteile des BVGer C-2976/2022 vom 22. Mai 2024 E. 3.2; A-1703/2017 vom 21. November 2019 E. 2.2). Mit einer BVG-Aufsichtsbeschwerde kann nicht nur ein bestimmtes Verhalten der Vorsorgeeinrichtung beanstandet, sondern auch der Erlass konkreter aufsichtsbehördlicher Verfügungen verlangt werden.

4.3 Vor dem Inkrafttreten des BVG unterlagen die Vorsorgeeinrichtungen, soweit sie in der Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung organisiert waren, der Stiftungsaufsicht gemäss Art. 84 ZGB. Nunmehr unterstehen diese Stiftungen – ebenso wie die anders organisierten Vorsorgeeinrichtungen –

den Aufsichtsbehörden des BVG (Art. 61 ff. BVG). Die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen hat bei den Stiftungen die vormalige Aufsicht durch die vom ZGB vorgesehenen Behörden abgelöst. Demnach müssen die für die Stiftungsaufsicht geltenden Grundsätze sinnvollerweise auf die Aufsichtsbehörden gemäss BVG angewandt werden, soweit dem nicht ausdrücklich abweichende Vorschriften in der Berufsvorsorgegesetzgebung entgegenstehen (BGE 112 Ia 180 E. 3d/aa; Urteil A-1703/2017 E. 2.3). Dies gilt rechtsformenübergreifend für privatrechtlich wie für öffentlich-rechtlich organisierte Vorsorgeeinrichtungen; anders entscheiden hiesse, eine weder im BVG vorgesehene noch sonst wie gerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Versicherten zu schaffen (BGE 112 Ia 180 E. 3 d/aa am Ende). Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichts darf nicht übersehen werden, dass das geltende Stiftungsrecht des ZGB kein optimales Organisationsmuster für Vorsorgeeinrichtungen ist und in vielfältiger Weise für die berufsvorsorglichen Zwecke angepasst werden muss (BGE 144 III 433 E. 4.6; Urteil des BGer 9C_15/2019 vom 21. Mai 2019 E. 3.1.1).

4.4

4.4.1 Was die vorliegend strittige Frage der Frist zur BVG-Aufsichtsbeschwerde betrifft, finden sich auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe allgemeine Vorgaben darüber, innerhalb welchen Zeitraums eine beschwerdewillige Person gegen einen Stiftungsratsbeschluss vorzugehen hat (Urteil 9C_15/2019 E. 3.1.1). Die Erforderlichkeit einer Befristung des Beschwerderechts wurde indes in ständiger Rechtsprechung wiederholt bestätigt (Urteil C-2976/2022 E. 5.2.1 mit Hinweisen). Verwiesen werden kann diesbezüglich auch auf die Befristung des Rechts zur Stiftungsaufsichtsbeschwerde: Obgleich das ZGB nicht ausdrücklich eine Befristung der formellen Stiftungsaufsichtsbeschwerde vorsieht, ergibt sich im Interesse der Rechtssicherheit und aus dem Grundsatz von Treu und Glauben eine zeitliche Begrenzung dieses Rechts auf den für Beschwerdefristen üblichen Rahmen (Urteil C-2976/2022 E. 3.2 mit Hinweisen).

4.4.2 Grundlage und Dauer der Frist zur Erhebung einer BVG-Aufsichtsbeschwerde waren bislang von der Rechtsprechung nicht abschliessend zu klären. Im Bereich des Stiftungsrechts ist das Bundesverwaltungsgericht in analoger Anwendung von (Bundes-)Verwaltungsrecht (z.B. Art. 50 Abs. 1 VwVG, Art. 100 Abs. 1 BGG [SR 173.110], Art. 60 ATSG) wiederholt von einer 30-tägigen Beschwerdefrist ausgegangen (vgl. Urteile des BVer

B-5449/2016 vom 21. November 2017 E. 5.2 und B-1932/2017 vom 6. November 2018 E. 7.5). In einem weiteren Fall zur BVG-Aufsichtsbeschwerde hat das Bundesverwaltungsgericht ebenfalls eine 30-tägige Frist angewandt, allerdings – wie bereits in früheren Urteilen des Bundesgerichts geschehen – unter analoger Anwendung von Art. 75 ZGB (vgl. Urteil A-1703/2017 E. 2.3 mit Hinweis auf die Urteile des BGer 5A_439/2016 vom 1. Dezember 2016 E. 4.1 und 5A_602/2008 vom 25. November 2008 E. 2.3.3).

4.4.3 Das Urteil A-1703/2017 wurde durch das Bundesgericht mit Urteil 9C_15/2019 vom 21. Mai 2019 im Ergebnis bestätigt. In diesem Urteil, in welchem die Verteilung von überschüssigem Deckungskapital strittig war, diskutierte das Bundesgericht verschiedene Analogien zur Bestimmung der Frist für die BVG-Aufsichtsbeschwerde (Variante 1: 30-tägige Frist in analoger Anwendung von Art. 75 ZGB; Variante 2: analoges Vorgehen wie bei der Anfechtung des Verteilplans im Kontext einer Teilliquidation mit Abstellen auf das Teilliquidationsreglement, welches gemäss verbreiteter Praxis ein internes Einspracheverfahren mit üblicherweise 30-tägiger Frist ab Zustellung der Information vorsehe; Variante 3: analoge Anwendung der 30-tägigen Frist des Verwaltungsrechts; Variante 4: analoge Anwendung der in anderen Bereichen des Sozialversicherungsrechts entwickelten Rechtsprechung zur Einräumung einer angemessenen Bedenkfrist bei Entscheiden im formlosen Verfahren).

Im konkreten Fall kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die zwischen dem Informationsschreiben der Vorsorgeeinrichtung und der Nachfrage des Beschwerdeführers liegenden rund dreieinhalb Monate eine unangemessen lange Überprüfungs- und Überlegungsfrist darstellten. Die insgesamt zwischen dem Informationsschreiben der Vorsorgeeinrichtung und der Aufsichtsbeschwerde verstrichene Zeit von über fünf Monaten sei klar zu lange und die Eingabe sei in jedem Fall der möglichen Anwendungsanalogien verspätet erfolgt. Damit musste sich das Bundesgericht nicht abschliessend auf eine bestimmte Anwendungsanalogie festlegen (vgl. dazu auch Urteil C-2976/2022 E. 5.2.1 mit weiteren Hinweisen).

4.4.4 Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner jüngsten Rechtsprechung – nach Diskussion der übrigen Anwendungsanalogien – im konkret zu beurteilenden Fall auf die Anwendungsanalogie zur Einräumung einer angemessenen Bedenkfrist bei Entscheiden im formlosen Verfahren abgestellt. Sie ermögliche eine an den Einzelfall anpassungsfähige Lösung (Urteil C-2976/2022 E. 5.2.7.3).

5.

Es bleibt zu prüfen, ob die Frist zur Erhebung einer BVG-Aufsichtsbeschwerde vorliegend eingehalten worden ist, wozu primär auf die statutarischen Grundlagen der Beschwerdegegnerin (E. 5.1) und subsidiär auf (weitere) in der Rechtsprechung diskutierte Anwendungsanalogien abzustellen ist (E. 5.2). Sie sind auf die konkreten Umstände anzuwenden (E. 5.3 und E. 5.4).

5.1

5.1.1 Vorliegend finden sich weder in der Stiftungsurkunde vom 25. Februar 2013 (BVS-act.1/2) noch im Vorsorgereglement vom 1. Januar 2014 (BVS-act. 1/12) oder im Vorsorgereglement vom 1. Januar 2020 (BVS-act. 20) Vorgaben, innerhalb welchen Zeitraums gegen einen Stiftungsratsbeschluss vorzugehen ist. Eine reglementarische Regelung findet sich dagegen im Teilliquidationsreglement (TLR) der Beschwerdegegnerin vom 1. Januar 2014 (abrufbar unter <https://pksw.ch/> [unter Versicherte/Reglemente]). Dieses sieht in Artikel 10 ein internes Einspracheverfahren mit einer Einsprachefrist von 30 Tagen vor (Abs. 2). Wenn mit dem Stiftungsrat keine Bereinigung erzielt werden kann, haben die Versicherten und die Pensionsberechtigten das Recht, innert 30 Tagen seit Zustellung des Beschlusses des Stiftungsrates die Voraussetzungen, das Verfahren und den Verteilungsplan bei der Vorinstanz überprüfen und entscheiden zu lassen (Abs. 3). Die Teilliquidation wird rechtswirksam vollzogen, sofern innert der genannten Frist weder eine Einsprache eingeht noch eine Überprüfung durch die Vorinstanz verlangt wird (Abs. 4). Dabei handelt es sich um eine in der Praxis übliche reglementarische Ausgestaltung (vgl. die Hinweise in Urteil 9C_15/2019 E. 3.1.2).

5.1.2 Bei Vorhandensein einer direkt oder analog anwendbaren statutarischen Regelung schlägt das Bundesgericht den Bogen zum Vereinsrecht (vgl. Urteil 9C_15/2019 E. 3.1.2), in welchem der Grundsatz gilt, dass von sämtlichen Rechtsbehelfen, welche die Vereinsorganisation zur Verfügung stellt, Gebrauch zu machen ist, bevor ein Vereinsmitglied staatlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen kann (Art. 75 ZGB; BGE 144 III 433 E. 4.2). Vorliegend besteht keine direkt anwendbare statutarische Regelung. Gegen eine analoge Anwendung der Regelung im TLR spricht, dass keine materielle Nähe zum Verfahren bei Teilliquidation besteht. Darin unterscheidet sich der hier zu beurteilende Fall vom Sachverhalt, der dem Urteil des Bundesgerichts 9C_15/2019 vom 21. Mai 2019 zugrunde lag. Im bundesgerichtlichen Verfahren war die Anfechtung eines Verteilungsplans

ausserhalb einer Teilliquidation zu beurteilen, wobei das Bundesgericht erwog, wegen der materiellen Nähe zur Anfechtung des Verteilungsplans im Kontext einer Teilliquidation steche der diesbezügliche Modus als analoge Richtschnur ins Auge (E. 3.1.2 des Urteils). Fehlt es an einer solchen materiellen Nähe erscheint es angesichts der Organisationsautonomie der Vorsorgeeinrichtungen (Art. 49 Abs. 1 BVG) problematisch, die Regelung im TLR zu verallgemeinern. Dies liefe darauf hinaus, ohne klar gesetzliche oder statutarische Grundlage ein allgemeines internes Einspracheverfahren einzuführen. Eine solche Anwendungsanalogie findet denn auch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keine Stütze (vgl. jüngst Urteil C-2976/2022 E. 5.2.7.2, wo die Regelung im TLR allerdings eine Einsprachefrist von lediglich 20 Tagen vorsah; ferner Urteil A-1703/2017 E. 2.3). Diese Anwendungsanalogie fällt daher vorliegend ausser Betracht.

5.2

5.2.1 Mangelt es wie vorliegend an einer direkt oder sinngemäss anwendbaren reglementarischen Festlegung, innert welcher Frist ein Stiftungsratsbeschluss bei der Aufsichtsbehörde anzufechten ist, so bietet sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts – nebst dem allgemeinen Rückgriff auf Art. 75 ZGB mit einer Anfechtungsfrist von 30 Tagen oder auf die 30-tägige Frist des (Bundes-)Verwaltungsrechts – an, die in anderen Bereichen des Sozialversicherungsrechts entwickelte Rechtsprechung zur Einräumung einer angemessenen Bedenkfrist bei Entscheiden im formlosen Verfahren sinngemäss heranzuziehen (vgl. E. 4.4 vorstehend).

5.2.2 Im Rahmen des insoweit analog anwendbaren Art. 51 ATSG geht das Bundesgericht davon aus, dass eine angemessene Überprüfungs- und Überlegungsfrist im Interesse der Rechtssicherheit in der Regel auf das Dreifache der ordentlichen Beschwerdefrist von 30 Tagen, das heisst im Allgemeinen auf 90 Tage, gerechnet ab Eröffnung des formlosen Verwaltungsaktes, beschränkt ist (BGE 148 V 427 E. 4.1; vgl. auch Urteil C-2976/2022 E. 5.2.7.4). Die Rechtsprechung betrachtet die 90-Tage-Frist als Regelmass; sie ist also nicht absolut zu verstehen, sondern unter Berücksichtigung der konkreten Umstände zu handhaben (BGE 148 V 427 E. 4.2). Massgebend ist diesfalls zur Festlegung einer angemessenen Überprüfungs- und Überlegungsfrist etwa, wie komplex die Materie ist, ob die betreffende Person sachkundig ist und ob die Vorsorgeeinrichtung den Beschluss begründet hat oder nicht (Urteil 9C_15/2019 E. 3.1.3). Berücksichtigt werden kann weiter, ob die Verbindlichkeit des von der Vorsorge-

einrichtung getroffenen Entscheids für die betroffene Person erkennbar war und ob die Vorsorgeeinrichtung über die Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde informiert hat (Urteil C-2976/2022 E. 5.2.7.3 und E. 5.2.7.5).

5.2.3 Bei den soeben erwähnten Anwendungsanalogien (E. 5.2.1 und E. 5.2.2 vorstehend) beträgt die Frist für die Erhebung der Aufsichtsbeschwerde bei der Aufsichtsbehörde demnach mindestens 30 Tage und maximal 90 Tagen seit Kenntnisnahme des strittigen Beschlusses. Dabei sind die Fristen als Regelmass zu verstehen und unter Berücksichtigung der konkreten Umstände zu handhaben (vgl. für einen Anwendungsfall: Urteil C-2976/2022 E. 5.2.7.3-5.2.7.5).

5.2.4 Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die von der Vorinstanz im Zusammenhang mit Art. 51 ATSG erwähnte Frist von einem Jahr nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dann zur Anwendung gelangt, wenn der Versicherungsträger gesetzeswidrig nicht in Verfügungsform, sondern im formlosen Verfahren gehandelt hat (BGE 134 V 145). Eine Analogie zu dieser Jahresfrist drängt sich bei der vorliegend strittigen Frage einer Befristung der BVG-Aufsichtsbeschwerde nicht auf, kann doch der Beschwerdegegnerin – mangels Verfügungspflicht (BGE 115 V 224) – nicht vorgeworfen werden, eine gesetzeswidrige Erledigungsform gewählt zu haben.

5.3 Zu prüfen ist damit, ob die Beschwerdeführerin die Frist zur Erhebung der BVG-Aufsichtsbeschwerde mit der Eingabe vom 10. Juni 2020 vor der Vorinstanz eingehalten hat. Dabei ist für den Fristbeginn rechtsprechungsgemäss massgebend, wann die Beschwerdeführerin Kenntnis von den strittigen Stiftungsratsbeschlüssen betreffend Minderverzinsung und Erlass eines neuen Vorsorgereglements erlangt hat (vgl. Urteil C-2976/2022 E. 5.2.6.5).

5.3.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe erst am 7. Mai 2019 fristauslösende Kenntnis von der umstrittenen Minderverzinsung ohne Anrechnung an die Sanierungsbeiträge erhalten. Danach sei sie gehalten gewesen, eine einvernehmliche Regelung mit der Beschwerdegegnerin anzustreben, was fristgerecht erfolgt sei. Nach Scheitern der einvernehmlichen Regelung habe sie mit Eingabe vom 10. Juni 2020 fristgerecht Beschwerde erhoben. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin bringen dagegen vor, spätestens ab Anfang 2018 (Minderverzinsung 2018 gemäss Stiftungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2017) respektive Anfang 2019 (Minderver-

zinsung 2019 gemäss Stiftungsratsbeschluss vom 28. November 2018) sei von fristauslösender Kenntnis auszugehen (vgl. E. 3 vorstehend)

5.3.2 Was die strittige Regelung im neuen Vorsorgereglement 2020 betrifft (Stiftungsratsbeschluss vom 20. Mai 2019) bringt die Beschwerdeführerin vor, sie könne die strittige Regelung aufgrund des engen Sachzusammenhangs mit der Minderverzinsung ebenfalls in die Aufsichtsbeschwerde vom 10. Juni 2020 einbeziehen. Fristauslösend könne jedenfalls frühestens das Inkrafttreten des Vorsorgereglements per 1. Januar 2020 sein. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin gehen dagegen davon aus, dass die Beschwerdeführerin bereits im Mai oder Juni 2019 fristauslösende Kenntnis von der strittigen Regelung im Vorsorgereglement 2020 erlangt hatte, was die Beschwerdeführerin mit Nichtwissen bestreitet (vgl. E. 3 vorstehend).

5.4

5.4.1 Zunächst fällt auf, dass in der vorliegend relevanten Periode von 2017 bis 2020 Mitglieder des Stadtrates – namentlich der Stadtpräsident – als Arbeitgebervertretende im Stiftungsrat der Beschwerdegegnerin mitwirken haben. Damit stellt sich die Frage, ob das Wissen, das Mitglieder des Stadtrates als Mitglieder des Stiftungsrates der Beschwerdegegnerin erworben haben, der Beschwerdeführerin zugerechnet werden kann (sog. Wissensvertretung, vgl. HANS MICHAEL RIEMER, Berner Kommentar, 3. Aufl. 1993, N. 47 zu Art. 54/55 ZGB). Bejahendenfalls hätte die Beschwerdeführerin grundsätzlich jeweils mit Datum der strittigen Beschlüsse im Stiftungsrat der Beschwerdegegnerin fristauslösende Kenntnis von den Stiftungsratsbeschlüssen erlangt.

5.4.2 Die Beschwerdeführerin weist an sich zu Recht darauf hin, dass spezialgesetzliche Schweigepflichten wie Art. 86 BVG und Art. 25 FZG (SR 831.42) einer Wissensvertretung entgegenstehen können (HANS MICHAEL RIEMER, Realität und Aussichten der paritätischen Mitbestimmung in der beruflichen Vorsorge, SZS 1994 S. 368 Fn. 13; vgl. auch BVGE 2012/14 E. 6.3.2.2). Allerdings beansprucht die Beschwerdeführerin vorliegend ein Instruktionsrecht für die von ihr bestellten Arbeitgebervertretungen. Ein solches Instruktionsrecht – dessen Zulässigkeit in der Lehre umstritten ist (vgl. kritisch ERICH PETER, Rechtsgutachten betreffend Verhältnis der Stadt Luzern zur Pensionskasse Stadt Luzern und diverse Fragen zur Corporate Governance, Zürich 2021, abrufbar unter <https://www.stadt-luzern.ch> [besucht am 21. Januar 2025], Rz. 123 ff.; THOMAS GÄCHTER, Schweigepflicht schützt auch die Vorsorgeeinrichtungen, Schweizer

Personalvorsorge 5/2016 S. 88) – setzt eine Informationspflicht der Arbeitgebervertretung voraus (PETER, a.a.O, Rz. 133). Die Beschwerdeführerin beansprucht, dass sich die Arbeitgebervertretungen ihr gegenüber nicht auf die Vertraulichkeit der Stiftungsratssitzungen berufen können (vgl. den Protokollauszug aus dem Stadtrat vom 11. März 2020 in Sachen Arbeitgebervertretung im Stiftungsrat PKSW [SR.20.133-2], S. 3, abrufbar unter <https://stadt.winterthur.ch/stadtratsbeschluesse> [besucht am 21. Januar 2025]). Die Beschwerdeführerin hat denn auch vor der Vorinstanz Unterlagen ins Recht gelegt, die aus Beratungen im Stiftungsrat der Beschwerdegegnerin stammen (vgl. die Präsentation «Sanierung – Basis für Sanierungsmassnahmen» vom 9. April 2019 [BVS-act. 1/16, 11/1]). Angesichts dessen erscheint es widersprüchlich, wenn die Beschwerdeführerin zwar ein Instruktionsrecht beansprucht, sich aber das Wissen der Arbeitgebervertretungen nicht anrechnen lassen will. Dies spricht dafür, dass jeweils mit Datum der Beschlussfassung im Stiftungsrat (12. Dezember 2017, 28. November 2018, 20. Mai 2019) von einer fristauslösenden Kenntnis der Beschlüsse bei der Beschwerdeführerin auszugehen ist.

5.4.3 Hinzu kommt, dass spezialgesetzliche Schweigepflichten einer Wissensvertretung jedenfalls ab dem Zeitpunkt der Umsetzung der Minderverzinsung (per 1. Januar 2018 für das Jahr 2018 und per 1. Januar 2019 für das Jahr 2019) nicht mehr entgegenstehen. Spätestens ab den genannten Zeitpunkten waren die strittigen Punkte (Minderverzinsung ohne Anrechnung an die Sanierungsbeiträge) allgemein bekannt und nicht mehr durch ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdegegnerin geschützt. Weiter weisen die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin zu Recht darauf hin, dass die Beschwerdeführerin (als Arbeitgeberin des bei der Beschwerdegegnerin versicherten Personals) spätestens mit der weiteren Erhebung der unveränderten Sanierungsbeiträge, mithin spätestens im Januar oder Februar 2018, auch von der Nichtanrechnung der Minderverzinsung an die Sanierungsbeiträge im Jahr 2018 wissen musste. Es ist jedenfalls unbestritten, dass die Beschwerdeführerin die Sanierungsbeiträge von den Löhnen abgezogen hat. Entsprechendes gilt für das Jahr 2019.

5.4.4 Was das neue Vorsorgereglement betrifft, hatte die Beschwerdeführerin ihre eigenen Rechtsgrundlagen anzupassen und ab Juli 2019 mit entsprechenden Vorbereitungsarbeiten begonnen (vgl. den Protokollauszug aus dem Stadtrat vom 20. November 2019 in Sachen 1. Nachtrag zur Vollzugsverordnung zum Personalstatut vom 20. Juni 2018: Beschluss und Inkraftsetzung [SR.19.665-2], abrufbar unter [Seite 20](https://stadt.winterthur.ch/stadt-</p></div><div data-bbox=)

ratsbeschlüsse [besucht am 21. Januar 2025]). Diese Vorbereitungsarbeiten setzen Kenntnis vom neuen Vorsorgereglement voraus. Insofern erscheint nicht nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin «mit Nichtwissen» bestreitet, bereits im Juni 2019 von der strittigen Regelung im Vorsorgereglement Kenntnis gehabt zu haben.

5.4.5 Hatte die Beschwerdeführerin spätestens ab Januar 2018 (Minderverzinsung 2018) respektive ab Januar 2019 (Minderverzinsung 2019) und ab Mitte 2019 (Vorsorgereglement 2020) fristauslösende Kenntnis von den beanstandeten Beschlüssen der Beschwerdegegnerin, ist die Beschwerdeerhebung vor der Vorinstanz am 10. Juni 2020 klar verspätet erfolgt. Zwischen fristauslösender Kenntnis der beanstandeten Beschlüsse und der Erhebung der Aufsichtsbeschwerde liegen rund ein bis zweieinhalb Jahre. Damit ist die Regelfrist von minimal 30 Tagen und maximal 90 Tagen (vgl. E. 5.2.3 vorstehend) bei weitem überschritten, ohne dass ersichtlich oder dargetan wäre, dass die Beschwerdeführerin davon abgehalten worden wäre, fristgerecht zu handeln. Entgegen der Beschwerdeführerin ist für den Fristbeginn nicht massgebend, ob sie Veranlassung hatte, an der Rechtmässigkeit der von der Beschwerdegegnerin beschlossenen Massnahmen zu zweifeln. Entscheidend ist die Kenntnis der tatsächlichen Umstände und nicht deren rechtliche Würdigung. Hinzu kommt, dass sich die geltend gemachte Unrechtmässigkeit aus dem kommunalen Recht ergeben soll (Art. 13 PKSWV). Die Kenntnis des eigenen Rechts kann bei der Beschwerdeführerin vorausgesetzt werden.

5.4.6 Selbst wenn man mit der Beschwerdeführerin ein zweistufiges Verfahren mit vorgängiger Verpflichtung auf ein internes Einsprache- respektive Einigungsverfahren annehmen würde – wovon vorliegend nicht auszugehen ist (vgl. E. 5.1.2 vorstehend) –, wäre die Beschwerdeerhebung verspätet erfolgt: Die Beschwerdeführerin hat sich mit Schreiben vom 12. Juni 2019 und damit rund eineinhalb Jahre nach fristauslösender Kenntnis von der Minderverzinsung 2018 und rund fünf Monate nach fristauslösender Kenntnis von der Minderverzinsung 2019 bei der Beschwerdeführerin gemeldet. Ein solch langes Zuwarten könnte nicht mehr als rechtzeitig beurteilt werden. Was das neue Vorsorgereglement betrifft, ist weder ersichtlich noch dargetan, dass die Beschwerdeführerin die umstrittene Regelung bei ihren internen Einigungsbemühungen thematisiert hätte. Insofern wäre die Beschwerde auch diesbezüglich verspätet erfolgt. Der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte «enge Sachzusammenhang» würde sie jedenfalls nicht davon befreien, das interne Einsprache- respektive Einigungsverfahren zu durchlaufen.

5.4.7 Der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid wäre schliesslich selbst dann zu schützen, wenn mit der Beschwerdeführerin davon auszugehen wäre, dass sie erst am 7. Mai 2019 Kenntnis von der umstrittenen Minderverzinsung ohne Anrechnung der Sanierungsbeiträge in den Jahren 2018 und 2019 erhalten hätte. Die Beschwerdeführerin hat sich in der Folge mit Schreiben vom 12. Juni 2019 beim Stiftungsrat gemeldet und am 10. Juni 2020, erst rund ein Jahr später, eine Aufsichtsbeschwerde erhoben. Auch wenn die Beschwerdeführerin offenbar bemüht war, eine einvernehmliche Einigung zu erzielen, kann nicht darüber hinweggesehen werden, dass sie mit der Erhebung der BVG-Aufsichtsbeschwerde sehr lange zugewartet hat. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist vorliegend nicht massgebend, ob der Stiftungsrat in Kenntnis von Art. 13 PKSWV entschieden hat. Es gab somit keinen Grund, mit der Beschwerde zuzuwarten. Wenn die Beschwerdeführerin ein anderes Vorgehen gewählt und direkt bei der Beschwerdegegnerin interveniert hat, war ihr dies unbenommen, kann aber nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) nicht dazu führen, die Beschwerdeführerin von der Einhaltung der Frist für die Ergreifung der BVG-Aufsichtsbeschwerde (als Rechtsmittel mit Erledigungsanspruch) zu entbinden (vgl. sinngemäss BGE 136 II 177 E. 2.1; Urteil des BGer 8C_866/2009 vom 27. April 2010 E. 3.3). Es wäre der Beschwerdeführerin ohne Weiteres möglich gewesen, die beanstandeten Stiftungsratsbeschlüsse mit einer rechtzeitigen BVG-Aufsichtsbeschwerde überprüfen zu lassen (vgl. sinngemäss Urteil 8C_866/2009 E. 3.4).

Es verhält sich vorliegend anders als im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2976/2022, in welchem als fristverlängernder Faktor zu berücksichtigen war, dass sich die beschwerdegegnerische Vorsorgestiftung wiederholt auf die Beanstandungen des Beschwerdeführers einliess und damit Unklarheit über die Verbindlichkeit des abschlägigen Entscheids über die Ausrichtung einer Ermessensleistung herrschte. Vorliegend beanstandet die Beschwerdeführerin nachträglich die Rechtmässigkeit eines Sanierungskonzepts (Sanierungsbeiträge und Minderverzinsung), welches von der Beschwerdegegnerin beschlossen und in den Jahren 2018 und 2019 umgesetzt wurde. Die Beschwerdeführerin verlangt denn auch von der Beschwerdegegnerin, die Minderverzinsung ohne Anrechnung an die Sanierungsbeiträge sei «rückgängig zu machen» oder eine «andere korrigierende Massnahme zu beschliessen» (Anträge in BVG-Aufsichtsbeschwerde). Auch weitere fristverlängernde Umstände sind nicht erkennbar. Weder sind die Verhältnisse besonders kompliziert, noch ist die Beschwerdeführerin rechtsunkundig.

Daran ändert nichts, dass die Beschwerdeführerin in der Replik vor Bundesverwaltungsgericht infrage zu stellen scheint, dass die Beschwerdegegnerin vor 2019 über die Anrechnung der Minderverzinsung entschieden hat (BVGer-act. 17). Dies widerspricht der aktenkundigen Beschlusslage (BVS-act. 7/2 [«zusätzlich zum Sanierungsplan»] und BVS-act. 7/4; vgl. ferner BVS-act. 1/9; BVS-act. 7/3 [«weiterer Beitrag zur gesetzlich vorgeschriebenen finanziellen Sicherung der PKSW»]), wie sie im Übrigen von der Beschwerdeführerin selbst sowohl im Schreiben vom 29. Januar 2020 an die Vorinstanz (BVS-act. 1/8), in der Aufsichtsbeschwerde an die Vorinstanz vom 10. Juni 2020 (BVS-act. 1/1) und noch in der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht (BVGer-act. 1) dargestellt wurde.

5.5 Es ist somit im Ergebnis nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf die Aufsichtsbeschwerde infolge verspäteter Beschwerdeerhebung nicht eingetreten ist. Damit konnte die Vorinstanz namentlich offenlassen, ob die Beschwerdeführerin als Arbeitgeberin und Gründerin der Stiftung im konkreten Fall überhaupt zur Aufsichtsbeschwerde legitimiert ist (vgl. z.B. BGE 139 V 72 E. 3.2 mit Hinweis auf das Urteil des BVGer C-5329/2010 vom 14. März 2012 E. 2.2).

6.

6.1 Zusammenfassend ist die Beschwerde abzuweisen und der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid zu bestätigen.

6.2 Es bleibt darauf hinzuweisen, dass eine verspätete Aufsichtsbeschwerde von der Aufsichtsbehörde grundsätzlich als Aufsichtsanzeige entgegenzunehmen ist (vgl. für das Stiftungsrecht Urteil des BVGer B-5499/2016 vom 21. November 2017 E. 4.4). Bei der Aufsichtsanzeige handelt es sich um einen formlosen Rechtsbehelf, sodass die anzeigestellende Person weder Parteistellung erhält noch über die Möglichkeit verfügt, förmliche Rechtsmittel gegen einen negativen Entscheid der Aufsichtsbehörde zu ergreifen (Urteil C-2976/2022 E. 3.3). Bleibt die Aufsichtsbehörde trotz Eingangs einer Aufsichtsanzeige untätig, kann die anzeigende Person bei der übergeordneten Behörde wiederum Aufsichtsanzeige gegen das Untätigbleiben der Aufsichtsbehörde erstatten (vgl. für das Stiftungsrecht Urteil des BGer 5A_97/2018 vom 10. September 2018 E. 2.1.2).

7.

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und allfällige Parteientschädigungen.

7.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Beschwerdeführerin hat vorliegend in ihrer Funktion als Arbeitgeberin Beschwerde erhoben. Durch die Entscheidung der Pensionskasse, bei welcher ihre Arbeitnehmenden versichert sind, ist sie in finanzieller Hinsicht berührt. Es handelt sich somit um eine Streitigkeit mit eigenen vermögensrechtlichen Interessen der Beschwerdeführerin, womit ihr Kosten auferlegt werden können (vgl. im Ergebnis ebenso Urteil des BVGer C-625/2009 vom 8. Mai 2012 E. 7.1). Der unterliegenden Beschwerdeführerin sind demnach die Verfahrenskosten, welche vorliegend auf Fr. 3'000.- festzusetzen sind, aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss in derselben Höhe ist für die Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

7.2 Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung auszurichten (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario). Die Vorinstanz hat ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Dasselbe gilt für die Beschwerdegegnerin; das Eidgenössische Versicherungsgericht (heutiges Bundesgericht) hat mit Urteil vom 3. April 2000 erwogen, 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 angewendet (vgl. jüngst Urteil des BVGer C-3826/2019 vom 4. Juni 2024 E. 7.2).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3'000.- festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.- wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin, die Vorinstanz, das BSV und die Oberaufsichtskommission BVG.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Philipp Egli

Sandra Tibis

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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift 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: