Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.609/2004 /sza

Urteil vom 13. Mai 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller,
Bundesrichterin Yersin,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
Evangelisch-Reformierte Kirche des Kantons Luzern & 7 Konsorten,
Beschwerdeführerinnen, vertreten durch Advokat Dr. Hans-Ulrich Stauffer,

gegen

Pensionskasse der Stadt Luzern,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Mark Kurmann,
Amt für berufliche Vorsorge des Kantons Luzern, Bundesplatz 14, 6002 Luzern,
Eidgenössische Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, route de Chavannes 35, 1007 Lausanne.

Gegenstand
Reglementsänderung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil der Eidgenössischen Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 21. September 2004.

Sachverhalt:
A.
Die Pensionskasse der Stadt Luzern ist eine öffentlichrechtliche Vorsorgeeinrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie bezweckt die berufliche Vorsorge ihrer Mitglieder (Arbeitnehmer, die zur Stadt Luzern oder zu einem angeschlossenen Arbeitgeber in einem öffentlich- oder privatrechtlichen Dienstverhältnis stehen) gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod. Seit dem 1. Januar 1999 ist die Pensionskasse der Stadt Luzern als Beitragsprimatkasse ausgestaltet.

Mit Bericht vom 17. Mai 2000 beantragte der Stadtrat von Luzern eine Änderung der Finanzierung der Pensionskasse der Stadt Luzern. Am 29. Juni 2000 beschloss daraufhin der Grosse Stadtrat von Luzern, dass die Pensionskasse auf das volle Kapitaldeckungsverfahren umgestellt werde. Dazu wurden insbesondere Art. 69 und 70 des Kassenreglements geändert. Nach Art. 69 des Reglements übernahm die Stadt Luzern per 1. Januar 2001 den gesamten versicherungstechnischen Fehlbetrag, welchen die Kasse in der per 31. Dezember 2000 erstellten Liquidationsbilanz auswies, und verpflichtete sich, diesen in jährlichen, nachschüssigen Beiträgen auszugleichen. Nach Art. 70 Abs. 3 des geänderten Reglements hat jeder angeschlossene Arbeitgeber der Stadt den auf ihn entfallenden Anteil am versicherungstechnischen Fehlbetrag durch Annuitäten zu bezahlen. Diese Reglementsänderung trat am 31. Dezember 2000 in Kraft.
B.
Die Evangelisch-Reformierte Kirche des Kantons Luzern und die sieben Evangelisch-Reformierten Kirchgemeinden Dagmarsellen, Escholzmatt, Hochdorf, Reiden, Sursee, Willisau-Hüswil und Wolhusen waren ange-

schlossene Arbeitgeber der Pensionskasse der Stadt Luzern. Am 22. März 2001 beantragte der Synodalrat der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons Luzern der Aufsichtsbehörde, die Reglementsänderung nicht zu genehmigen und Massnahmen zur Behebung der Reglementsmängel zu treffen. Am 25. Juni 2001 kündigte der Synodalrat namens der Kantonalkirche und der weiteren angeschlossenen Landgemeinden den Anschlussvertrag auf den 31. Dezember 2001.

Am 21. März 2003 stellte das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungsaufsicht des Kantons Luzern (nachfolgend: Aufsichtsbehörde) fest, dass die Reglementsänderung vom 29. Juni 2000, in Kraft seit dem 31. Dezember 2000, gesetzmässig sei und kein Anlass bestehe, aufsichtsrechtlich einzugreifen.

C.

Die Evangelisch-Reformierte Kirche des Kantons Luzern und die sieben Evangelisch-Reformierten Kirchgemeinden Dagmarsellen, Escholzmatt, Hochdorf, Reiden, Sursee, Willisau-Hüswil und Wolhusen führten dagegen Beschwerde bei der Eidgenössischen Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (nachfolgend: Beschwerdekommission). Diese wies die Beschwerde am 21. September 2004 ab, soweit sie darauf eintrat.

D.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 19. Oktober 2004 (Postaufgabe: 20. Oktober 2004) an das Bundesgericht beantragen die Evangelisch-Reformierte Kirche des Kantons Luzern und die sieben weiteren beschwerdeführenden Evangelisch-Reformierten Kirchgemeinden, es sei festzustellen, dass die Reglementsrevision vom 29. Juni 2000, soweit beanstandet, zwingendes Bundesrecht verletze und demzufolge aufzuheben sei; weiter sei festzustellen, dass die Inkraftsetzung der Reglementsrevision vom 29. Juni 2001 (richtig: vom 29. Juni 2000) auf den 1. Januar 2001 (richtig: auf den 31. Dezember 2000; so auch die von den Beschwerdeführerinnen nachgereichte Berichtigung vom 9. November 2004) gegen Treu und Glauben verstosse und demzufolge gegenüber den Beschwerdebeklagten (richtig: Beschwerdeführerinnen) nicht wirksam werde.

Die Pensionskasse der Stadt Luzern schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, wobei insbesondere auf den Antrag, es sei die Unwirksamkeit der Inkraftsetzung der Reglementsrevision auf den 31. Dezember 2000 festzustellen, nicht eingetreten werden könne. Die Beschwerdekommission sowie das Bundesamt für Sozialversicherung haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die vom Kanton bezeichnete Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen die gesetzlichen Vorschriften einhalten (Art. 62 Abs. 1 i.V.m. Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, Berufsvorsorgegesetz, BVG; SR 831.40). Sie ist befugt, Massnahmen zur Behebung von Mängeln zu treffen (Art. 62 Abs. 1 lit. d BVG). Ihre Verfügungen können an die Eidgenössische Beschwerdekommission weitergezogen werden (Art. 74 Abs. 2 lit. a BVG), deren Entscheide ihrerseits der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegen (Art. 74 Abs. 4 BVG; vgl. BGE 128 II 24 E. 1a S. 26). Der Entscheid der Vorinstanz schützt eine Änderung des Reglements der Vorsorgeeinrichtung für die Zeit, während der die Beschwerdeführerinnen dieser noch angeschlossen waren. Da der angefochtene Entscheid ihnen gegenüber unmittelbare Rechtsfolgen - mit insbesondere finanziellen Auswirkungen - zeitigt, sind sie davon direkt betroffen und daher zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt (vgl. Art. 103 lit. a OG).

1.2 Nebst dem Begehren auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids stellen die Beschwerdeführerinnen auch einzelne Feststellungsanträge. Feststellungsentscheide sind indessen gegenüber rechtsgestaltenden bzw. leistungsverpflichtenden Verfügungen grundsätzlich subsidiär (vgl. BGE 114 II 253 E. 2a S. 255, mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2C.5/1999 vom 3. Juli 2003, E. 4.2). Im vorliegenden Fall hat zwar die Vorinstanz den Entscheid der Aufsichtsbehörde geschützt, der die Rechtmässigkeit der Reglementsänderung feststellte. Sollte sich aber der angefochtene Entscheid als bundesrechtswidrig erweisen, wäre der fraglichen Reglementsänderung die Genehmigung zu verweigern und es wären allfällige Massnahmen zur Herstellung der Rechtmässigkeit zu prüfen. Der Streitgegenstand erweist sich damit als rechtsgestaltend und nicht lediglich als rechtsfeststellend. Demnach kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden, soweit die Beschwerdeführerinnen Feststellungsanträge erheben. Über die von den Beschwerdeführerinnen damit aufgeworfenen Rechtsfragen ist immerhin

bei der Prüfung der Rechtmässigkeit des vorinstanzlichen Urteils vorfrageweise mit zu befinden.
2.
2.1 Strittig ist zunächst die Rechtmässigkeit der Reglementsänderung in der Sache. Die Beschwerdeführerinnen machen dazu sinngemäss geltend, die Pensionskasse der Stadt Luzern sei bis zur hier fraglichen Reglementsänderung im Jahre 2000 nicht nach dem Grundsatz einer geschlossenen Kasse mit voller Kapitaldeckung geführt worden. Aus dem früher gültigen Reglement in seiner alten Fassung ergebe sich vielmehr, dass im Falle einer Teilliquidation der Kasse infolge Kündigung eines Anschlussvertrages durch einen angeschlossenen Arbeitgeber der versicherungstechnische Fehlbetrag von der Austrittsleistung anteilsmässig abgezogen werde. Die strittige Reglementsänderung bezwecke die volle Ausfinanzierung der Kasse und habe für die Beschwerdeführerinnen zur Folge, dass per 31. Dezember 2000 ein Fehlbetrag von Fr. 530'235.– anfalle, der allein auf sie als Arbeitgeberinnen überwälzt werde. Die vorgesehene Annuitätenregelung zur Deckung des versicherungstechnischen Defizits nehme damit eine rückwirkende Neuaufteilung der Vorsorgebeiträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor. Dazu hätten die Beschwerdeführerinnen aber nie ihre Zustimmung erteilt. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz finde sich im Reglement der Pensionskasse keine
genügende Delegationsnorm, welche eine derartige rückwirkende Belastung der Beschwerdeführerinnen ohne deren Zustimmung erlaube.

Die Beschwerdeführerinnen bestreiten somit nicht (mehr) die Rechtmässigkeit des Übergangs von der teilweisen zur vollständigen Kapitaldeckung an sich. Sie sind jedoch der Ansicht, dieser Wechsel hätte nur mit ihrem Einverständnis erfolgen dürfen.
2.2 Nach Art. 62 Abs. 1 BVG wacht die Aufsichtsbehörde darüber, dass die ihrer Aufsicht unterstellten Vorsorgeeinrichtungen die gesetzlichen Vorschriften einhalten. Dabei prüft sie insbesondere die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften (Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG). Gemäss Art. 66 Abs. 1 BVG legt die Vorsorgeeinrichtung die Höhe der Beiträge des Arbeitgebers und der Arbeitnehmer in den reglementarischen Bestimmungen fest. Der Beitrag des Arbeitgebers muss mindestens gleich hoch sein wie die gesamten Beiträge aller seiner Arbeitnehmer. Ein höherer Anteil des Arbeitgebers kann nur mit dessen Einverständnis festgelegt werden (Art. 66 Abs. 1 dritter Satz BVG). Diese Bestimmung gilt jedenfalls im obligatorischen Bereich auch für öffentlichrechtliche Vorsorgeeinrichtungen (vgl. BGE 128 II 24 E. 3c S. 29). Die Form der Zustimmung ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Auch ein stillschweigendes Einverständnis ist nicht ausgeschlossen (Hans Michael Riemer, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, Bern 1985, § 4, N 17, S. 103).

Bei der Pensionskasse der Stadt Luzern handelt es sich um eine öffentlichrechtliche Personalvorsorgeeinrichtung. Für Reglementsänderungen, welche die Leistungen im obligatorischen Bereich betreffen, ist allein der Grosse Stadtrat von Luzern zuständig, wobei der paritätischen Verwaltung ein Recht auf Anhörung zusteht (vgl. Art. 51 Abs. 5 BVG sowie Art. 51 lit. f des Reglementes der Pensionskasse der Stadt Luzern). Die Anhörung lässt für sich allein noch keinen Rückschluss auf die Erteilung des Einverständnisses durch die Arbeitgeber zu. Es ist denn auch unbestritten, dass die Beschwerdeführerinnen der fraglichen Reglementsänderung nie ausdrücklich zugestimmt haben.
2.3 Die Aufsichtsbehörde sowie die Vorinstanz gehen nun allerdings gestützt auf den Anschlussvertrag davon aus, die Beschwerdeführerinnen hätten den Grossen Stadtrat uneingeschränkt zum Erlass von Reglementsänderungen ermächtigt und damit implizit ihr Einverständnis zu allfälligen Erhöhungen des Arbeitgeberanteils im Voraus erteilt. Nach Art. 10 des von den Beschwerdeführerinnen mit der Pensionskasse der Stadt Luzern abgeschlossenen Anschlussvertrags vom 1. Juni 1989 sind nachträgliche Änderungen der Kassenstatuten für den Arbeitgeber und seine Versicherten verbindlich. Damit haben sich die Beschwerdeführerinnen in der Tat verpflichtet, künftige durch den Grossen Stadtrat von Luzern beschlossene Reglementsänderungen anzuerkennen. Diese Rechtslage erscheint sinnvoll, dient die Pensionskasse doch in erster Linie als Vorsorgeeinrichtung des Personals der Stadt (sowie der Bürgergemeinde) Luzern, für welches die Stadtorgane verantwortlich zeichnen. Gleichzeitig wird verhindert, dass die angeschlossenen Arbeitgeber Anpassungen des Reglements der öffentlichrechtlichen Kasse verhindern oder erheblich erschweren können. Das entspricht dem Grundsatz der einseitigen Rechtsetzungsbefugnis der Vorsorgeeinrichtungen, wie er sich aus Art. 50 BVG
ergibt (dazu Jürg Brühwiler, Die betriebliche Personalvorsorge in der Schweiz, Bern 1989, S. 452). Von diesem Grundsatz schafft Art. 66 Abs. 1 dritter Satz BVG freilich eine Ausnahme (Brühwiler, a.a.O., S. 453), indem

darin dem Arbeitgeber durch den darin vorgesehenen Zustimmungsvorbehalt ein besonderer Schutz vor einer einseitigen Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge durch die für den Erlass der Reglemente der Vorsorgeeinrichtung zuständigen Organe gewährt wird.

Bei der im Voraus erteilten Zustimmung zu Reglementsänderungen handelt es sich um eine Art Generalvollmacht an die Kassenorgane, die für die betroffenen Arbeitgeber erhebliche Auswirkungen zeitigen kann. Es würde dem Sinn von Art. 66 Abs. 1 dritter Satz BVG widersprechen, einen solchen Verzicht auf das Einverständnis zu einer beschlossenen einseitigen Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge ohne weitere Voraussetzungen zuzulassen. Als Korrelat einer entsprechenden im Voraus erteilten allgemeinen Zustimmung muss daher die reglementarische Möglichkeit des Arbeitgebers bestehen, den Anschlussvertrag rechtzeitig zu kündigen, um sich einer missliebigen Reglementsänderung, zu der nicht ausdrücklich die Zustimmung erteilt wurde, entziehen zu können. Damit wird zwar die Reglementsänderung als solche nicht verhindert, der angeschlossene Arbeitgeber kann aber durch seinen Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung vermeiden, dass das neue Reglement auf ihn angewendet wird. Eine solche Kündigungsmöglichkeit besteht an sich im vorliegenden Fall, sieht doch Art. 9 des Anschlussvertrags zwischen den Beschwerdeführerinnen und der Pensionskasse der Stadt Luzern die Möglichkeit der Vertragsparteien vor, den Vertrag jeweils auf Ende Jahr mit einer Frist von
sechs Monaten zu kündigen. Damit ist die im Voraus erteilte Zustimmung zu Reglementsänderungen grundsätzlich auch für einseitige Erhöhungen der Arbeitgeberbeiträge nicht zu beanstanden, weshalb im vorliegenden Fall davon auszugehen ist, dass insoweit das Erfordernis von Art. 66 Abs. 1 dritter Satz BVG für die fragliche Reglementsänderung erfüllt ist.
3.
3.1 Die Beschwerdeführerinnen machen allerdings geltend, die Aufsichtsbehörde hätte dafür sorgen müssen, dass durch eine Übergangsbestimmung den betroffenen extern angeschlossenen Arbeitgebern die Möglichkeit offen gestanden hätte, das ihnen vertraglich zugestandene Kündigungsrecht zur Vermeidung der Nachfinanzierung auch tatsächlich auszuüben. Die Inkraftsetzung der strittigen Reglementsänderung auf den 31. Dezember 2000 habe eine solche rechtzeitige Kündigung jedoch verunmöglicht, worin nicht nur eine Verletzung des Reglements selbst, sondern auch ein Verstoss gegen Treu und Glauben liege. Die Beschwerdekommission ist auf dieses bereits bei ihr vorgetragene Vorbringen nicht eingetreten mit der Begründung, dabei handle es sich nicht um einen aufsichtsrechtlichen Gegenstand gemäss Art. 62 und Art. 74 Abs. 2 lit. a BVG, sondern um einen Streitpunkt, der im Zweiparteienverfahren zwischen den Beteiligten vor dem dafür zuständigen Gericht nach Art. 73 BVG zu regeln sei. Überdies fehle es dazu an einem weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand, habe die Aufsichtsbehörde darüber doch gar nicht entschieden.
3.2 Entgegen der Auffassung der Beschwerdekommission hat sich die Aufsichtsbehörde in ihrem Entscheid vom 21. März 2003 in E. 3.2 c) mit der Frage der zeitlich korrekten Umsetzung der fraglichen Reglementsänderung befasst. Weshalb es insofern an einem weiterziehbaren Anfechtungsobjekt fehlen sollte, ist daher nicht ersichtlich. Für die Zulässigkeit der vorzeitigen allgemeinen Zustimmungserklärung zu späteren Reglementsanpassungen ist sodann, wie dargelegt, erforderlich, dass die davon betroffenen Arbeitgeber die Möglichkeit der rechtzeitigen Kündigung haben, um eine Anwendbarkeit der neuen Bestimmungen auf ihre Vorsorgeverhältnisse zu vermeiden. Die zeitliche Umsetzung einer Reglementsänderung im Rahmen der allgemeinen Inkraftsetzung hat nun aber direkte Auswirkungen auf die Frage, ob den angeschlossenen Arbeitgebern die Möglichkeit offen steht, rechtzeitig aus der Kasse auszutreten. Es handelt sich dabei entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht (nur) um einen konkreten Streitfall im Zweiparteienverhältnis, sondern um eine allgemeine Streitfrage, die der aufsichtsrechtlichen Kontrolle zugänglich ist.

Zwar unterscheidet das Gesetz grundsätzlich zwischen dem aufsichtsrechtlichen Rechtsweg nach Art. 74 BVG und demjenigen für konkrete Streitigkeiten insbesondere zwischen einer Vorsorgeeinrichtung und einem angeschlossenen Arbeitgeber gemäss Art. 73 BVG. Im Bereich der abstrakten Überprüfung reglementarischer Bestimmungen auf deren Gesetzmässigkeit kann es jedoch zu Überschneidungen kommen (Ulrich Meyer, Die Rechtswege nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG], in: ZSR NF 106/1987 I S. 623 ff.; Hans J. Pfitzmann, Schutz der Destinatäre als eine der Aufgaben der Aufsichtsbehörden, die von der Rechtsprechung konkretisiert wurde, in: Sozialversicherungsrecht im Wandel, Festschrift 75 Jahre Eidgenössisches Versicherungsgericht, Bern 1992, S. 499 f.). In diesem Sinne erweist sich die generelle Zulässigkeit einer Übergangs- bzw. Inkrafttretensregelung aufsichtsrechtlich überprüfbar, womit inso-

weit auch der Rechtsweg nach Art. 74 BVG offen steht. Demgegenüber ist für Streitigkeiten über die konkreten Rechtsfolgen im Einzelverhältnis zwischen der Vorsorgeeinrichtung und dem angeschlossenen Arbeitgeber auf das Rechtsmittel gemäss Art. 73 BVG zu verweisen.

Wenn im Rahmen einer abstrakten Kontrolle der Reglementsänderung für die Beurteilung der erforderlichen Bewilligung auf den Anschlussvertrag zwischen der Vorsorgeeinrichtung und dem angeschlossenen Arbeitgeber abgestellt wird - und daraus geschlossen wird, dieses Einverständnis sei im Anschlussvertrag im Voraus erteilt worden -, muss auch für die Frage, ob der Arbeitgeber überhaupt die Möglichkeit einer rechtzeitigen Kündigung hatte, auf die im Anschlussvertrag enthaltene Austrittsregelung zurückgegriffen werden. Ob eine solche Möglichkeit vorlag, steht in engem Zusammenhang mit den Umständen und insbesondere dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reglementsänderung und ist insofern ebenfalls genereller Natur, sind doch theoretisch alle angeschlossenen Arbeitgeber davon betroffen. Die Frage des Inkraftsetzens bildete denn auch unmittelbaren Bestandteil des Beschlusses des Grossen Stadtrates von Luzern und damit der Reglementsänderung selbst (vgl. Ziff. II erster Satz des Beschlusses des Grossen Stadtrates von Luzern vom 29. Juni 2000). So wie bei neuen Gesetzen die Regelung des Inkrafttretens bzw. des Übergangsrechts der abstrakten Normenkontrolle untersteht (vgl. etwa BGE 106 Ia 191 E. 7 S. 195 f.), kann somit auch bei
Reglementsänderungen aufsichtsrechtlich geprüft werden, ob das Übergangsrecht oder die Einführungsregelung einschliesslich des Inkraftsetzens im Sinne von Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG mit den gesetzlichen Vorschriften übereinstimmen. Ob die Kündigung im Einzelfall rechtzeitig erfolgt ist und welches die konkreten Rechtsfolgen der Kündigung sind, sind dann freilich Fragen, die einzig das direkte Verhältnis zwischen den Parteien betreffen und für welche im Streitfall das Verfahren nach Art. 73 BVG anwendbar ist.
3.3 Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die fragliche Reglementsänderung sei am 29. Juni 2000 erlassen und auf den 31. Dezember 2000 in Kraft gesetzt worden. Da eine Kündigung nur mit sechsmonatiger Frist auf Ende des Kalenderjahres zulässig gewesen sei, hätten sie genau einen Tag Zeit gehabt, um zu kündigen, was unzumutbar sei. Überdies hätten sie die Anwendbarkeit des neuen Rechts, das gleichzeitig mit dem Kündigungstermin in Kraft trat, auch dann nicht verhindern können, wenn sie die Kündigungsfrist noch eingehalten hätten. Diese Argumentation ist nicht von der Hand zu weisen, womit in der Tat fraglich erscheint, ob es den Beschwerdeführerinnen überhaupt in zumutbarer Weise möglich war, rechtzeitig zu kündigen, um die Anwendung der Reglementsänderung zu vermeiden. Dabei ist erst noch ungeklärt, ob nicht davon auszugehen wäre, dass allfällige Rechtswirkungen des entsprechenden Ratsbeschlusses erst an dessen Publikation anknüpfen könnten (vgl. Ziff. II zweiter Satz des Beschlusses des Grossen Stadtrates von Luzern vom 29. Juni 2000). Fraglich ist sodann, ob die Reglementsänderung - gemessen an den bestehenden Anschlussverträgen - über eine angemessene Übergangsordnung verfügt bzw. ob das Inkraftsetzen auf den 31. Dezember
2000 vor Bundesrecht standhält. Allenfalls stellt sich die Frage, ob eine Übergangsregelung genügen würde, die eine nachträgliche Kündigung bzw. eine Kündigung auf den nächsten zulässigen Termin ermöglichen würde.

Über diese allgemeinen Fragen hätte im Rahmen des hängigen Aufsichtsverfahrens entschieden werden müssen. Dass die Vorinstanz darauf nicht eingetreten ist, verletzt daher materielles Bundesrecht und stellt gleichzeitig eine formelle Rechtsverweigerung dar. Da es an einem vorinstanzlichen Entscheid in der Sache fehlt, kann auch das Bundesgericht nicht darüber befinden. Vielmehr ist die Sache an die Beschwerdekommission zurückzuweisen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen.
4.
Damit ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann; gleichzeitig ist der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens, da es um Vermögensinteressen geht, der Pensionskasse der Stadt Luzern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 2, Art. 153 und 153a OG). Sie hat den Beschwerdeführerinnen überdies eine angemessene Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren auszurichten (vgl. Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das Urteil der Eidgenössischen Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 21. September 2004 wird aufgehoben, und die Sache wird an die Vorinstanz zurückgewiesen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird der Pensionskasse der Stadt Luzern auferlegt.

3.

Die Pensionskasse der Stadt Luzern hat die Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 4'000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Amt für berufliche Vorsorge des Kantons Luzern und der Eidgenössischen Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge sowie dem Bundesamt für Sozialversicherung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. Mai 2005

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: