Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-3481/2016

Urteil vom 30. November 2016

Besetzung

Richter Daniel Riedo (Vorsitz),
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Richter Pascal Mollard,
Gerichtsschreiber Beat König.

Parteien

A._____,
vertreten durch Mark Sollberger, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

Pensionskasse des Bundes PUBLICA,
Beschwerdegegnerin,

BBSA Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht,
Vorinstanz.

Gegenstand

Aufsichtsbeschwerde.

Sachverhalt:

A.

A.a Am 1. Juli 2008 trat das Bundesgesetz vom 20. Juni 2006 über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz; SR 172.222.1) in Kraft. Dieses Gesetz regelt die Organisation der Pensionskasse des Bundes PUBLICA (nachfolgend: PUBLICA) und legt ihre Aufgaben und Zuständigkeiten fest (Art. 1 PUBLICA-Gesetz). Die PUBLICA wurde in Form einer Sammeleinrichtung konzipiert (vgl. Art. 7 PUBLICA-Gesetz). Gleichzeitig mit dem Gesetz trat auch der Anschlussvertrag zwischen der PUBLICA und dem Bund in Kraft sowie – als Anhang zum Anschlussvertrag mit dem Bund – das Vorsorgereglement für die Angestellten und die Rentenbeziehenden des Vorsorgewerks Bund vom 15. Juni 2007 (VRAB; SR 172.220.141.1).

Da das frühere Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Pensionskasse des Bundes (PKB) mit Inkrafttreten des PUBLICA-Gesetzes aufgehoben wurde, sind in Art. 18-26 des PUBLICA-Gesetzes Übergangsbestimmungen integriert, welche die Modalitäten für die Umstellung vom Leistungs- ins Beitragsprimat festlegen. Das Beitragsprimat wird für das Vorsorgewerk Bund im Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) zwingend vorgeschrieben, indem dort ausdrücklich geregelt wird, dass sich die Leistungen nach den kapitalisierten Beiträgen richten (vgl. Art. 32g Abs. 1 sowie Art. 32i Abs. 4 BPG; vgl. auch Botschaft zum PUBLICA-Gesetz vom 23. September 2005, BBl 2005 5833).

A.b Unter den genannten Übergangsbestimmungen sieht Art. 25 PUBLICA-Gesetz vor, dass sämtliche aktiven Versicherten, welche im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes das 55., aber noch nicht das 65. Altersjahr vollendet haben, Anspruch auf eine statische Besitzstandsgarantie im Umfang von 95 Prozent der nach bisherigem Recht im Alter von 62 Jahren erreichbaren Altersrente, mindestens aber Anspruch auf die Altersleistungen nach diesem Gesetz haben (Satz 1 der Vorschrift). Für den Fall, dass die freiwillige vorzeitige Pensionierung vor dem vollendeten 62. Altersjahr erfolgt, ist vorgesehen, dass der garantierte Anspruch versicherungsmathematisch gekürzt wird (Satz 2 der Vorschrift). Die Kosten, die aus der Besitzstandsgarantie resultieren, trägt die PUBLICA (Satz 3 der Vorschrift).

B.

B.a A._____ ist seit dem 1. Juli 2012 Früh-Altersrentner der PUBLICA. Bei seiner Pensionierung liess er sich 70 % seines Altersguthabens auszahlen. Auf der Grundlage der restlichen 30 % wurde ihm eine Rente ausgerichtet.

Nachdem die PUBLICA mit Blick auf neu ergangene Urteile des Bundesgerichts (BGE 139 V 234, 139 V 230) die Höhe der Kapitalabfindung und der Rente zugunsten von A._____ angepasst hatte, reichte dieser am 24. April 2014 beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern eine Klage ein. Dabei stellte er namentlich den Antrag, es sei die Berechnungsgrundlage für die Besitzstandsgarantie nach Art. 25 PUBLICA-Gesetz festzustellen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern kam mit Urteil vom 20. Januar 2015 zum Schluss, dass die von der PUBLICA vorgenommene Leistungsberechnung «ausgehend von einem versicherten Verdienst von Fr. 152'909.35 sowie hinsichtlich der Beschränkung der Besitzstandsgarantie auf die Hälfte des Kapitalbezuges und der Leistungskürzung infolge vorzeitiger Pensionierung» rechtens sei und den vom Bundesgericht im Zusammenhang mit Art. 25 PUBLICA-Gesetz festgehaltenen Grundsätzen entspreche (E. 3.3 f. des Urteils). Dementsprechend wies es die Klage ab.

Das genannte Urteil erwuchs in der Folge unangefochten in Rechtskraft.

B.b Mit Aufsichtsbeschwerde vom 10. Juni 2015 stellte A._____ bei der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA) folgendes Begehren:

> «1. Es sei die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften aufgrund der angewendeten Berechnungsgrundlage und anhand vorliegender Einzelfälle zu prüfen und falls nötig, die Anwendung einer einheitlichen Berechnungsgrundlage für die Besitzstandsgarantie im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten durchzusetzen.
>
> 2. Es sei der durch die Beschwerdegegnerin [bzw. der PUBLICA] dem Beschwerdeführer aufgrund der Schattenrechnung noch geschuldete Betrag von CHF 129'227.58 aus dem garantierten Altersguthaben zu prüfen.
>
> 3. Es sei zu prüfen, ob der unterstützende Experte für die Erarbeitung der Berechnungsgrundlage für die Besitzstandgarantie die gesetzlichen Bedingungen erfüllt hat und somit unabhängig gegenüber der Beschwerdegegnerin gewesen ist.

4. Es sei zu prüfen, ob die Geschäftsleitung alle Akten der offenen Rechtsfälle bezüglich der statischen Besitzstandsgarantie jährlich gegenüber den Revisionsstellen offengelegt und unterbreitet hat.

5. Es sei festzustellen und zu prüfen, wieso die Akten betreffend Berechnungsgrundlage im Fall des Urteils des Bundesgerichts vom 9. April 2010 (9C_769/2009) 18 Monate nach der Einführung des Primatwechsels beim Bundesgericht nicht spruchreif vorgelegt werden konnten.

6. Es sei die Beschwerdegegnerin aufzufordern, die Parameter der Berechnung der kollektiven Rückstellung von CHF 350 Mio. und die neue Berechnung anhand der individuellen neuen Parameter per 2012 bezüglich der Auflösung der kollektiven Rückstellung von CHF 126 Mio. offenzulegen und vorzulegen.»

B.c Die PUBLICA beantragte bei der BBSA mit Stellungnahme vom 20. August 2015, die Aufsichtsbeschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

B.d Mit Replik vom 21. September 2015 hielt A._____ an seinen mit der Aufsichtsbeschwerde gestellten Anträgen fest. Er stellte zudem weitere Begehren. Insbesondere ersuchte er um Überprüfung der Rechtmässigkeit verschiedener zu edierender bzw. herauszugebender Unterlagen und Informationen.

B.e Mit Duplik vom 18. November 2015 erklärte die PUBLICA, auf die Aufsichtsbeschwerde sei infolge sachlicher Unzuständigkeit nicht einzutreten.

B.f A._____ machte mit Schreiben vom 24. Dezember 2015 und 19. April 2016 weitere Ausführungen und stellte weitere Anträge.

B.g Die BBSA (nachfolgend auch: Vorinstanz) wies die Aufsichtsbeschwerde mit Verfügung vom 29. April 2016 unter Kostenfolge zulasten A._____s ab, soweit sie darauf eintrat.

C.
Mit Beschwerde vom 1. Juni 2016 lässt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht folgendes Rechtsbegehren stellen (Beschwerde, S. 2):

«1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 29.04.2016 sei vollumfänglich aufzuheben und es sei mit verbindlicher Wirkung für die Vorinstanz als Aufsichtsbehörde über die Institutionen der Beruflichen Vorsorge im Kanton Bern sowie für die Beschwerdegegnerin [PUBLICA] Folgendes festzustellen:

a) Art. 4 des Vorsorgereglements für die Angestellten und die Rentenbeziehenden des Vorsorgewerks Bund (VRAB) ist gesetzwidrig, soweit er sich auf die Versicherten der Übergangsgeneration im Sinne von Art. 25 des PUBLICA-Gesetzes bezieht. Er ist rückwirkend per 1. Juli 2008 durch eine Bestimmung zu ergänzen, wonach auf die Angehörigen der Übergangsgeneration im Sinne von Art. 25 PUBLICA-Gesetz eine Modellrechnung zur Anwendung kommt, die auf einem Rücktrittsalter 62 basiert und ausschliesslich auf der Besitzstandsgarantie gemäss Leistungsprimat und altrechtlichem Kernplan beruht.

b) Bezüglich der Übergangsgeneration im Sinne von Art. 25 des PUBLICA-Gesetzes ist die Anwendung der Berechnungsmethode des Beitragsprimats gemäss Standardplan mit statischer Leistungsgarantie mittels einer Einmalprämie gesetzwidrig und rückwirkend per 1. Juli 2008 nichtig. Stattdessen muss auf die Versicherten der Übergangsgeneration eine Berechnungsmethode zur Anwendung kommen, die vollumfänglich auf den Leistungsprimat gemäss Kernplan nach dem vor dem Primatwechsel vom 01.07.2008 gültig gewesenen Recht gemäss der Besitzstandgarantie im Sinne von Art. 25 PUBLICA-Gesetz beruht. Diese Leistungsprimatmethode muss auch auf vorzeitige, freiwillige Pensionierungen zwischen dem 60. und dem 62. Altersjahr von Angehörigen der Übergangsgeneration zur Anwendung kommen[,] und [zwar] sowohl für Rentenleistungen sowie für Kapitalabfindungen dieser Versichertengruppe.

c) Soweit im Zeitpunkt des Primatwechsels per 01.07.2008 Arbeitsverhältnisse von Versicherten der Übergangsgeneration ohne deren Wissen aufgelöst und anschliessend sofort neu begründet wurden, ist jegliche aus diesen Scheinkündigungen abgeleitete Verminderung der Besitzstandsgarantie von Art. 25 des PUBLICA-Gesetzes gesetzwidrig und rückwirkend per 1. Juli 2008 nichtig. Insbesondere können diese Scheinkündigungen auch nicht auf die Art. 107 und Art. 108 VRAB abgestützt werden. Auch in diesen Fällen besteht die anwendbare Berechnungsmethode ausschliesslich im altrechtlichen Leistungsprimat gemäss Kernplan.

2. Im Sinne einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz sei diese zu verpflichten, die sich aus Ziff. 1 lit. a-c hiervor ergebenden Änderungen der Reglemente und Rechnungsmodelle mittels ihrer aufsichtsrechtlichen Zwangsmittel gemäss BVG Art. 62a Abs. 2 zu veranlassen und die sich daraus ergebenden Überprüfungen bzw. Neuberechnungen der Leistungen und die Auszahlung der festgestellten Differenzbeträge zuzüglich Zins sowohl bei Renten wie bei Kapitalabfindungen an die Angehörigen der Übergangsgeneration durch die PUBLICA aufsichtsrechtlich zu verlangen und durchzusetzen. Für die Begleitung dieser Änderungen und Neuberechnungen sei die Vorinstanz zu verpflichten, einen ausserordentlichen Vorsorgeexperten einzusetzen, der mit den vorliegenden Streitgegenständen bisher nicht befasst war, und den von diesem Vorsorgeexperten vorzulegenden Schlussbericht auch dem Beschwerdeführer zu eröffnen.

- alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge -»

In der Begründung seines Rechtsmittels fordert der Beschwerdeführer im Sinne eines Beweisantrages die Einholung eines Gutachtens mit Simulationsrechnungen eines mit der Sache nicht vorbefassten anerkannten Experten für berufliche Vorsorge (Beschwerde, S. 13).

D.
Mit Vernehmlassung vom 18. Juli 2016 beantragt die Vorinstanz, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.

E.
Die PUBLICA (nachfolgend auch: Beschwerdegegnerin) stellt mit innert erstreckter Frist eingereichter Beschwerdeantwort vom 17. August 2016 das Begehren, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

F.
Mit einer mit Schreiben vom 26. August 2016 angekündigten Stellungnahme vom 28. September 2016 hält der Beschwerdeführer an seinen Beschwerdebegehren fest. Unter anderem präzisiert er ferner, welche Punkte im seiner Auffassung nach einzuholenden Gutachten zu behandeln sind.

G.
Soweit entscheidrelevant, wird auf die Eingaben der Verfahrensbeteiligten und die vorliegenden Akten im Rahmen der Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) in Verbindung mit Art. 31-33 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) 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 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021), soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) sind für den Bereich des BVG mangels eines entsprechenden Verweises nicht anwendbar (Art. 2 ATSG e contrario).

1.3 Zur Beschwerde berechtigt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Der Beschwerdeführer mit Jahrgang […] ist bei der PUBLICA versichert und hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Er ist zudem Adressat des angefochtenen Entscheids der Vorinstanz. Folglich ist er zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 und Art. 52 VwVG in Verbindung mit Art. 37 VGG) ist nach dem Gesagten – vorbehältlich nachfolgender E. 2 – einzutreten.

2.

2.1 Im vorliegenden Fall ist, was den Streitgegenstand betrifft, vorab zu klären, inwieweit die Verfügung der Vorinstanz vom 29. April 2016 angefochten ist. Zwar beantragt der Beschwerdeführer die vollumfängliche Aufhebung dieser Verfügung. Seine Ausführungen vor dem Bundesverwaltungsgericht beziehen sich aber nur auf einen Teil der von der Vorinstanz getroffenen Anordnungen. Auch werden im Rahmen dieser Ausführungen die vom Beschwerdeführer bei der Vorinstanz gestellten Anträge nicht einzeln aufgegriffen und jeweils dargelegt, inwiefern die Vorinstanz diese Anträge unrichtig beurteilt haben soll. Stattdessen erklärt der Beschwerdeführer in der Beschwerdebegründung, er verlange mit dem vorliegenden Rechtsmittel als «Konzentrat der vorinstanzlichen Rechtsbegehren» «die Feststellung von Verletzungen von Art. 25 PUBLICA-Gesetz durch die Beschwerdegegnerin und deren Korrektur im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle bzw. in Erfüllung aufsichtsrechtlicher Pflichten gemäss Art. 62 BVG durch die Vorinstanz» (Beschwerde, S. 4).

Bei dieser Sachlage rechtfertigt sich der Schluss, dass die streitbetroffene Verfügung vom 29. April 2016 vorliegend nur insoweit angefochten ist, als die BBSA damit im Ergebnis

– keine Feststellungen im Sinne von Ziff. 1 Bst. a-c des Beschwerdebegehrens getroffen hat, und

– die Handlungen, welche der Beschwerdeführer von ihr für den Fall der Rückweisung fordert (also insbesondere die aufsichtsrechtliche Durchsetzung einer Neuberechnung der Leistungen [vgl. Ziff. 2 des Beschwerdebegehrens]), unterlassen hat.

2.2 Soweit die Verfügung der BBSA vom 29. April 2016 angefochten ist (vgl. E. 2.1), geht es in materieller Hinsicht um die Frage, ob Reglementsbestimmungen der Beschwerdegegnerin Art. 25 PUBLICA-Gesetz widersprechen und diese Bestimmungen deshalb aufzuheben bzw. mit Blick auf Art. 25 PUBLICA-Gesetz ergänzende Reglementsbestimmungen zu erlassen sind. Ferner beschlägt der angefochtene Teil der vorinstanzlichen Verfügung die Frage, ob die Beschwerdegegnerin zu verpflichten ist, Art. 25 PUBLICA-Gesetz entsprechende Berechnungsmodelle anzuwenden. Es ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer bei der BBSA mit seinen Begehren sinngemäss um Klärung dieser Fragen ersucht hat. Wie sich der Begründung des angefochtenen Entscheids entnehmen lässt, ist die BBSA in Bezug auf diese Fragen nicht auf die Aufsichtsbeschwerde eingetreten.

Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Bundesverwaltungsgericht einzig die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz auf die bei ihr anhängig gemachte Angelegenheit zu Recht nicht eingetreten ist (vgl. BGE 139 II 233 E. 3.2; Urteil des BVGer A-1703/2016, A-2244/2016 und A-2412/2016 vom 29. September 2016 E. 3; ANDRÉ MOSER et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, N. 2.8, mit Rechtsprechungshinweisen). Im Rahmen einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid können somit keine Begehren mit Bezug auf die Sache selbst gestellt werden (MOSER et al., a.a.O., N. 2.213).

Letzteres bedeutet für den vorliegenden Fall, dass auf die Beschwerde insoweit nicht einzutreten ist, als der Beschwerdeführer damit die in Ziff. 1 des Beschwerdebegehrens genannten Feststellungen zur materiell-rechtlichen Rechtslage verlangt und fordert, die Vorinstanz sei zu verpflichten, «die sich aus Ziff. 1 lit. a-c [des Beschwerdebegehrens] […] ergebenden

Änderungen der Reglemente und Rechnungsmodelle […] zu veranlassen und die sich daraus ergebenden […] Neuberechnungen der Leistungen und die Auszahlung der festgestellten Differenzbeträge zuzüglich Zins […] an die Angehörigen der Übergangsgeneration durch die PUBLICA aufsichtsrechtlich zu verlangen und durchzusetzen» und dabei «einen ausserordentlichen Vorsorgeexperten einzusetzen» (sowie den von diesem Vorsorgeexperten zu verfassenden Bericht auch dem Beschwerdeführer zu eröffnen).

Bei dieser Sachlage kann hier im Übrigen offen gelassen werden, ob in Bezug auf die erwähnten Feststellungsbegehren auch mit Blick auf allenfalls nicht erfüllte Voraussetzungen für den Erlass einer Feststellungsverfügung nicht einzutreten ist (vgl. zu diesen Voraussetzungen anstelle vieler BVGE 2015/15 E. 2.7, mit Hinweisen).

3.

3.1 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).

3.2 Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung kann das Beweisverfahren geschlossen werden, wenn die noch im Raum stehenden Beweisanträge eine nicht erhebliche Tatsache betreffen oder offensichtlich untauglich sind, etwa weil ihnen die Beweiseignung abgeht oder umgekehrt die betreffende Tatsache aus den Akten bereits genügend ersichtlich ist, oder wenn das Gericht seine Überzeugung bereits gebildet hat und annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (sog. antizipierte Beweiswürdigung; Urteil des BGer 8C_417/2011 vom 2. September 2012 E. 5.4.1; Urteile des BVGer A-5523/2015 vom 31. August 2016 E. 2.3, A-253/2015 vom 14. September 2015 E. 3).

4.

4.1 Die Zuständigkeit der BVG-Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 61 BVG, gegen deren Anordnungen gemäss Art. 74 BVG Beschwerde erhoben werden kann, richtet sich nach der in Art. 62 BVG vorgesehenen Umschreibung der ihr zugewiesenen Aufgaben (vgl. auch BGE 128 II 386 E. 2.1.2). Nach Art. 62 Abs. 1 BVG wacht die Aufsichtsbehörde unter anderem darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet

wird, indem sie insbesondere die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften prüft (Bst. a), von den Vorsorgeeinrichtungen periodisch Berichterstattung namentlich über ihre Geschäftstätigkeit fordert (Bst. b), Einsicht in die Berichte der Kontrollstelle und des Experten für berufliche Vorsorge nimmt (Bst. c), Massnahmen zur Behebung von Mängeln trifft (Bst. d) und schliesslich Streitigkeiten betreffend das Recht der versicherten Person auf Information gemäss Art. 65a und Art. 86b Abs. 2 BVG beurteilt (Bst. e).

4.2

4.2.1 Gemäss Art. 73 Abs. 1 BVG hat jeder Kanton ein Gericht zu bezeichnen, welches als letzte kantonale Instanz über Streitigkeiten zwischen Vorsorgeeinrichtungen, Arbeitgebenden und Anspruchsberechtigten entscheidet. Unter Streitigkeiten nach Art. 73 BVG zwischen der Vorsorgeeinrichtung und Anspruchsberechtigten fallen sämtliche Aspekte, welche für die Begründung, Dauer und Beendigung eines Vorsorgeverhältnisses – gesetzlicher oder vertraglicher, obligatorischer oder freiwilliger Natur – bedeutsam sind (Urteil des BVGer A-693/2016 vom 28. Juli 2016 E. 3.1, mit Hinweisen).

4.2.2 Das gemäss Art. 73 BVG zuständige Gericht hat sich nicht in die Kompetenzen der Aufsichtsbehörden einzumischen; umgekehrt sollen die Aufsichtsbehörden nicht dem Gericht vorbehaltene, spezifisch berufsvorsorgerechtliche Streitigkeiten aus dem Dreiecksverhältnis zwischen der versicherten Person, ihrem Arbeitgebenden und der Vorsorgeeinrichtung beurteilen (ULRICH MEYER/LAURENCE UTTINGER, in: Jacques-André Schneider et al. [Hrsg.], BVG und FZG, Stämpflis Handkommentar, 2010, Art. 74 N. 20 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch CARL HELBLING, Personalvorsorge und BVG, 8. Aufl. 2006, S. 748 ff., sowie HANS-ULRICH STAUFFER, Berufliche Vorsorge, 2. Aufl. 2012, N. 1927 ff.). Zwar existieren zwischen dem aufsichtsrechtlichen Weg und der gerichtlichen Klage zahlreiche Berührungspunkte, da das Aufsichtsrechtsverhältnis, welches die Vorsorgeeinrichtung und die Aufsichtsbehörde verbindet, Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Arbeitgebenden und versicherten Personen untereinander oder zur Vorsorgeeinrichtung zeitigen kann. Dies beeinflusst jedoch die unterschiedlichen gesetzlichen Zuständigkeiten nicht (MEYER/UTTINGER, a.a.O., Art. 74 N. 21; siehe zum Ganzen Urteil des BVGer A-693/2016 vom 28. Juli 2016 E. 3.1).

4.3

4.3.1 Das Bundesgericht hatte in BGE 128 II 386 ff. zu entscheiden, ob im zu beurteilenden Fall die Behörden gemäss Art. 61 bzw. Art. 74 BVG zuständig waren oder stattdessen der Klageweg nach Art. 73 BVG zu beschreiten war. Anlass zu diesem Urteil gab ein Versicherter, der nach seiner Pensionierung vermutete, dass in anderen Fällen Pensionierungen zu günstigeren Bedingungen vorgenommen worden sind. Der Versicherte hatte aus diesem Grund von der Aufsichtsbehörde verlangt, dass sie die Pensionskasse dazu verhalte, umfassend Auskunft zu erteilen und bei der Anwendung der statutarischen Bestimmungen betreffend die flexible bzw. die administrative Pensionierung für die richtige Rechtsanwendung zu sorgen. Das Bundesgericht befand, dass soweit erkennbar ausschliessliches Ziel der Intervention des Versicherten bei der Aufsichtsbehörde gewesen sei, nachträglich höhere Pensionskassenleistungen zu erwirken. Selbst wenn dies in der Formulierung der bei der Aufsichtsbehörde gestellten Begehren nicht unmittelbar zum Ausdruck komme, gehe es um Leistungen aus dem Vorsorgeverhältnis. Das Bundesgericht führte weiter aus, dass die gestellten Anträge Belange betreffen würden, die im Hinblick auf ein entsprechendes Leistungsbegehren vorfrageweise geklärt werden müssten. Deshalb seien diese Begehren auf dem durch Art. 73 BVG vorgezeichneten Weg zu stellen gewesen und habe die kantonale Aufsichtsbehörde kein Bundesrecht verletzt, indem sie wegen der Zuständigkeit des Gerichts im Sinne von Art. 73 BVG von einem aufsichtsrechtlichen Eingreifen abgesehen habe (E. 2.2 f. des Urteils).

Gemäss den in BGE 128 II 386 E. 2 dargelegten Grundsätzen ist der Rechtsweg von Art. 73 BVG bei freiwilligen Ermessensleistungen der Vorsorgeeinrichtung jedenfalls dann nicht ausgeschlossen, wenn sie unmittelbar an ein bestehendes sowie dem Klageweg von Art. 73 BVG unterliegendes Leistungsverhältnis zwischen der anspruchsberechtigten Person und der Vorsorgeeinrichtung anknüpfen und mit diesem ein untrennbares Ganzes bilden (vgl. dazu auch ISABELLE VETTEL-SCHREIBER, BVG FZG, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 73 N. 11).

4.3.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil C-6456/2009 vom 4. Dezember 2012 festgehalten, dass mit Blick auf die Zuständigkeit des kantonalen Gerichts für die Beurteilungen von Leistungen aus dem Vorsorgeverhältnis und allfälliger diesbezüglich vorfrageweise zu klärender Belange auf ein Beschwerdebegehren eines Versicherten der PUBLICA nicht einzutreten sei, soweit es um den persönlichen Vorsorgeanspruch des Beschwerdeführers gehe (E. 6.1 des Urteils). Insoweit, als die gesamte

Argumentation des Beschwerdeführers zur Frage der Kündigung einer von ihm erworbenen Option für eine vorzeitige Pensionierung ohne Rentenkürzung jedoch auch ohne weiteres den Schluss zuliess, «dass er die rechtliche Situation auch für die übrigen Versicherten generell geklärt haben möchte», trat das Bundesverwaltungsgericht hingegen auf die Beschwerde ein (vgl. E. 6.2 f. des Urteils). Bei der seinerzeit vom Bundesverwaltungsgericht beurteilten Konstellation war (soweit ersichtlich) kein Klageverfahren beim Berufsvorsorgegericht nach Art. 73 BVG vorangegangen.

4.4 Der Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) umfasst im Verwaltungsrecht unterschiedliche Tatbestände wie den Vertrauensschutz (vgl. Art. 9 BV), das Verbot widersprüchlichen Verhaltens und das Rechtsmissbrauchsverbot (anstelle vieler: BVGE 2015/36 E. 2.9.2; Urteil des BVGer A-6642/2008 vom 8. November 2010 E. 4.2, mit Hinweisen).

Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens und Verbot des Rechtsmissbrauchs untersagt der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. Er gebietet staatlichen Organen und Privaten ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr (Urteil des BGer 2A.52/2003 vom 23. Januar 2004 E. 5.2).

5.
Im vorliegenden Fall zu beurteilen ist, ob die Vorinstanz zu Recht auf das bei ihr sinngemäss gestellte Begehren nicht eingetreten ist, es seien aufsichtsrechtlich Art. 25 PUBLICA-Gesetz widersprechende Reglementsbestimmungen aufzuheben bzw. die Reglementsbestimmungen der Beschwerdegegnerin seien mit Blick auf Art. 25 PUBLICA-Gesetz zu ergänzen und diese Pensionskasse sei zu verpflichten, dieser Gesetzesvorschrift entsprechende Berechnungsmodelle anzuwenden. Die Vorinstanz erklärt in der angefochtenen Verfügung sinngemäss, für den Entscheid über dieses Begehren nicht zuständig zu sein.

5.1 Unbestrittenermassen gehört der Beschwerdeführer zur Übergangsgeneration im Sinne von Art. 25 PUBLICA-Gesetz und steht ihm damit die in dieser Bestimmung statuierte Besitzstandsgarantie zu. Entsprechend den vorangehenden Erwägungen (E. 4.1 f.) erweist sich das kantonale Sozialversicherungsgericht und nicht die BBSA als zuständig für die Frage, ob

der Beschwerdeführer deshalb Anspruch auf eine Erhöhung der ihm seitens der Beschwerdegegnerin ausgerichteten Kapitalabfindung und Rente hat. Diesbezüglich hat das Verwaltungsgericht des Kantons Bern dementsprechend richtigerweise ein materielles, zwischenzeitlich in Rechtskraft erwachsenes Urteil gefällt.

5.2 Vor dem Bundesverwaltungsgericht macht der Beschwerdeführer geltend, es sei ihm bei der Vorinstanz nicht um seine individuell-konkreten Leistungsansprüche oder um individuell-konkrete Leistungsansprüche anderer Einzelpersonen gegangen. Er behauptet, er habe einzig ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle anstrengen wollen, in dessen Rahmen die BBSA in Wahrnehmung ihrer aufsichtsrechtlichen Pflichten die der Besitzstandsgarantie von Art. 25 PUBLICA-Gesetz zuwiderlaufenden Reglementsbestimmungen aufhebt und dafür sorgt, dass unter Anwendung gesetzeskonformer Berechnungsmodelle eine dieser Garantie entsprechende Berechnung der Altersleistungen erfolgt und die sich daraus ergebenden Differenzen zugunsten der Übergangsgeneration ausgezahlt werden. Der Beschwerdeführer bringt mit anderen Worten vor, er habe die rechtliche Situation auch für alle anderen Versicherten der Übergangsgeneration klären wollen und damit zu Recht eine Aufsichtsbeschwerde erhoben (vgl. insbesondere Beschwerde, S. 6 f.).

5.3 Es lässt sich vorliegend nicht von der Hand weisen, dass der Beschwerdeführer mit seinem sinngemäss bei der Vorinstanz gestellten, hier noch streitigen Rechtsbegehren letztlich eine Erhöhung seiner Altersleistungen anstrebte, die – wie ausgeführt (vgl. E. 4.1) – in die Zuständigkeit des kantonalen Gerichts fällt. Dies ergibt sich insbesondere aus dem mit der Aufsichtsbeschwerde gestellten Antrag, es sei der von der PUBLICA dem Beschwerdeführer «noch geschuldete Betrag […] aus dem garantierten Altersguthaben zu prüfen» (Akten Vorinstanz, act. 1a S. 2). Der Umstand, dass sich die fragliche Erhöhung der Altersleistungen des Beschwerdeführers seiner Auffassung nach aus einer für alle Angehörigen der Übergangsgeneration massgebenden Leistungsberechnungsmethode ergeben soll (vgl. Replik, S. 5), ändert nichts daran, dass eine Rechtsstreitigkeit vorliegt, für welche der Rechtsweg nach Art. 73 BVG und nicht die Aufsichtsbeschwerde vorgesehen ist.

Vor diesem Hintergrund hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zu Recht ihre Zuständigkeit insoweit verneint, als der Beschwerdeführer mit seiner Aufsichtsbeschwerde explizit oder implizit Leistungsansprüche gel-

tend machte, neue Berechnungsgrundlagen für die Renten- oder Kapitalerhöhungen herbeiführen wollte und die Prüfung der damit zusammenhängenden Unterlagen verlangte (vgl. E. 3.4 des angefochtenen Entscheids).

5.4 Zwar geht aus der Formulierung der bei der Vorinstanz gestellten, noch streitigen Anträge teilweise nicht unmittelbar hervor, dass es dabei um die dem Beschwerdeführer auszurichtenden Leistungen aus dem Vorsorgeverhältnis geht. Bei den mit diesen Anträgen aufgeworfenen Fragen handelt es sich aber ausschliesslich um solche, welche direkt mit solchen Leistungen zusammenhängen bzw. sich als Vorfragen im Zusammenhang mit der Beurteilung der geltend gemachten Versicherungsleistungen des Beschwerdeführers stellen. Zu diesen Vorfragen, für welche der Klageweg nach Art. 73 BVG zu beschreiten ist, gehört namentlich die Frage der richtigen Anwendung von Art. 25 PUBLICA-Gesetz. Folgerichtig hat das Verwaltungsgericht des Kantons Bern diese Frage in seinem Urteil vom 20. Januar 2015 behandelt und hat die Vorinstanz auf eine aufsichtsrechtliche materielle Beurteilung dieser Frage verzichtet.

Die Vorinstanz hat nach dem Gesagten in Bezug auf das vorliegend noch streitige Begehren des Beschwerdeführers ihre aufsichtsrechtliche Zuständigkeit zu Recht verneint.

5.5 Nicht massgebend ist, dass der Beschwerdeführer vor der BBSA vorbrachte, seine Anträge würden die über den Einzelfall hinausgehende Frage der Anwendung des neuen Beitragsprimatsplanes für die Übergangsgeneration betreffen. Dieser Behauptung des Beschwerdeführers liegt nämlich offenkundig einzig das Bestreben zugrunde, die Zuständigkeit der Vorinstanz zu begründen (das Gleiche gilt für das Vorbringen des Beschwerdeführers vor dem Bundesverwaltungsgericht, es sei ihm [im Sinne des vorn in E. 4.3.2 erwähnten Urteils des BVGer] um die Klärung der rechtlichen Situation für alle Versicherten der Übergangsgeneration gegangen und bei seinen Berechnungen der ihm zustehenden Leistungsansprüche im vorinstanzlichen Verfahren handle es sich bloss um «exemplifikative Veranschaulichungen der Auswirkungen der [geltend gemachten] Gesetzesverletzungen […] und der Verletzung von aufsichtsrechtlichen Pflichten durch die Vorinstanz» [vgl. Beschwerde, S. 7]):

Die Ausführungen in der Aufsichtsbeschwerde des Beschwerdeführers mündeten noch in die Schlussfolgerung, dass die Beschwerdegegnerin ihm einen noch verbleibenden «Leistungsteil […] aus dem garantierten Altersguthaben» schulde (Akten Vorinstanz, act. 1a S. 20). Diese

Schlussfolgerung zeigt zusammen mit dem Antrag auf Prüfung des dem Beschwerdeführer noch geschuldeten Betrages aus dem garantierten Altersguthaben klar, dass es dem Beschwerdeführer jedenfalls zu Beginn des vorinstanzlichen Verfahrens allein um die ihm zustehenden Leistungsansprüche ging.

Im Widerspruch dazu und bezeichnenderweise erst nachdem die PUBLICA im vorinstanzlichen Verfahren die sachliche Zuständigkeit der Vorinstanz bestritten hatte, erklärte der Beschwerdeführer in seiner bei der BBSA eingereichten Replik, er mache «nicht seine Altersleistung (oder Teile davon) geltend» (Akten Vorinstanz, act. 3 S. 6). Gleichwohl hielt er aber ausdrücklich an seinem Rechtsbegehren auf Prüfung des ihm noch geschuldeten Betrages aus dem garantierten Altersguthaben fest.

Der Versuch des Beschwerdeführers, mittels der genannten Änderung seiner Ausführungen im vorinstanzlichen Verfahren die Zuständigkeit der BBSA zu begründen, kann mit Blick auf das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens und das Rechtmissbrauchsverbot (vgl. E. 4.4) nicht geschützt werden. Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext insbesondere auch, dass eine beschwerdeführende Partei mit ihren Beschwerdebegehren im Rahmen einer BVG-Aufsichtsbeschwerde festlegt, in welche Richtung und inwieweit sie das streitige Rechtsverhältnis überprüfen lassen möchte, und der Streitgegenstand im Lauf des entsprechenden Verfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden darf (vgl. Urteil des BVGer A-693/2016 vom 28. Juli 2016 E. 4.1).

5.6 Es erweist sich somit, dass die Vorinstanz mangels sachlicher Zuständigkeit zu Recht nicht auf das bei ihr sinngemäss gestellte Begehren eingetreten ist, es seien Art. 25 PUBLICA-Gesetz widersprechende Reglementsbestimmungen aufsichtsrechtlich aufzuheben bzw. die Reglementsbestimmungen der Beschwerdegegnerin seien mit Blick auf Art. 25 PUBLICA-Gesetz zu ergänzen und diese Pensionskasse sei anzuhalten, dieser Gesetzesvorschrift entsprechende Berechnungsmodelle anzuwenden. Ob auch aus weiteren Gründen – soweit hier zu überprüfen – auf die Aufsichtsbeschwerde nicht einzutreten war, kann hier dahingestellt bleiben.

Der vom Beschwerdeführer gestellte Beweisantrag auf Einholung eines Gutachtens betrifft ausschliesslich Umstände, welche im Zusammenhang mit den hier (infolge Anfechtung eines Nichteintretensentscheids) nicht zu beurteilenden Begehren mit Bezug auf die Sache selbst stehen (vgl. E. 2).

Mit anderen Worten beschlägt dieser Beweisantrag keine im vorliegenden Verfahren beweisbedürftigen Tatsachen. Dem Beweisantrag ist daher in antizipierter Beweiswürdigung (vgl. E. 3.2) nicht stattzugeben.

Gemäss dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

6.
In Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 37 VGG sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 4'000.- dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen. Der Betrag ist dem geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen.

Der unterliegende Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (vgl. 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] e contrario); ebenso wenig die Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Die obsiegende Beschwerdegegnerin hat als Trägerin der beruflichen Vorsorge praxisgemäss keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. statt vieler Urteile des BVGer A-693/2016 vom 28. Juli 2016 E. 7, A-2907/2015 vom 23. Mai 2016 E. 6.2).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 4'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde);
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde);
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde);
– das Bundesamt für Sozialversicherungen (Gerichtsurkunde);
– die Oberaufsichtskommission BVG (Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Daniel Riedo	Beat König

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift 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 (Art. 42 BGG).

Versand: