8 Gesundheit – Arbeit – Soziale Sicherheit
Santé – Travail – Sécurité sociale
Sanità – Lavoro – Sicurezza sociale

13

Auszug aus dem Urteil der Abteilung III
i. S. Kanton Bern gegen Bernische Lehrerversicherungskasse
und Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht
C-586/2008 vom 5. Februar 2010

BVG-Aufsicht. Genehmigung eines Teilliquidationsreglements. Beschwerdelegitimation des Kantons.

Art. 48 Abs. 1 VwVG. Art. 62 Abs. 1 BVG.

1. **Der Normenkontrolle der BVG-Aufsichtsbehörden unterliegen bei kantonalen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen auch kantonale Erlasse; deren Anwendung ist demzufolge auch vom Bundesverwaltungsgericht überprüfbar (E. 3.3.1–3.3.2).**
2. **Aufgrund des anwendbaren kantonalen Rechts besteht keine gesetzliche Pflicht, den Regierungsrat im Verfahren betreffend Genehmigung des Teilliquidationsreglements anzuhören (E. 3.3.3–3.3.4).**
3. **Keine Beschwerdelegitimation des Regierungsrates, da die bildungspolitische Interessenlage keinen direkten Zusammenhang mit dem BVG hat und keine wirtschaftlichen oder finanziellen Interessen geltend gemacht werden (E. 3.4).**

Surveillance LPP. Approbation d'un règlement de liquidation partielle. Qualité pour recourir du canton.

Art. 48 al. 1 PA. Art. 62 al. 1 LPP.

1. **Le contrôle des normes effectué par les autorités de surveillance LPP relatif aux institutions de prévoyance de droit public cantonal englobe aussi le contrôle de lois cantonales; par conséquent, leur application peut aussi être examinée par le Tribunal administratif fédéral (consid. 3.3.1–3.3.2).**

2. Eu égard au droit cantonal applicable, il n'y a pas d'obligation légale d'entendre le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure d'approbation du règlement de liquidation partielle (consid. 3.3.3–3.3.4).

3. Le Conseil d'Etat n'a pas qualité pour recourir parce que les intérêts politiques en matière de formation n'ont pas de lien direct avec la LPP et qu'aucun intérêt économique ou financier n'a été fait valoir (consid. 3.4).

Vigilanza LPP. Approvazione di un regolamento di liquidazione parziale. Qualità per ricorrere del Cantone.

Art. 48 cpv. 1 PA. Art. 62 cpv. 1 LPP.

1. Il controllo delle norme effettuato da parte delle autorità di vigilanza LPP relativo agli istituti di previdenza di diritto pubblico cantonali comprende anche il controllo delle leggi cantonali; l'applicazione di dette leggi può anche essere esaminata dal Tribunale amministrativo federale (consid. 3.3.1–3.3.2).

2. In base al diritto cantonale applicabile, non vi é obbligo legale di sentire il Consiglio di Stato nella procedura relativa all'approvazione di un regolamento di liquidazione parziale (consid. 3.3.3–3.3.4).

3. Il Consiglio di Stato non ha qualità per ricorrere poiché gl'interessi relativi alla politica della formazione non hanno legame diretto con la LPP e non viene addotto inoltre alcun interesse economico e finanziario (consid. 3.4).

Mit Verfügung vom 5. Dezember 2007 genehmigte das Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht (nachfolgend: Aufsichtsbehörde oder Vorinstanz) das Teilliquidationsreglement vom 21. November 2007 der Bernischen Lehrerversicherungskasse (nachfolgend: Vorsorgeeinrichtung oder Beschwerdegegnerin) und wies diese an, die Destinatäre hierüber in geeigneter Form unter Hinweis auf die Rechtsmittelbelehrung zu informieren und sich vor Vollzug einer allfälligen Teilliquidation bei ihr, der Aufsichtsbehörde, unter anderem zu vergewissern, dass keine Beschwerde eingereicht worden ist. Sie begründete ihre Verfügung damit, dass das geprüfte Teilliquidationsreglement den gesetzlichen Vorschriften entspreche und die Genehmigung daher erteilt werden könne.

Mit Eingabe vom 28. Januar 2008 erhob der Kanton Bern, handelnd durch dessen Regierungsrat und vertreten durch die Erziehungsdirektion (nachfolgend: Beschwerdeführer), Beschwerde gegen die Verfügung der Aufsichtsbehörde vom 5. Dezember 2007 und beantragte deren Aufhebung.

Zur Begründung seines Antrages machte der Beschwerdeführer geltend, die Vorinstanz habe die Genehmigung des Teilliquidationsreglements erteilt, ohne dass der durch die Erziehungsdirektion vertretene Regierungsrat sein Einverständnis dazu gegeben habe. Mit der Genehmigungsverfügung sei jenem die Möglichkeit der Einflussnahme genommen worden. Aus den Kontakten mit der Erziehungsdirektion hätte die Vorinstanz wissen müssen, dass diese Vorbehalte gegen den Inhalt der Entwürfe des Reglements gehabt habe. Noch am 30. November 2007 habe die Erziehungsdirektion die Beschwerdegegnerin gebeten, Differenzen über den Inhalt des Reglementsentwurfs zu klären und diese daran erinnert, dass eine Genehmigung des Regierungsrates nötig sei. Die konkrete Ausgestaltung des Reglements habe Auswirkungen auf die Bildungs-, Personal-, und Finanzpolitik des Kantons. Durch die absehbare Verminderung der Anzahl Klassen müssten mehr Lehrkräfte entlassen werden, was eine Auswirkung auf das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) haben werde; an die Teilliquidationen der Beschwerdegegnerin seien deshalb erhöhte Anforderungen zu stellen. Die vorgesehenen Voraussetzungen der Teilliquidation seien nicht auf diese kantonalen Anliegen abgestimmt worden. In verfahrensrechtlicher Hinsicht habe die Vorinstanz in unzulässiger Weise in die Zuständigkeitsordnung der Vorsorgeeinrichtung und in die Verbandsaufsicht des Kantons eingegriffen, indem vor Erlass der Verfügung die (kantonale) Genehmigung des Regierungsrates nicht eingeholt worden sei, welche der bundesrechtlichen Genehmigung durch die Vorinstanz vorgeschoben sei. Kantonal sei eben ein zweistufiges Verfahren vorgesehen, wenn Rechte und Pflichten von Versicherten betroffen seien. Auch wenn das kantonale Gesetz über die Bernische Lehrerversicherungskasse lediglich das Vorsorgereglement und das Anschlussreglement nenne, welche dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitet werden müsse, gehöre wegen seines Inhalts auch das Teilliquidationsreglement dazu.

Mit Stellungnahme vom 25. März 2008 liess die Beschwerdegegnerin hauptsächlich beantragen, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten und eventuell, es sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Dabei machte sie im Wesentlichen geltend, dass der Beschwerdeführer durch die angefochtene Verfügung weder besonders

berührt sei noch an deren Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse habe, mithin also nicht beschwerdelegitimiert sei. Die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Freiheit in der Gestaltung seiner Bildungs- und Personalpolitik sei durch die Durchführung einer Teilliquidation, welche ausschliesslich Sache der betroffenen Vorsorgeeinrichtung sei, weder tangiert noch eingeschränkt. Zudem ändere sich der Deckungsgrad der Beschwerdegegnerin im Falle von Teilliquidationen entgegen der Befürchtung des Beschwerdeführers gerade nicht, da die Beschwerdegegnerin nach dem Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse geführt werde und sie somit im Falle einer Teilliquidation versicherungstechnische Fehlbeträge anteilsmässig abziehen dürfe. Damit werde die finanzielle Situation des Beschwerdeführers nicht belastet.

Mit Vernehmlassung vom 3. April 2008 beantragte auch die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge, soweit darauf überhaupt einzutreten sei. Dabei führte sie im Wesentlichen aus, dass auf die Beschwerde grundsätzlich nicht eingetreten werden könne, da der Beschwerdeführer nicht beschwerdelegitimiert sei. Dies sei er deshalb nicht, weil der Kanton im Genehmigungsverfahren gemäss BVG als Teilnehmer nicht vorgesehen sei. Ob er im kantonalen Verfahren, welches der Unterbreitung des Reglements vorgelagert sei, begrüsst werden müsse oder nicht, sei für die Vorinstanz ohne Belang. Da der Regierungsrat nicht Partei im Genehmigungsverfahren sei, sei er nicht Verfügungsadressat, womit bereits eine Voraussetzung für die Beschwerdelegitimation nicht erfüllt sei. Hinzu komme, dass der Kanton vorliegend nicht gleich oder ähnlich betroffen sei wie eine Privatperson. Das Schaffen von guten wirtschaftlichen Bedingungen oder finanzielle Interessen genügten nicht, womit eine weitere Legitimationsvoraussetzung fehle.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) tritt auf die Beschwerde nicht ein.

Aus den Erwägungen:

1. (Zuständigkeit des BVGer)

2. (Anfechtungsgegenstand)

3.

3.1 Im Rahmen der Eintretensfrage bestreiten sowohl die Vorinstanz als auch die Beschwerdegegnerin die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers. Dieser sei im Genehmigungsverfahren gemäss BVG als Teilnehmer nicht vorgesehen und deshalb nicht Verfügungsadressat. Des Weiteren sei er durch die angefochtene Verfügung weder besonders be-

rührt noch habe er an deren Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse. Das Schaffen von guten wirtschaftlichen Bedingungen, bildungs-, personalpolitische oder finanzielle Interessen genügten nicht. Demgegenüber ist der Beschwerdeführer der Auffassung, dass auf kantonaler Ebene ein zweistufiges Verfahren vorgesehen und die Genehmigung des Regierungsrates der bundesrechtlichen Genehmigung vorgeschoben sei. Der Kanton sei als Träger der Vorsorgeeinrichtung berührt und müsse seine Interessen auch bezüglich den Voraussetzungen für eine Teilliquidation wahren dürfen.

3.2 Die vorliegend umstrittene, zu prüfende Frage der Beschwerdelegitimation beurteilt sich nach Art. 48 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Dass dem Beschwerdeführer das Recht zur Beschwerde gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung durch ein anderes Bundesgesetz zur Wahrung spezifischer öffentlicher Interessen eingeräumt wäre, wird zu Recht nicht vorgebracht.

Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung geltend machen kann (Bst. c). Diese (kumulativen) Kriterien sollen die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Der Beschwerdeführer muss einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, das heisst seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können (BGE 133 II 249 E. 1.3.1 mit Hinweisen). Das relevante Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein und braucht nicht mit jenem übereinzustimmen, das durch die als verletzt bezeichnete Norm geschützt wird. Es genügt, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid « stärker als jedermann » betroffen ist und « in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache » steht; die Voraussetzungen der Beziehungsnähe und des schutzwürdigen Interesses hängen eng zusammen (vgl. BGE 135 II 172 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_527/2007 vom 13. Mai 2008 E. 5.3; BVGE 2007/20 E. 2.4.1; Vera Marantelli-Sonanini/Said Huber, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 48 N 10 f.).

Schliesslich bleibt hinsichtlich des Beschwerderechts von Gemeinwesen zu erwähnen, dass diese gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen sein oder in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt sein müssen. Ungenügend ist etwa jedes beliebige, mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe direkt oder indirekt verbundene finanzielle Interesse, so zum Beispiel auch das allgemeine Interesse eines Kantons, für einzelne Branchen gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen oder Steuerausfälle zu vermeiden (BGE 134 II 45 E. 2.2.1, BGE 131 II 753 E. 4.3.2; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a. a. O., Art. 48 N 21).

3.3 Im vorliegenden Fall behauptet der Beschwerdeführer zunächst, er hätte zu Unrecht keine Möglichkeit erhalten, am Verfahren vor der Vorinstanz teilzunehmen, womit er die erste Voraussetzung der bundesrechtlichen Beschwerdelegitimation (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG) anspricht.

3.3.1 Bei diesem Vorverfahren handelte es sich in casu um das Verfahren betreffend die Genehmigung des Teilliquidationsreglements vom 21. November 2007 der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK), einer Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts, welche im kantonalbernischen Register für berufliche Vorsorge unter der Ordnungsnummer BE.0424 eingetragen ist und gemäss Art. 47 des kantonalbernischen Gesetzes über die Bernische Lehrerversicherungskasse vom 14. Dezember 2004 (BLVKG, Bernische systematische Gesetzessammlung [BSG] 430.261) der Aufsicht der Vorinstanz nach den Bestimmungen des BVG untersteht. Im Zusammenhang mit der Teilliquidation schreibt denn Art. 53*b* BVG auch vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen in ihren Reglementen die Voraussetzungen und das Verfahren zur Teilliquidation regeln (Abs. 1) und diese reglementarischen Vorschriften zur Teilliquidation von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden müssen (Abs. 2). Indem die BLVK ihr Teilliquidationsreglement der Vorinstanz zur Genehmigung unterbreitet hat, hat sie die bundesrechtlichen Verfahrensvorschriften vollumfänglich beachtet.

3.3.2 Soweit die Vorinstanz in diesem Vorverfahren kantonale Bestimmungen angewandt hat, so kann deren Anwendung vom BVGer – entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin, wonach im vorliegenden Beschwerdeverfahren ausschliesslich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden dürfe – insofern überprüft werden, als es den Aufsichtsbehörden gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. a BVG obliegt, die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften zu prüfen, und diese Normenkontrolle bei kantonalen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen eben auch kantonale Er-

lasse umfassen kann. In dieser Hinsicht ist vorliegend festzuhalten, dass der öffentlich-rechtliche Charakter der BLVK zur Folge hat, dass mehrere Instanzen des kantonalen öffentlichen Rechts kompetent sind, sich in verschiedener Hinsicht um die Belange der BLVK zu kümmern. So wird die Kompetenzabgrenzung zwischen diesen Akteuren, nämlich die Vorinstanz, der Grosse Rat des Kantons Bern sowie der Regierungsrat (der im vorliegenden Fall als Vertreter des Beschwerdeführers auftritt, seinerseits vertreten durch die Erziehungsdirektion) im Antrag des Letztgenannten an den Grossen Rat vom Oktober 2004 zur Revision der BLVK wie folgt umschrieben (...): der Grosse Rat definiert als Gesetzgeber im Wesentlichen, wer grundsätzlich bei der BLVK zu versichern ist, die Vorsorgeordnung (Grundzüge der Leistungen und Beiträge) und die Grundzüge der Organisation und Aufgaben der BLVK; der Regierungsrat seinerseits ist als Exekutive der Trägerschaft der BLVK gemäss Art. 46 BLVKG verpflichtet, eine Trägerschaftsstrategie zu formulieren (Abs. 3) und genehmigt im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit das *Vorsorgereglement* (inkl. Genehmigung von Massnahmen zur Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts) und das *Anschlussreglement* (Abs. 2). Zudem hat er die Möglichkeit, als Verordnungsgeber das Wahlverfahren der Delegierten (Abs. 1) und die Zusammenarbeit mit der Verwaltungskommission der BLVK zu regeln, indem er insbesondere für die Arbeitgebervertreter/innen ein Anforderungsprofil erlässt (Abs. 4) und diese in die Verwaltungskommission wählt (Abs. 5). Daneben obliegt es wie gesagt der Vorinstanz, die aufsichtsrechtlichen Aufgaben gemäss BVG wahrzunehmen (Art. 47 BLVK).

3.3.3 Beim *Teilliquidationsreglement* der BLVK, das der Vorinstanz unterbreitet worden ist, handelt es sich weder um das Vorsorgereglement noch um das Anschlussreglement. Während das Vorsorgereglement über die Leistungen und Beiträge der Bernischen Lehrerversicherungskasse vom 4. Mai 2005 (BLVK-VR, BSG 430.261.11, ...) die Leistungen und Beiträge sowie die Rechte und Pflichten der Versicherten umfassend regelt, sind im Teilliquidationsreglement, welches sich auf die Delegationsregel von Art. 55*a* BLVK-VR abstützt, gemäss Art. 53*b* BVG die Voraussetzungen und das Verfahren der Teilliquidation geregelt. Das Teilliquidationsreglement wird vom BLVKG nicht erwähnt und gehört demzufolge weder von der Bedeutung noch von der Sache her zu den Reglementen der BLVK, welche dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten sind. Zu Recht weist die Vorinstanz in diesem Zusammenhang (...) darauf hin, dass die Teilliquidation bezeichnenderweise im Dritten Teil (Organisation) des BVG geregelt ist und nicht im Zweiten Teil (Versicherung); auch in der Botschaft zur Revision des Bundesge-

setzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG) (1. BVG-Revision) vom 1. März 2000 (BBl 2000 2667, nachfolgend: Botschaft zum BVG) wird sie im erläuternden Kapitel betreffend die Verbesserungen der Organisation und Durchführung (vgl. Ziffer 2.7 in Botschaft zum BVG, BBl 2000 2667 ff.) behandelt, was von der Systematik her die sachlich grössere Nähe zu den organisatorischen Bestimmungen über die Vorsorgeeinrichtungen als zu jenen der Freizügigkeit aufzeigt. Deshalb sind diese Bestimmungen zur Teilliquidation im Übrigen vom Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993 (FZG, SR 831.42) zum BVG überführt worden (vgl. Botschaft zum BVG, BBl 2000 2696), zumal eine klare Trennung des Anspruchs auf Leistungen bei einem Einzelaustritt von den Ansprüchen im Falle einer Teilliquidation beabsichtigt war.

Vielmehr muss das Teilliquidationsreglement – auch von der Bedeutung her – den « weiteren » Reglementen zugeordnet werden, welche die Verwaltungskommission, in welcher der Regierungsrat durch die von ihm gewählten Arbeitgebervertreter/innen vertreten ist, gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. e BLVKG erlässt, zumal diese gesetzliche Bestimmung ausdrücklich die vom Regierungsrat zu genehmigenden Reglemente (Bst. d) von eben jenen weiteren Reglementen unterscheidet.

3.3.4 Aus diesen Erwägungen folgt, dass der Beschwerdeführer – soweit er rügt, dass er zu Unrecht nicht am Genehmigungsverfahren vor der Vorinstanz gemäss Art. 53*b* BVG habe teilnehmen können und darin die Verletzung des rechtlichen Gehörs erblickt – nicht zu hören ist. Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung hierfür, womit die erste Voraussetzung der bundesrechtlichen Beschwerdelegitimation (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG) fehlt und auf die Beschwerde bereits aus diesem Grunde nicht einzutreten ist.

3.4 Der Beschwerdeführer macht im Zusammenhang mit der Begründung seiner Beschwerdelegitimation noch im Wesentlichen geltend, dass die Ausgestaltung des Teilliquidationsreglements Auswirkungen auf die Bildungs-, Personal- und Finanzpolitik des Kantons habe und er deshalb von der angefochtenen Verfügung besonders berührt sei und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung habe, womit er die beiden anderen Voraussetzungen der Beschwerdelegitimation (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG) als erfüllt erachtet.

3.4.1 Wie jedoch die Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme vom 25. März 2008 (...) zu Recht ausführt, ist vorliegend nicht einzusehen, inwiefern die kantonale Bildungs- und Personalpolitik durch das Teilliquidationsreglement der BVLK betroffen, geschweige denn einge-

schränkt sein könnte. Die bildungspolitische Interessenlage hat keinen direkten Zusammenhang mit dem BVG. Wenn als Folge der kantonalen Bildungspolitik eine grössere Anzahl von Versicherten die BVLK verlassen sollten, würde das vom Teilliquidationsreglement vorgesehene Verfahren gestützt auf die bundesrechtlichen Bestimmungen der 2. Säule durchgeführt werden. Die Ausgestaltung dieses Reglements hat umgekehrt keinen Einfluss auf die kantonale Bildungspolitik.

3.4.2 Auch wirtschaftliche oder finanzielle Interessen können vom Beschwerdeführer im vorliegenden Falle nicht herangezogen werden, um seine Beschwerdelegitimation im Lichte von Lehre und Rechtsprechung zu Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG (E. 3.2) zu begründen. So ist der Beschwerdegegnerin auch dahingehend zuzustimmen, dass die finanzielle Situation des Kantons durch den anteilsmässigen Abzug eines versicherungstechnischen Fehlbetrages gemäss Art. 27*g* Abs. 3 der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2, SR 831.441.1) im Falle einer Unterdeckung nicht tangiert wäre. Das vom Beschwerdeführer angeführte, mit der Erfüllung der Bildungs- und Personalpolitik verbundene, indirekte finanzielle Interesse genügt gerade nicht. Er steht im vorliegenden Fall nicht « in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache », womit ihm die Beschwerdelegitimation auch aus diesem Grunde abgesprochen werden muss.

3.5 Insgesamt ergibt sich somit, dass auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann, weil dem Beschwerdeführer im Lichte von Art. 48 Abs. 1 VwVG die Beschwerdelegitimation fehlt.