



Urteil vom 15. Juli 2016

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Salome Zimmermann,
Richter Michael Beusch,
Gerichtsschreiber Beat König.

Parteien

1. **Verband der Pensionierten der Staatlichen Pensionskasse Solothurn,**
2. **A.**_____,
3. **B.**_____,
alle vertreten durch Dr. iur. Philip Conradin-Triaca, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführende,

gegen

1. **Kanton Solothurn,**
vertreten durch den Regierungsrat des Kantons Solothurn,
handelnd durch das Finanzdepartement Kanton Solothurn,
2. **Pensionskasse Kanton Solothurn,**
Beschwerdegegner,

BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn,
Vorinstanz.

Gegenstand

Nichteintreten auf Beschwerde betreffend Aufhebung von
§ 22 Abs. 4 Bst. b PKG.

Sachverhalt:

A.

A.a Der Kantonsrat von Solothurn verabschiedete am 25. Juni 2014 das Gesetz über die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKG) in zwei Varianten. Dabei unterstellte er die Vorlage der Volksabstimmung. Das Ergebnis der Volksabstimmung wurde von der Staatskanzlei im Amtsblatt des Kantons Solothurn Nr. 40 vom 3. Oktober 2014 publiziert. Danach hat das Volk am 28. September 2014 die Variante 2 des PKG angenommen. Das angenommene PKG wurde im Amtsblatt Nr. 43 vom 24. Oktober 2014 unter «allgemeinverbindliche Erlasse» publiziert und der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes auf 1. Januar 2015 festgelegt.

§ 22 PKG lautet wie folgt:

«¹ Die Pensionskasse wird per Stichtag 1. Januar 2012 ausfinanziert. Der Kanton Solothurn und die angeschlossenen Unternehmungen übernehmen den Fehlbetrag gemäss Geschäftsbericht der Kantonalen Pensionskasse per 31. Dezember 2011 von 1'092'853'979 Franken. Für den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2014 ist auf dem Fehlbetrag der Mindestzins nach Artikel 15 Absatz 2 BVG [= Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40] geschuldet. Übersteigt der Fehlbetrag, den die Pensionskasse in der per 31. Dezember 2014 erstellten Bilanz ohne Berücksichtigung der rückwirkenden Ausfinanzierung ausweist, den Fehlbetrag per 31. Dezember 2011 inklusive Mindestzins, so leistet der Kanton Solothurn die Differenz zum Fehlbetrag per 31. Dezember 2011 inklusive Mindestzins mit einer Einmalzahlung an die Pensionskasse. Für die Bilanz per 31. Dezember 2014 gelten die Grundsätze gemäss den nachfolgenden Absätzen 2 bis 4.

² Für die Bewertung der Aktiven der Bilanz gelten die Rechnungslegungsgrundsätze nach Swiss GAAP FER 26.

³ Für die Rückstellung des Vorsorgekapitals der aktiven versicherten Personen ist die Summe der Freizügigkeitsleistungen massgebend. Für die Rückstellungen auf dem Vorsorgekapital der Rentner und Rentnerinnen werden die Barwerte anhand der technischen Grundlagen VZ 2010, Periodentafel, zum technischen Zinssatz von 2.5 Prozent berechnet. Die Barwerte werden zur Berücksichtigung der Zunahme der Lebenserwartung mit 0.5 Prozent pro Jahr ab dem 1. Januar 2012 verstärkt. Die Teuerungszulagen auf den Renten werden nach den gleichen Grundsätzen wie das Vorsorgekapital der Rentner und Rentnerinnen kapitalisiert und zum Vorsorgekapital der Rentner und Rentnerinnen dazugerechnet.

⁴ Für die technischen Rückstellungen gilt Folgendes:

- a) der Risikofonds beträgt 1.5 Prozent des Vorsorgekapitals der aktiven Versicherten;
- b) der Teuerungsfonds wird aufgelöst.»

A.b Der Verband der Pensionierten der Staatlichen Pensionskasse Solothurn und A._____ sowie B._____, welche bei der Pensionskasse Kanton Solothurn Renten beziehen, liessen mit gemeinsamer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 31. Oktober 2014 beim Bundesgericht beantragen, § 22 Abs. 4 Bst. b PKG sei aufzuheben und eventualiter sei § 22 Abs. 1 Satz 5 PKG aufzuheben. In prozessualer Hinsicht ersuchten sie um aufschiebende Wirkung der Beschwerde und um Sistierung des Verfahrens bis auf Weiteres.

Das Bundesgericht wies mit Urteil 9C_789/2014 vom 2. Dezember 2014 das Sistierungsgesuch ab und trat auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht ein.

A.c Am 31. Oktober 2014 hatten der Verband der Pensionierten der Staatlichen Pensionskasse Solothurn, A._____ sowie B._____ (nachfolgend auch: Beschwerdeführende) nebst ihrer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eine weitgehend identische «vorsorgerechtliche Beschwerde» bei der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn erhoben. Damit stellten sie (ebenfalls) den Antrag, § 22 Abs. 4 Bst. b PKG sei aufzuheben. Eventualiter forderten sie die Aufhebung von § 22 Abs. 1 Satz 5 PKG. Sodann verlangten sie Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons Solothurn. In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellten die Beschwerdeführenden das Begehren, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen und das Verfahren sei bis auf Weiteres zu sistieren.

B.

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn (nachfolgend auch: Vorinstanz) stellte mit Verfügung vom 11. März 2015 fest, dass die Pensionskasse Kanton Solothurn Partei des Verfahrens sei (Dispositiv-Ziff. 3.1 der Verfügung). Ferner wies sie das Sistierungsgesuch der Beschwerdeführenden ab (Dispositiv-Ziff. 3.2 der Verfügung) und trat auf die Beschwerde nicht ein (Dispositiv-Ziff. 3.3 der Verfügung). Schliesslich auferlegte die Vorinstanz den Beschwerdeführenden eine Gebühr von Fr. 5'000.- (Dispositiv-Ziff. 3.4 der Verfügung).

Was das Nichteintreten auf die bei ihr eingereichte Beschwerde betrifft, führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, der Kantonsrat von Solothurn habe bei Erlass des PKG «aus eigenen staatlichen Kompetenzen» gehandelt, weshalb es sich nicht um einen Erlass der beaufsichtigten Pensionskasse Kanton Solothurn handle. Folglich sei eine abstrakte Normenkontrolle des PKG durch die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn ausgeschlossen.

C.

Mit Beschwerde vom 15. April 2015 lassen der Verband der Pensionierten der Staatlichen Pensionskasse Solothurn, A. _____ und B. _____ beim Bundesverwaltungsgericht folgendes Rechtsbegehren stellen:

- «1. Die Verfügung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn vom 11. März 2015 und § 22 Abs. 4 lit. b [...] PKG seien aufzuheben.
2. Eventualiter sei die Verfügung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn vom 11. März 2015 aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die BVG- und Stiftungsaufsicht zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (Letztere zuzüglich 8 % MwSt) zu Lasten des Beschwerdegegners [Kanton Solothurn], Erstere auch betreffend das vorinstanzliche Verfahren.»

Zusammenfassend machen die Beschwerdeführenden geltend, die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn habe Art. 62 Abs. 1 Bst. a BVG verletzt, indem sie auf die bei ihr eingereichte Beschwerde nicht eingetreten sei. § 22 Abs. 4 Bst. b PKG verstosse in verschiedener Hinsicht gegen das Bundesrecht, nämlich gegen den Grundsatz der zweckmässigen Verwendung des Vorsorgevermögens (vgl. Art. 62 Abs. 1 BVG), gegen die Pflicht der Pensionskasse, zur Sicherstellung ihrer Verpflichtungen Rückstellungen zu bilden (vgl. Art. 65 Abs. 1 BVG) und gegen die Wahrung erworbener Rechte der Versicherten im Sinne von Art. 91 BVG. Infolgedessen sei § 22 Abs. 4 Bst. b PKG aufzuheben.

In der Beschwerdebegründung erklären die Beschwerdeführenden sodann, für den Fall, dass § 22 Abs. 4 Bst. b PKG nicht aufzuheben sei, erscheine es «angemessen, die vom Bundesrecht gezogenen Grenzen der Auslegung [dieser Bestimmung] aufzuzeigen und [dem Kanton Solothurn] nahe zu legen, § 22 Abs. 4 Bst. b PKG in diesem Sinn zu formulieren» (Beschwerde, S. 22).

D.

Mit innert erstreckter Frist eingereichter gemeinsamer Beschwerdeantwort vom 7. Juli 2015 verlangen der Kanton Solothurn (nachfolgend auch: Beschwerdegegner) und die Pensionskasse Kanton Solothurn (nachfolgend auch: Beschwerdegegnerin), unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu lasten der Beschwerdeführenden sei auf die Beschwerde nicht einzutreten und eventualiter sei das Rechtsmittel abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E.

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn reichte am 29. Juli 2015 innert ebenfalls erstreckter Frist ihre Vernehmlassung mit Kopien der Vorakten ein, und zwar mit dem Antrag, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu lasten der Beschwerdeführenden abzuweisen. Die Vorinstanz stellt überdies folgendes Eventualbegehren (Vernehmlassung, S. 2):

- «1. Die Beschwerde sei teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, indem das Dispositiv Ziff. 3.3 der Verfügung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn vom 11. März 2015 aufgehoben und die Sache zur erstmaligen sachlichen Beurteilung an die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn zurückgewiesen wird.
2. Die Kosten- und Entschädigungsfolgen seien nach dem Grad des Unterliegens zwischen den Beschwerdeführenden und den Beschwerdegegnern aufzuteilen.
3. Im Übrigen sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.»

F.

Mit Replik vom 10. September 2015 halten die Beschwerdeführenden unter Einreichung der offiziellen Mitteilungen zur Kantonsolothurner Volksabstimmung vom 28. September 2014 (namens «Abstimmungsinfo») an ihren Anträgen fest. Dabei erklären die Beschwerdeführenden insbesondere, dass im Falle ihres Unterliegens die Sache von der Vorinstanz an das Bundesgericht zu überweisen sei (Replik, S. 11).

G.

Mit gemeinsamer Duplik vom 10. November 2015 halten die Beschwerdegegner an ihren Anträgen in der Beschwerdeantwort vom 7. Juli 2015 fest.

H.

Infolge interner Reorganisation des Bundesverwaltungsgerichts ging das vorliegende Verfahren per 1. Januar 2016 von der Abteilung III auf die Abteilung I über.

I.

Mit unaufgefordert eingereichtem Schreiben vom 31. Mai 2016 erklären die Beschwerdeführenden, das zwischenzeitlich ergangene Urteil des BVGer C-1530/2013 vom 26. Oktober 2015 sei für den vorliegenden Fall «quasi ein Präjudiz» und bestätige den in der Beschwerde geäusserten Rechtsstandpunkt.

Die genannte Eingabe vom 31. Mai 2016 wurde in der Folge den übrigen Verfahrensbeteiligten zugestellt.

J.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Zu den beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbaren Verfügungen gehören solche der Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge nach Art. 74 Abs. 1 BVG, dies in Verbindung mit Art. 33 Bst. i VGG. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt in casu nicht vor.

1.2 Mit einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid kann nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen der Eintrittsvoraussetzungen verneint (vgl. statt vieler: Urteil des BVGer A-7176/2014 vom 12. März 2015 E. 1.2.3 mit Verweis auf BGE 132 V 74 E. 1.1; BVGE 2011/30 E. 3). Der Beschwerdeführer kann also mit einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid nur die Anhandnahme

beantragen. Auf materielle Begehren ist deshalb nicht einzutreten (statt vieler: Urteil des BVGer A-1269/2015 vom 11. August 2015 E. 1.3).

Vor diesem Hintergrund ist auf die vorliegende Beschwerde insoweit nicht einzutreten, als mit ihr, über die Eintretensfrage im vorinstanzlichen Verfahren hinaus, die Aufhebung von § 22 Abs. 4 Bst. b PKG verlangt wird.

1.3 Zur Beschwerde ist legitimiert, 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).

Für die Legitimation zur Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die beschwerdeführende Partei die Beeinträchtigung rechtlicher oder tatsächlicher Interessen geltend machen (statt vieler: Urteil des BVGer B-5612/2013 vom 8. April 2014 E. 1.2.1, mit Hinweisen). Das Rechtsschutzinteresse besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn mit der Gutheissung der Beschwerde ein Nachteil wirtschaftlicher, materieller, ideeller oder anderer Natur abgewendet werden kann (Urteil des BVGer B-6272/2008 vom 20. Oktober 2010 E. 1.3.3). Die rechtliche oder tatsächliche Situation muss durch den Ausgang des Beschwerdeverfahrens unmittelbar beeinflusst werden können (Urteil des BVGer B-385/2012 vom 8. Mai 2012 E. 3.2); es genügt somit nicht, wenn noch weitere Entscheide dazwischengeschaltet sind. Das Interesse hat vielmehr unmittelbar und konkret (BGE 135 I 43 E. 1.4) sowie aktuell zu sein (BVGE 2009/31 E. 3.1; zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5579/2013 vom 14. Oktober 2014 E. 1.1.5; ALFRED KÖLZ et al., *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, N. 941 ff.; ISABELLE HÄNER, in: Christoph Auer et al. [Hrsg.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, 2008, Art. 48 N. 18 ff.). Im Falle einer abstrakten Normenkontrolle reicht schon eine virtuelle Betroffenheit aus, um ein aktuelles Rechtsschutzinteresse zu bejahen (vgl. BGE 133 V 206 E. 2.1; Urteil des BGer 2C_856/2011 vom 18. Januar 2012 E. 3.3 in fine; Urteil des BVGer C-625/2009 vom 8. Mai 2012 E. 2.3.5.3).

Im vorliegenden Fall ist mit Bezug auf die Legitimation der Beschwerdeführenden zu Recht einzig streitig, ob sie über ein aktuelles Rechtsschutzinteresse verfügen. Die Beschwerdegegner stellen sich auf den Standpunkt, dass den Beschwerdeführenden ein aktuelles Rechtsschutzinteresse fehle, weil die mit § 22 Abs. 4 Bst. b PKG vorgenommene Auflösung des Teuerungsfonds mangels gesetzlicher Grundlage bzw. infolge Aufhebung

der Statuten der kantonalen Pensionskasse vom 3. Juni 1992 nicht allein durch die Aufhebung dieser Bestimmung rückgängig gemacht werden könne (vgl. Beschwerdeantwort, S. 5; Duplik der Beschwerdegegner, S. 3). Demgegenüber halten die Beschwerdeführenden dafür, dass eine Aufhebung von § 22 Abs. 4 Bst. b PKG ex tunc wirke und der Teuerungsfonds deshalb gegebenenfalls nicht als aufgelöst gelte. Die Beschwerdeführenden gehen vor diesem Hintergrund davon aus, dass sie über ein aktuelles Rechtsschutzinteresse verfügen. Die Vorinstanz hat sich zur Frage der Beschwerdelegitimation nicht geäußert.

Wie im Folgenden aufgezeigt wird, handelt es sich bei § 22 Abs. 4 Bst. b PKG um eine reglementarische Bestimmung im Sinne von Art. 50 Abs. 1 BVG (vgl. E. 3.1). Soweit § 22 Abs. 4 Bst. b PKG – wie die Beschwerdeführenden mit ihrer Beschwerde geltend machen – gegen das BVG verstossen sollte, ginge das BVG als zwingende gesetzliche Regelung dieser reglementarischen Bestimmung vor. Bei dieser Konstellation wäre § 22 Abs. 4 Bst. b PKG daher mit Wirkung ex tunc aufzuheben und würde damit der Teuerungsfonds als nicht aufgelöst gelten. Daran ändert auch nichts, dass Art. 50 Abs. 3 Satz 2 BVG bestimmt, dass das Gesetz insoweit nicht rückwirkend anwendbar ist, als die Vorsorgeeinrichtung guten Glaubens davon ausgehen konnte, dass eine ihrer reglementarischen Bestimmungen im Einklang mit dem Gesetz stehe. Denn der mit dieser Vorschrift statuierte Schutz des guten Glaubens gilt einzig für die Vorsorgeeinrichtung, nicht aber für den Beschwerdegegner, welchem das PKG zuzurechnen ist (vgl. hierzu E. 9.2 des – insoweit entgegen der Darstellung der Beschwerdegegner ungeachtet der nicht identischen Sachverhaltskonstellation einschlägigen – Urteiles des BVGer C-2378/2006 vom 21. April 2010 E. 9.2, mit Hinweis auf HANS-ULRICH STAUFFER, Die berufliche Vorsorge, 2. Aufl. 2006, S. 121).

Mit Blick auf das Ausgeführte haben die Beschwerdeführenden ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an einer Entscheidung darüber, ob die Vorinstanz auf die bei ihr eingereichte Beschwerde zu Recht nicht eingetreten ist, stehen doch in materieller Hinsicht – auch mit der bei der Vorinstanz eventualiter beantragten Aufhebung von § 22 Abs. 1 Satz 5 PKG – letztlich den Beschwerdeführenden 2 und 3 sowie den Mitgliedern des Beschwerdeführers 1 möglicherweise zustehende Teuerungszulagen auf dem Spiel. Entgegen der Darstellung der Beschwerdegegner ist in diesem Kontext nicht entscheidend, dass das Bundesrecht – anders als das kantonale Recht zum Teuerungsfonds – Vorschriften über die Vermögensverwaltung und deren Kosten enthält (vgl. dazu Duplik der Beschwerdegegner, S. 3).

1.4 Mit der hiervor (in E. 1.2) genannten Einschränkung ist auf die vorliegende Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Die Kantone bezeichnen die zuständige Behörde für die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, mit Sitz im Kantonsgebiet (Art. 61 Abs. 1 BVG). Zu den Aufgaben der Aufsichtsbehörde zählt namentlich die Prüfung der reglementarischen Vorschriften auf ihre Übereinstimmung mit dem Gesetz (Art. 62 Abs. 1 Bst. a BVG). Insoweit übernimmt die Aufsichtsbehörde nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch eine abstrakte Normenkontrolle (vgl. BGE 135 I 28 E. 3.2.1, 134 I 23 E. 3.2, 121 II 198 E. 2a, 112 Ia 180 E. 3b; CHRISTINA RUGGLI, Die behördliche Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen, 1992, S. 147).

2.2

2.2.1 Unter der Überschrift «Reglementarische Bestimmungen» sieht Art. 50 Abs. 1 BVG vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen Bestimmungen über die Leistungen (Bst. a), die Organisation (Bst. b), die Verwaltung und Finanzierung (Bst. c), die Kontrolle (Bst. d) und das Verhältnis zu den Arbeitgebern, den Versicherten und den Anspruchsberechtigten (Bst. e) erlassen.

Weil unter den «reglementarischen» Bestimmungen im Sinne von Art. 50 BVG nach ausdrücklicher Regelung in Art. 50 Abs. 2 BVG in der bis zum 31. Dezember 2014 gültig gewesenen Fassung insbesondere auch die Erlasse von Bund, Kantonen und Gemeinden über die Vorsorgeeinrichtungen zu verstehen waren, wurde in der seinerzeitigen Rechtsprechung wiederholt festgehalten, dass sich die abstrakte Normenkontrolle der Aufsichtsbehörde auch auf die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen bezieht (siehe dazu Urteile des BVGer C-2378/2006 vom 21. April 2010 E. 5.2, C-8377/2010 vom 30. Juni 2009 E. 4.3; vgl. ferner ULRICH MEYER, Die Rechtswege nach dem BVG, in: ZSR 1987, Band I, S. 620).

2.2.2

2.2.2.1 In einem Urteil aus dem Jahre 2008 hat das Bundesgericht erwo-gen, dass die Aufsichtsbehörde bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen auch die abstrakte Normenkontrolle von Erlassen der zuständigen legislativen oder exekutiven Behörden als Reglement öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen übernimmt (vgl. BGE 135 I 28 E. 3.2.1; ebenso schon BGE 134 I 23 E. 3.2; vgl. ferner BGE 121 II 198 E. 2a).

2.2.2.2 Schon im Jahre 1986 hatte das Bundesgericht festgehalten, dass auch «Erlasse des Kantons selbst» von der Aufsichtsbehörde zu prüfen sind (BGE 112 Ia 180 E. 3c). Es erklärte dazu insbesondere Folgendes (BGE 112 Ia 180 E. 3c S. 188):

«[...] [Die Kontrolle von Erlassen des Kantons durch die Aufsichtsbehörde] ist nicht unproblematisch, weil die Aufsichtsbehörde in der Regel – wie z.B. im Kanton Bern – den Behörden, die die kantonalen Bestimmungen über die berufliche Vorsorge der Beamten usw. erlassen (Regierungsrat, evtl. Grosser Rat), hierarchisch untergeordnet ist. Diese Tatsache kann indessen an den umfassenden Aufgaben der Aufsichtsbehörde im Bereiche der beruflichen Vorsorge nichts ändern. Der Bundesgesetzgeber hat – nach langen parlamentarischen Beratungen – eine weitgehende Gleichstellung der öffentlichrechtlichen und der privaten Vorsorgeeinrichtungen ausdrücklich gewollt [...]. Dass eine solche Gleichstellung zwangsläufig zusätzliche Kontrollen auch gegenüber dem 'Staat' mit sich bringen würde, war sich der Gesetzgeber durchaus bewusst [...]. Die bundesrechtliche Verpflichtung der einzigen kantonalen Aufsichtsbehörde [...], alle reglementarischen Bestimmungen über die berufliche Vorsorge – einschliesslich der entsprechenden kantonalen Erlasse – auf ihre Bundesrechtskonformität hin zu prüfen, geht den kantonalrechtlichen Bestimmungen über die Verwaltungshierarchie vor.»

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil C-2378/2006 vom 21. April 2010 E. 5.5 anknüpfend an diese Rechtsprechung festgehalten, dass eine Aufsichtsbehörde nicht mit Recht geltend machen könne, es sei ihr grundsätzlich verwehrt, einen Erlass der Regierung, welcher sie hierarchisch unterstehe, zu prüfen.

2.2.2.3 Die hiervor (E. 2.2.2.1 f.) erwähnte Judikatur erging zwar noch unter dem früheren Recht, namentlich unter Geltung der per 1. Januar 2012 aufgehobenen Verordnung vom 29. Juni 1983 über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (BVV 1, AS 2011 3425). Es sind freilich keine Gründe ersichtlich, weshalb diese Rechtsprechung nicht weiterhin Geltung beanspruchen sollte. Dies gilt umso mehr, als der Gesetzgeber zwischenzeitlich mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften [AS 2011 3385 und 2013 2253]) – wenn auch in erster Linie im Bereich der Finanzierung – eine Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften an jene für privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen anstrebte (vgl. Botschaft vom 19. September 2008 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften] [nachfol-

gend: Botschaft Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften], BBl 2008, 8411 ff., 8430) und damit die vom früheren Gesetzgeber gewollte Gleichstellung der öffentlich-rechtlichen und der privaten Vorsorgeeinrichtungen (soweit hier interessierend) jedenfalls nicht abgeschwächt wurde.

2.3 Das Bundesgericht hat in der Zeit der Geltung von Art. 50 Abs. 2 BVG in der hiervor erwähnten Fassung (vorn E. 2.2.1) die Tragweite der BVG-Aufsicht präzisiert. Die Befugnis der Aufsichtsbehörde zur abstrakten Normenkontrolle beurteilt sich gemäss der entsprechenden Rechtsprechung nach den möglichen Massnahmen, welche die Behörde gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. d BVG zur Behebung von Mängeln anordnen kann (BGE 135 I 28 E. 3.2.2). Die BVG-Aufsichtsbehörde kann dabei nur Massnahmen anordnen, welche ihre Grundlage im BVG haben (BGE 134 I 23 E. 3.4, mit Hinweis). Gesetzlichen Vorschriften widersprechende Reglemente oder Teile davon kann die Aufsichtsbehörde nach dieser Rechtsprechung nur aufheben bzw. deren Nichtanwendbarkeit feststellen, soweit sie der Vorsorgeeinrichtung verbindliche Weisungen über die Ausgestaltung entsprechender Bestimmungen erteilen kann (vgl. BGE 135 I 28 E. 3.2.2, 119 V 195 E. 3c). Mit anderen Worten beschränkte sich der Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle der BVG-Aufsichtsbehörden im Wesentlichen auf die in Art. 50 Abs. 1 BVG – freilich nicht abschliessend – aufgezählten Gebiete, über welche nach dieser Vorschrift «reglementarische» Bestimmungen zu erlassen sind (vgl. BGE 135 I 28 E. 3.2, 134 I 23 E. 3; KÖLZ et al., a.a.O., N. 1686).

2.4 Am 1. Januar 2015 trat eine neue Fassung von Art. 50 Abs. 2 BVG in Kraft (vgl. Ziff. I des hiervor [E. 2.2.2.3] erwähnten Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2010). Zwar sieht diese Vorschrift nunmehr vor, dass die (reglementarischen) Bestimmungen in der Gründungsurkunde, in den Statuten oder im Reglement enthalten sein können (Satz 1) und bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts entweder die Vorschriften über die Leistungen oder jene über die Finanzierung von der betreffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft erlassen werden können (Satz 2). Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass die hiervor genannte Rechtsprechung zum Gegenstand der von den BVG-Aufsichtsbehörden durchzuführenden abstrakten Normenkontrolle hinfällig geworden wäre. Denn am Umfang der erforderlichen reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtungen (im Sinne von Art. 50 Abs. 1 BVG) hat sich unter dem neuen Recht – soweit hier interessierend – nichts geändert:

2.4.1 Der neue Wortlaut von Art. 50 Abs. 2 BVG schliesst nicht ausdrücklich aus, dass unter die reglementarischen Bestimmungen im Sinne dieser Vorschrift bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen weiterhin auch Erlasse von Bund, Kantonen und Gemeinden über die Vorsorgeeinrichtungen fallen können.

2.4.2 Angesichts des Umstandes, dass nach Art. 50 Abs. 1 Bst. a und c BVG Vorsorgeeinrichtungen sowohl Bestimmungen über die Leistungen, als auch solche über die Finanzierung (sowie Verwaltung) erlassen müssen, lässt sich Art. 50 Abs. 2 BVG bei systematischer Auslegung nur so interpretieren, dass bei Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts ein Teil der genannten Bestimmungen (entweder diejenigen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung) vom Gemeinwesen erlassen werden können, welchem die Einrichtung zugehört. Dabei müssen die entsprechenden Vorschriften im Sinne von Art. 50 Abs. 1 BVG als von der Vorsorgeeinrichtung erlassen gelten. Dies spricht ebenfalls dafür, dass unter reglementarischen Bestimmungen im Sinne von Art. 50 BVG nach wie vor Erlasse des Bundes, der Kantone und Gemeinden fallen können.

2.4.3 Der Bundesrat führte in seiner Botschaft zum Entwurf von Art. 50 Abs. 2 BVG insbesondere Folgendes aus (Botschaft Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, BBl 2008, 8466):

«Die Organisationsfreiheit der Kantone wird insofern eingeschränkt, als im Bundesrecht die Rechtsform und ein bestimmter Grad an Autonomie der ÖRVE [= Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften] vorgeschrieben wird. Dies erfolgt jedoch vor dem Hintergrund, dass das BVG den Beteiligten als Rahmengesetz mit Mindestvorschriften einen grossen Entscheidungs- und Organisationsspielraum beim Vollzug der beruflichen Vorsorge belässt. Dementsprechend sollen kantonale und kommunale Parlamente und Verwaltungen grundsätzlich auch weiterhin die Möglichkeit haben, mit einem öffentlich-rechtlichen Erlass (Gesetz, Verordnung oder ein von der Exekutive zu genehmigendes Reglement) finanzierungs- oder leistungsseitig einen gewissen Einfluss auf die Vorsorgeeinrichtung ihres Gemeinwesens nehmen zu können. Anders als heute sollen sich jedoch Legislative und Exekutive auf einen der beiden Parameter (Finanzierung oder Leistung) beschränken und so dem obersten Organ die Möglichkeit und Verantwortung belassen, den anderen Parameter mit Blick auf die finanzielle Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung flexibel festzusetzen. Das Gemeinwesen kann jedoch auf die Festsetzung von Beitrags- oder Leistungsparametern verzichten und dem obersten Organ auf diese Weise die volle Autonomie und Verantwortung bezüglich der finanziellen Sicherheit gewähren.»

Es erhellt aus dieser Stelle der Botschaft, dass der Gesetzgeber mit der neuen Fassung von Art. 50 Abs. 2 BVG die Autonomie öffentlich-rechtlicher

Körperschaften stärken wollte. Den Gesetzesmaterialien lassen sich aber keine Anhaltspunkte für die Annahme entnehmen, dass mit der Gesetzesrevision vom 17. Dezember 2010 der Begriff der reglementarischen Bestimmungen im Sinne von Art. 50 BVG enger gefasst und damit der Umfang der von den Aufsichtsbehörden wahrzunehmenden abstrakten Normenkontrollaufgaben neu bestimmt werden sollte.

2.4.4 Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass die hiervor (E. 2.2 f.) dargestellte Rechtsprechung zum Gegenstand und Umfang der abstrakten Normenkontrolle durch die BVG-Aufsichtsbehörden auch nach Inkrafttreten der neuen Fassung von Art. 50 Abs. 2 BVG massgebend bleibt. Dafür spricht nicht zuletzt, dass das Bundesgericht – ohne auf die genannte Gesetzesrevision hinzuweisen – unter Verweisung auf Art. 50 Abs. 2 BVG und anknüpfend an seine frühere Rechtsprechung jüngst ausführte, dass bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen die erforderlichen Vorschriften vom Gemeinwesen erlassen werden, welchem die Vorsorgeeinrichtung zugehört (Urteil des BGer 9C_507/2014 vom 7. September 2015 E. 4.2, mit Hinweis auf BGE 115 V 115 E. 3c).

3.

3.1 Im vorliegenden Fall begründete die Vorinstanz ihr Nichteintreten auf die bei ihr eingereichte Beschwerde mit dem Hauptantrag auf Aufhebung von § 22 Abs. 4 Bst. b PKG und dem Eventualantrag auf Aufhebung von § 22 Abs. 1 Satz 5 PKG im angefochtenen Entscheid damit,

- dass der Kantonsrat von Solothurn bei Erlass des PKG «aus eigenen staatlichen Kompetenzen» gehandelt habe,
- dass es sich bei diesem Erlass deshalb nicht um einen solchen der beaufsichtigten Pensionskasse Kanton Solothurn handle,
- dass die Vorinstanz folglich nicht mittels Weisungen gegenüber der Pensionskasse Kanton Solothurn Einfluss auf die Bestimmungen des PKG nehmen könne,
- dass die Vorinstanz vor diesem Hintergrund nicht befugt sei, die Vorschriften des PKG im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle zu beurteilen (E. 19 f. des angefochtenen Entscheids).

Diese Begründung, an welcher die Vorinstanz festhält (vgl. Vernehmlassung, S. 5 ff.), verfängt insofern nicht, als nach der hiervor genannten höchstrichterlichen Rechtsprechung für die Zulässigkeit einer abstrakten

Normenkontrolle durch die BVG-Aufsichtsbehörden bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen im Wesentlichen einzig massgebend ist, ob der betreffende Erlass einen der in Art. 50 Abs. 1 BVG aufgezählten Bereiche beschlägt (vgl. insbesondere E. 2.3). Da es bei den in Frage stehenden Vorschriften von § 22 Abs. 4 Bst. b und § 22 Abs. 1 Satz 5 PKG um solche betreffend die Verwaltung und die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen im Sinne von Art. 50 Abs. 1 Bst. c BVG geht, ist die Vorinstanz für die Durchführung einer abstrakten Kontrolle der erwähnten beiden kantonalen Vorschriften sachlich zuständig.

Am hiervor gezogenen Schluss kann entsprechend der vorgenannten Rechtsprechung (vgl. E. 2.2.2) der Umstand, dass Vorschriften des der Vorinstanz hierarchisch übergeordneten kantonalen Gesetzgebers auf dem Spiel stehen, nichts ändern. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist daher nicht entscheidend, dass der Kantonsrat bei Erlass des PKG «aus eigenen staatlichen Kompetenzen» gehandelt hat.

Die Vorinstanz macht zwar vor dem Bundesverwaltungsgericht auch geltend, bei einer als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestalteten Vorsorgeeinrichtung wie der Pensionskasse Kanton Solothurn bestehe das Aufsichtsverhältnis der BVG-Aufsichtsbehörde nur zur Vorsorgeeinrichtung, weshalb sich die Aufsichtstätigkeit dieser Behörde auf das eigenständige Handeln der Einrichtung beschränken müsse (vgl. Vernehmlassung, S. 6 f.). Dieses Vorbringen ist aber nicht stichhaltig. Denn gemäss der hier vor genannten, nach wie vor massgebenden Rechtsprechung ist für die Bestimmung des Umfangs der Befugnis der kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden, abstrakte Normenkontrollen bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen durchzuführen, nicht danach zu unterscheiden, ob die Vorsorgeeinrichtung selbständig oder unselbständig ist. So hat das Bundesgericht etwa im vorn erwähnten Urteil, wonach die Aufsichtsbehörde auch die abstrakte Normenkontrolle von Erlassen der zuständigen legislativen oder exekutiven Behörden als Reglement öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen übernimmt (BGE 135 I 28 E. 3.2.1), in Bezug auf die Frage der vom Einzelfall losgelösten Überprüfbarkeit von einzelnen Bestimmungen des früheren Gesetzes vom 1. September 1994 über die Pensionskasse des Kantons Zug (abrufbar auf www.lexfind.ch [zuletzt eingesehen am 29. Juni 2016]) nicht darauf abgestellt, dass diese Pensionskasse nach § 18 Abs. 1 Satz 1 dieses Gesetzes eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit und damit selbständig war. Vielmehr gab im konkreten Fall den Ausschlag, dass die in Frage stehende Materie (Kreis der versicherten Personen resp. der anschlussberechtigten

Arbeitgeber) in der Aufzählung von Art. 50 Abs. 1 BVG nicht enthalten war bzw. der Aufsichtsbehörde in Anschlussfragen keine Kompetenzen zustanden.

3.2 Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz ihre sachliche Zuständigkeit zur abstrakten Kontrolle von § 22 Abs. 4 Bst. b und § 22 Abs. 1 Satz 5 PKG zu Unrecht verneint. Es bleibt zu prüfen, ob die übrigen Prozessvoraussetzungen vor der Vorinstanz erfüllt waren.

3.2.1 Nach der Rechtsprechung kann der am Einschreiten der BVG-Aufsichtsbehörde Interessierte auf dem Beschwerdeweg an diese Behörde gelangen. Die Beschwerde nach Art. 61 ff. BVG ist ein vollwertiges, förmliches Rechtsmittel, das dem Einzelnen einen Anspruch auf einen Entscheid einräumt. Legitimiert zur Erhebung dieses Rechtsmittels ist, wer ein rechtlich schützenswertes Interesse am Tätigwerden der Aufsichtsbehörde hat, so insbesondere tatsächliche und potentielle Destinatäre (vgl. zum Ganzen: BGE 119 V 195 E. 3b/aa, 112 Ia 180 E. 3d; Urteile des BVGer C-1031/2012 vom 7. Mai 2014 E. 5.3, C-4402/2010 vom 8. Juli 2013 E. 4.3).

Mit Blick auf das zur Beschwerdelegitimation vor dem Bundesverwaltungsgericht Ausgeführte (E. 1.3) ist darauf zu schliessen, dass die Beschwerdeführenden im vorinstanzlichen Verfahren ein rechtlich schützenswertes Interesse an der Überprüfung von § 22 Abs. 4 Bst. b und § 22 Abs. 1 Satz 5 PKG hatten. Demgemäss ist ihre Legitimation im vorinstanzlichen Verfahren zu bejahen.

3.2.2 Die übrigen Prozessvoraussetzungen des vorinstanzlichen Verfahrens sind unbestrittenermassen erfüllt.

4.

Nach dem Gesagten ist die Vorinstanz auf die bei ihr eingereichte Beschwerde vom 31. Oktober 2014 zu Unrecht nicht eingetreten. Die Beschwerde ist deshalb teilweise gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und die Sache ist an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie die bei ihr eingereichte Beschwerde in materieller Hinsicht prüft und neu – namentlich auch in Bezug auf die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens – verfügt.

Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

5.

5.1 Eine Rückweisung gilt praxisgemäss als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (BGE 132 V 215 E. 6; MARCEL MAILLARD, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 63 N. 14). Dementsprechend haben die Beschwerdeführenden als obsiegende Partei keine Verfahrenskosten zu tragen. Der einbezahlte Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 5'000.- wird ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Der Vorinstanz sind ebenfalls keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

Die auf Fr. 3'000.- festzusetzenden Verfahrenskosten sind den beiden unterliegenden Beschwerdegegnern aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese haben die Gerichtskosten zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu tragen (Art. 6a VGKE; vgl. MAILLARD, a.a.O., Art. 63 N. 16).

5.2 Die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden haben dem Verfahrensausgang entsprechend (vgl. E. 5.1) Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 7 VGKE). Wird – wie vorliegend – keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Entschädigung auf Grund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Angesichts der Bedeutung der Streitsache und des Umfangs des aus den vorliegenden Akten ersichtlichen Aufwandes ist die Parteientschädigung praxisgemäss auf Fr. 4'500.- (inkl. Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen. Gemäss Art. 64 Abs. 2 VwVG kann die Entschädigung der Vorinstanz auferlegt werden, soweit sie nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann. Beim hier zu beurteilenden Fall haben sich die Beschwerdegegner mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt (vgl. Art. 64 Abs. 3 VwVG), so dass die Parteientschädigung ihnen zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung (vgl. Art. 7 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 6a VGKE) aufzuerlegen ist.

Der Vorinstanz ist als Behörde keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Ebenso wenig steht den unterliegenden Beschwerdegegnern ein Anspruch auf eine Parteientschädigung zu.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird insoweit gutgeheissen, als die angefochtene Verfügung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Solothurn vom 11. März 2015 aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen wird.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.- werden den Beschwerdegegnern zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung auferlegt. Der Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung der Einzahlungsscheine erfolgt mit separater Post.

3.

Der von den Beschwerdeführenden geleistete Kostenvorschuss von Fr. 5'000.- wird diesen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

4.

Den Beschwerdeführenden wird eine Parteientschädigung von gesamthaft Fr. 4'500.- zugesprochen, welche ihnen von den Beschwerdegegnern nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu vergüten ist.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular);
- den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde);
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref.-Nr. [...]; Gerichtsurkunde);
- das Bundesamt für Sozialversicherungen (Einschreiben);
- die Oberaufsichtskommission BVG (Einschreiben).

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

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: