



## Urteil vom 8. September 2025

---

Besetzung

Richter Philipp Egli (Vorsitz),  
Richterin Viktoria Helfenstein,  
Richter Vito Valenti,  
Gerichtsschreiberin Andrea Meier.

---

Parteien

**Pensionskasse der Stadt A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Dr. iur. Isabelle Vetter-Schreiber,  
Rechtsanwältin,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht,**  
Bundesplatz 14, 6002 Luzern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Berufliche Vorsorge, Genehmigung  
Teilliquidationsreglement,  
Verfügung vom 3. Februar 2021.

**Sachverhalt:****A.**

Die Pensionskasse der Stadt A. \_\_\_\_\_ (Beschwerdeführerin) ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit im Sinne von Art. 331 ff. OR und Art. 48 BVG mit Sitz in A. \_\_\_\_\_. Sie führt die berufliche Vorsorge für die Behördenmitglieder und das Personal der Stadt A. \_\_\_\_\_ sowie der weiteren angeschlossenen Institutionen durch. Die Mitgliedschaft bei der Beschwerdeführerin ist obligatorisch für die Mitglieder des Stadtrates und des Personals der Stadt A. \_\_\_\_\_, ausgenommen Personen, die aufgrund von Sonderregelungen bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung angeschlossen sind. Sie ist eine registrierte Vorsorgeeinrichtung im Sinne des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) und erbringt Leistungen gemäss den vom Vorstand erlassenen Reglementen, in jedem Fall mindestens gemäss den zwingenden Bestimmungen des Bundesrechts (§ 1 des Reglements über die Pensionskasse der Stadt A. \_\_\_\_\_ vom 9. Dezember 2014 [Pensionskassenreglement]; Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer-act.] 1 Beilage 4). Die Beschwerdeführerin wird nach den Grundsätzen der Bilanzierung in geschlossener Kasse und der Vollkapitalisierung geführt. Sie muss jederzeit Sicherheit bieten für die übernommenen Verpflichtungen (§ 2 Pensionskassenreglement; BVGer-act. 1 Beilage 4).

**B.**

**B.a** Die Beschwerdeführerin hat der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (Vorinstanz) mit Schreiben vom 21. Dezember 2018 unter anderem das Teilliquidationsreglement (TLR) gültig ab 1. Januar 2019 zur Prüfung eingereicht (BVGer-act. 6 Beilage 2).

**B.b** Mit Schreiben vom 31. Mai 2019 (BVGer-act. 6 Beilage 3) stellte die Vorinstanz Mängel zu den folgenden beiden Bestimmungen des TLR fest:

Art. 5 Verfahren

<sup>1</sup> [...]

<sup>2</sup> Der Vorstand kann beschliessen, auf die Durchführung einer Teilliquidation zu verzichten, wenn

– [...]

- der gemäss Art. 10 berechnete Fehlbetrag per Teilliquidationsstichtag vom angeschlossenen Arbeitgeber vollumfänglich übernommen und an die Pensionskasse bezahlt wird. In diesem Fall werden die Austrittsleistungen ungekürzt ausbezahlt.

#### Art. 10 Fehlbetrag (= Unterdeckung)

<sup>1</sup> Ein in der Teilliquidationsbilanz berechneter versicherungstechnischer Fehlbetrag (= Unterdeckung) gemäss Art. 44 BVV2 wird zuerst anteilmässig bei den technischen Rückstellungen und anschliessend anteilmässig bei der individuellen Austrittsleistung jedes austretenden aktiven Versicherten in Abzug gebracht. Dabei wird der Fehlbetrag (= Unterdeckung) gemäss den Vorgaben von Art. 7 angerechnet. Das Altersguthaben gemäss Art. 15 BVG darf durch diesen Abzug in keinem Fall geschmälert werden.

<sup>2</sup> Ein in der Teilliquidationsbilanz berechneter versicherungstechnischer Fehlbetrag (= Unterdeckung) wird zuerst anteilmässig bei den technischen Rückstellungen und anschliessend anteilmässig beim Vorsorgekapital jedes austretenden Rentenbezügers in Abzug gebracht. Dabei wird der Fehlbetrag gemäss den Vorgaben von Art. 7 angerechnet. Der angeschlossene Arbeitgeber hat die fehlenden Mittel so weit zu ergänzen, dass der neue Vorsorgeträger die Renten beziehenden Personen zu den gleichen Bedingungen wie die Pensionskasse übernimmt.

<sup>3</sup> [...]

<sup>4</sup> [...]

Die Vorinstanz begründete, Art. 5 Abs. 2 zweiter Strich TLR sei nicht zulässig. Es könne sein, dass der Fehlbetrag von einem angeschlossenen Arbeitgeber vollumfänglich übernommen werde und gleichzeitig ein kollektiver Austritt vorliege, der einen Rechtsanspruch auf die Mitgabe von Wertschwankungsreserven und Rückstellungen gebe. In diesem Fall müsse unabhängig davon, ob ein Fehlbetrag vorliege oder nicht, eine Teilliquidation durchgeführt werden.

Zu Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR bemerkte die Vorinstanz, es sei unzulässig, eine Unterdeckung zuerst bei den technischen Rückstellungen und erst anschliessend bei der individuellen Austrittsleistung bzw. beim Vorsorgekapital in Abzug zu bringen. Die technischen Rückstellungen seien zweckgebunden und würden für den Einkauf in die neue Vorsorgeeinrichtung gebraucht, so sehe es Art. 8 Abs. 3 TLR vor:

«Wenn die mitgegebenen Mittel in der neuen Vorsorgeeinrichtung nicht zum Einkauf in die entsprechenden technischen Rückstellungen und die

Wertschwankungsreserve benötigt werden, ist deren Verwendung im Übernahmevertrag zu regeln.»

Ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage dürften die technischen Rückstellungen nicht gekürzt werden. Eine solche gesetzliche Grundlage bestehe nicht. Eine Kürzung der technischen Rückstellungen sei demzufolge nur dann zulässig, wenn diese nicht für den Einkauf benötigt würden und demzufolge aufgelöst werden könnten. Die Bestimmung sei in diesem Sinne abzuändern.

**B.c** Die Beschwerdeführerin hielt mit Schreiben vom 26. Juni 2019 fest, mit der verlangten Änderung des ersten Satzes von Art. 10 TLR sei sie nicht einverstanden. Diese Regelung entspreche der langjährigen gelebten Vorsorgepraxis, finde sich in zahlreichen Vorsorgereglementen und decke sich mit der in der Lehre vertretenen Auffassung (BVGer-act. 6 Beilage 4).

**B.d** Mit einem Schreiben, das mit 26. Juni 2019 datiert ist, jedoch Bezug nimmt auf das Schreiben der Beschwerdeführerin vom gleichen Datum, bekräftigte die Vorinstanz ihren Standpunkt und führte aus, die bisherige Praxis verstosse gegen klares Recht, weshalb nicht länger an ihr festgehalten werden könne. Die neue Praxis entspreche dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck von Art. 27*h* Abs. 1 und 3 sowie 27*g* Abs. 3 BVV 2 (BVGer-act. 6 Beilage 5).

**B.e** Am 20. April 2020 stellte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz das unveränderte TLR wiederum zur behördlichen Prüfung und Genehmigung zu (BVGer-act. 6 Beilagen 7 und 8).

**B.f** Mit Schreiben vom 7. Juli 2020 führte die Vorinstanz aus, angesichts des unverändert eingereichten TLR halte sie an den Einwänden zu Art. 5 Abs. 2 zweiter Strich TLR und Art. 10 TLR, wie im Schreiben vom 31. Mai 2019 dargelegt, fest. Des Weiteren verlangte sie eine Anpassung von Art. 7 Abs. 1 TLR. Schliesslich ersuchte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin um Einreichung eines angepassten TLR (BVGer-act. 6 Beilage 9).

**B.g** Telefonisch teilte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz am 15. Juli 2020 mit, sie habe bewusst das unveränderte TLR eingereicht und vertrete die Ansicht, Art. 5 Abs. 2 TLR sei rechtmässig, wenn Art. 10 TLR ebenfalls rechtmässig sei (BVGer-act. 6 Beilage 10).

**B.h** Daraufhin hielt die Vorinstanz mit E-Mail vom 17. Juli 2020 an ihren Ausführungen fest (BVGer-act. 6 Beilage 11).

**B.i** Am 3. September 2020 unterbreitete die Beschwerdeführerin der Vorinstanz das TLR vom 24. August 2020, gültig ab 1. Januar 2020, zur Genehmigung (BVGer-act. 6 Beilage 12). Dabei belies sie die von der Vorinstanz bemängelten Art. 5 Abs. 2 (wobei sie bei Abs. 2 anstelle von Strichen neu die Buchstaben a und b der Aufzählung voranstellte) und Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR unverändert. Art. 7 Abs. 1 TLR ergänzte die Beschwerdeführerin gemäss der Anregung der Vorinstanz (BVGer-act. 6 Beilage 13).

**B.j** Mit Verfügung vom 3. Februar 2021 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, das TLR könne nicht genehmigt werden. Sie bemängelte wiederum die Art. 5 Abs. 2 Bst. b und Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR.

Mit Bezug auf Art. 5 Abs. 2 Bst. b TLR bestätigte die Vorinstanz ihre Auffassung, wonach die Regelung gegen Art. 27h Abs. 1 BVV 2 verstosse. Werde der Bestimmung nachgelebt, unterbleibe eine Teilliquidation auch bei einem kollektiven Austritt, womit die Mitgabe von technischen Rückstellungen vereitelt werde. Ausserdem widerspreche die Bestimmung Art. 8 TLR (vgl. auch Bst. B.b vorstehend).

Mit Bezug auf Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR monierte die Vorinstanz, diese Regelung verstosse gegen den Grundsatz, dass bei kollektiven Austritten die mitzugebenden technischen Rückstellungen zweckgebunden von der abgebenden Vorsorgeeinrichtung an die übernehmende Vorsorgeeinrichtung zu übertragen seien. Daher dürften Mittel, welche in der abgebenden Vorsorgeeinrichtung als technische Rückstellungen verbucht seien, nur dann für die Ausfinanzierung einer Unterdeckung verwendet werden, wenn diese in der neuen Vorsorgeeinrichtung nicht für den Einkauf in die technischen Rückstellungen verwendet werden müssten. Zudem sehe Art. 27g Abs. 3 BVV 2 ausdrücklich vor, dass versicherungstechnische Fehlbeträge nur individuell bei der Austrittsleistung in Abzug gebracht werden könnten. Bei technischen Rückstellungen handle es sich nicht um solche individuellen Austrittsleistungen. Weder Art. 27h BVV 2 noch Art. 65d BVG (Massnahmen bei Unterdeckung) sähen vor, dass technische Rückstellungen, die für den Einkauf benötigt werden, für die Ausfinanzierung einer Unterdeckung verwendet werden dürften. Mit der Verwendung der technischen Rückstellungen zur Ausfinanzierung des versicherungstechnischen Fehlbetrags würde der Anspruch des übertretenden Kollektivs auf technische Rückstellungen, die für den Einkauf benötigt werden, vereitelt (BVGer-act. 6 Beilage 14).

**C.**

**C.a** Gegen die Verfügung vom 3. Februar 2021 erhob die Beschwerdeführerin am 8. März 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Genehmigung des TLR vom 24. August 2020 (BVGer-act. 1).

**C.b** In ihrer Vernehmlassung vom 14. Mai 2021 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (BVGer-act. 6).

**C.c** Mit der Replik vom 30. August 2021 (BVGer-act. 10) und der Duplik vom 8. Oktober 2021 (BVGer-act. 12) hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

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

**1.1** Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern – wie vorliegend – keine Ausnahme nach Art. 32 VGG besteht. Dazu gehören die Verfügungen der Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge nach Art. 74 Abs. 1 BVG in Verbindung mit Art. 33 Bst. i VGG.

**1.2** Anfechtungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der Verwaltungsakt der Vorinstanz vom 3. Februar 2021, der eine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG darstellt (vgl. Urteil des BVGer- C-6262/2019, C-45/2020, C-3017/2020, C-242/2021 vom 3. Juni 2024 E. 2).

**1.3** Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), ist als Adressatin der Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung (Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG), sodass sie zur Beschwerde legitimiert ist.

**1.4** Nachdem die Beschwerde gegen die Verfügung frist- und formgerecht eingegangen ist (vgl. Art. 50 und 52 VwVG) und der einverlangte Kostenvorschuss fristgerecht geleistet wurde (BVGer-act. 4), ist auf die Beschwerde einzutreten.

## 2.

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht stellt bei der Beurteilung einer Streitsache im Bereich der beruflichen Vorsorge grundsätzlich auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verwaltungsverfügung (hier: 3. Februar 2021) eingetretenen Sachverhalt ab (Urteil des BVGer C-6253/2014 vom 4. Februar 2016 E. 3.3). Mit Bezug auf das anwendbare Recht ist davon auszugehen, dass in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 132 V 215 E. 3.1.1).

**2.2** Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) und die Unangemessenheit, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (Art. 49 Bst. c VwVG). Ermessensmissbrauch ist gegeben, wenn die entscheidende Stelle zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür und von rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt (BGE 147 V 194 E. 6.3 mit Hinweisen). Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Behörden Ermessen ausüben, wo das Gesetz kein oder nur ein geringes Ermessen einräumt (Urteil des BVGer C-5797/2020 vom 16. August 2024 E. 2.2 mit Hinweis).

**2.3** Da sich die Kognition in oberer Instanz nur verengen, nicht aber erweitern kann und die Aufsichtstätigkeit im Bereich der beruflichen Vorsorge als Rechtskontrolle ausgestaltet ist (Urteil des BVGer C-6253/2014 vom 4. Februar 2016 E. 3.2), hat sich das angerufene Gericht – in Abweichung von Art. 49 Bst. c VwVG – auf eine Rechtskontrolle zu beschränken, soweit Entscheide des Stiftungsrates zu überprüfen sind (Urteile des BVGer C-6262/2019 vom 3. Juni 2024 E. 5.3; C-3826/2019 vom 4. Juni 2024 E. 3.2; je mit Hinweisen).

**2.4** Bei unselbständigen Verordnungen – wie sie die BVV 2 für die vorliegend relevanten Bestimmungen zur Teil- oder Gesamtliquidation darstellt (vgl. die Delegationsnorm in Art. 53d Abs. 1 BVG) – ist insbesondere zu untersuchen, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat (statt vieler: BGE 150 V 73 E. 6.2).

Wird dem Bundesrat durch eine gesetzliche Delegation ein sehr weiter Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall bei einer akzessorischen Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung auf die Untersuchung zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist. Die Zweckmässigkeit der Verordnungsregelung hat das Bundesverwaltungsgericht nicht zu beurteilen (BGE 143 V 208 E. 4.3; BVGE 2017 V/1 E. 6.2 m.w.H.).

### 3.

**3.1** Die vom Kanton bezeichnete Aufsichtsbehörde hat gemäss Art. 62 Abs. 1 BVG darüber zu wachen, dass die Vorsorgeeinrichtungen sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, die gesetzlichen und statutarischen Vorschriften einhalten und das Stiftungsvermögen seinem Zweck gemäss verwendet wird, indem die Aufsichtsbehörde insbesondere die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften (einschliesslich Normen auf Verordnungsstufe) prüft (Bst. a) und die Massnahmen zur Behebung von Mängeln trifft (Bst. d). Die Aufsichtsbehörde verfügt über weitreichende Kompetenzen präventiver und repressiver Art (BGE 141 V 416 E. 2.1). Sie kann gesetzwidrige Reglemente oder Teile davon aufheben und den betreffenden Einrichtungen verbindliche Weisungen über die Ausgestaltung entsprechender Bestimmungen erteilen (BGE 128 II 24 E. 1a; 112 Ia 180 E. 3).

**3.2** Die Durchführung einer Teil- oder Gesamtliquidation einer Einrichtung für berufliche Vorsorge richtet sich für registrierte Vorsorgeeinrichtungen wie die Beschwerdeführerin in der obligatorischen wie in der weiterführenden beruflichen Vorsorge nach den Art. 53b ff. BVG (vgl. Art. 49 Abs. 2 Ziff. 11 BVG). Ergänzend kann auf die Regelung im Freizügigkeitsgesetz (FZG) verwiesen werden (insb. Art. 18a und 19 FZG), die heute vor allem für nicht registrierte, aber dem FZG unterstellte Vorsorgeeinrichtungen von Bedeutung ist (Art. 1 FZG; RUFF RUDIN/DEGEN/MÜLLER, in: Basler Kommentar, Berufliche Vorsorge, 2020, N. 2 zu Art. 18a FZG).

**3.3** Gemäss Art. 53b Abs. 1 Satz 1 BVG regeln die Vorsorgeeinrichtungen in ihren Reglementen die Voraussetzungen und das Verfahren zur Teilliquidation. Die reglementarischen Vorschriften über die Voraussetzungen und

das Verfahren zur Teilliquidation müssen von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden (Art. 53b Abs. 2 BVG). Der Genehmigung kommt konstitutiver Charakter zu (BGE 143 V 200 E. 5.1; BGE 139 V 72 E. 2.1). Das TLR tritt erst mit der aufsichtsbehördlichen Genehmigung in Kraft, die Genehmigung kann aber rückwirkende Wirkung entfalten (Urteil des BVGer A-5191/2017 vom 26. August 2019 E. 2.5.3 ff.).

**3.4** Gemäss Art. 53d Abs. 1 BVG muss die Teil- und Gesamtliquidation der Vorsorgeeinrichtung unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und nach fachlich anerkannten Grundsätzen durchgeführt werden; der Bundesrat wird beauftragt, diese Grundsätze zu bezeichnen. Vorsorgeeinrichtungen dürfen versicherungstechnische Fehlbeträge anteilmässig abziehen, sofern dadurch nicht das Altersguthaben gemäss Art. 15 BVG geschmälert wird (Art. 53d Abs. 3 BVG). Das paritätisch besetzte Organ oder das zuständige Organ legt im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und des Reglements den genauen Zeitpunkt, die freien Mittel und den zu verteilenden Anteil, den Fehlbetrag und dessen Zuweisung sowie den Verteilungsplan fest (Art. 53d Abs. 4 BVG).

**3.5** Bei einer Teil- oder Gesamtliquidation besteht bei einem individuellen Austritt ein individueller, bei einem kollektiven Austritt ein individueller oder kollektiver Anspruch auf einen Anteil der freien Mittel (Art. 27g Abs. 1 BVV 2). Die versicherungstechnischen Fehlbeträge werden nach Artikel 44 BVV 2 ermittelt. Ein allfälliger Abzug eines versicherungstechnischen Fehlbetrags erfolgt individuell bei der Austrittsleistung. Wurde die ungekürzte Austrittsleistung bereits überwiesen, muss die versicherte Person den zu viel überwiesenen Betrag zurückerstatten (Art. 27g Abs. 3 BVV 2). Die Rechtsprechung lässt es zu, dass auch auf den Deckungskapitalien von Rentenbeziehenden ein anteilmässiger Abzug eines versicherungstechnischen Fehlbetrags vorgenommen wird (vgl. BGE 140 V 22 E. 6.4.2).

**3.6** Treten mehrere Versicherte gemeinsam in eine andere Vorsorgeeinrichtung über (kollektiver Austritt), so besteht zusätzlich zum Anspruch auf die freien Mittel ein kollektiver anteilmässiger Anspruch auf die Rückstellungen und Schwankungsreserven. Bei der Bemessung des Anspruchs ist dem Beitrag angemessen Rechnung zu tragen, den das austretende Kollektiv zur Bildung der Rückstellungen und Schwankungsreserven geleistet hat. Der Anspruch auf Rückstellungen besteht jedoch nur, soweit auch versicherungstechnische Risiken übertragen werden. Der Anspruch auf Schwankungsreserven entspricht anteilmässig dem Anspruch auf das Spar- und Deckungskapital (Art. 27h Abs. 1 BVV 2). Über einen kollektiven

Anspruch auf Rückstellungen und Schwankungsreserven bei einem kollektiven Austritt entscheidet das paritätische Organ oder das zuständige Organ der Vorsorgeeinrichtung (Art. 27h Abs. 2 BVV 2). Der kollektive Anspruch auf Rückstellungs- und Schwankungsreserven ist in jedem Fall kollektiv an die neue Vorsorgeeinrichtung zu übertragen (Art. 27h Abs. 3 BVV 2). Bei wesentlichen Änderungen der Aktiven oder der Passiven zwischen dem Stichtag der Teilliquidation oder der Gesamtliquidation und der Übertragung der Mittel sind die zu übertragenden Rückstellungen und Schwankungsreserven entsprechend anzupassen (Art. 27h Abs. 4 BVV 2). Der kollektive Anspruch auf Rückstellungen und Schwankungsreserven besteht nicht, wenn die Teil- oder Gesamtliquidation der Vorsorgeeinrichtung durch die Gruppe, welche kollektiv austritt, verursacht wurde (Art. 27h Abs. 5 BVV 2).

**3.7** Art. 27h BVV 2 ist eine Konkretisierung von Art. 53d Abs. 1 BVG, wonach eine Teil- oder Gesamtliquidation einer Vorsorgeeinrichtung unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebots und nach fachlich anerkannten Grundsätzen durchgeführt werden muss. Der kollektive Anspruch auf Rückstellungen und Schwankungsreserven bei Teil- oder Gesamtliquidation wahrt namentlich die Gleichbehandlung zwischen den Versicherten, die in der Vorsorgeeinrichtung verbleiben (Fortbestand), und den Versicherten, die aus der Vorsorgeeinrichtung austreten (Abgangsbestand). Ziel von Art. 27h BVV 2 ist es, im Sinne des Gleichbehandlungsgebotes sicherzustellen, dass das austretende Kollektiv im Vergleich zu den verbleibenden Versicherten nicht benachteiligt wird (Urteil des BVGer C-5858/2019 vom 23. Juni 2021 E. 8.8.1 mit weiteren Hinweisen). Die Geltendmachung von Fortbestandsinteressen der Vorsorgeeinrichtung wird entsprechend eingeschränkt (Mitteilungen des BSV über die berufliche Vorsorge Nr. 75 vom 2. Juli 2004, Rz. 444 S. 26 f.; vgl. auch BGE 140 V 121 E. 4.3).

Wurden technische Rückstellungen auch für versicherungstechnische Risiken des Abgangsbestands gebildet, werden mit dem Austritt der Versicherten die – durch die Rückstellungen abgesicherten – versicherungstechnischen Risiken übertragen, da die Vorsorgeeinrichtung die bis dahin vorhandenen versicherungstechnischen Risiken des Abgangsbestands mit dem Austritt nicht länger tragen muss (vgl. statt viele BGE 144 V 120 E. 2.2; 140 V 121 E. 4.3.; Urteil des BVGer A-141/2017 und A-331/2017 vom 20. November 2018 E. 7.1.2; je mit weiteren Hinweisen). Für die abgebende Vorsorgeeinrichtung ist dabei irrelevant, ob die technischen Rückstellungen in der neuen Vorsorgeeinrichtung gebraucht werden (BGE 144 V 120 E. 2; 140 V 121 E. 2).

**3.8** Eine Unterdeckung (= versicherungstechnischer Fehlbetrag) besteht, wenn am Bilanzstichtag das nach anerkannten Grundsätzen durch die Expertin oder den Experten für berufliche Vorsorge berechnete versicherungstechnisch notwendige Vorsorgekapital nicht durch das dafür verfügbare Vorsorgevermögen gedeckt ist (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 BVV 2).

**3.9** Technische Rückstellungen werden ergänzend zu den individuellen Deckungskapitalien kollektiv und pauschal als Sicherheitsmassnahme für gesetzliche oder reglementarische Leistungsversprechen gebildet, die durch die Beiträge nicht genügend gedeckt sind oder Risikoschwankungen unterliegen. Die technischen Rückstellungen werden jährlich nach anerkannten Grundsätzen und auf allgemein zugänglichen technischen Grundlagen ermittelt. Nicht mehr benötigte Rückstellungen sind aufzulösen (BGE 144 V 120 E. 2.1; Urteil des BGer 9C\_161/2018 vom 23. Juli 2018 E. 3.3.2 mit Hinweisen). Technische Rückstellungen dürfen grundsätzlich keinen Glättungseffekt auf den Ertrags- oder Aufwandüberschuss einer Periode bewirken (Satz 2 von Ziff. 5 der Fachrichtlinie [FRP] 2, Vorsorgekapitalien und technische Rückstellungen, Fassung 2014, der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten [SKPE]).

**3.10** Die Fachrichtlinie (FRP) 3, Teilliquidation, der SKPE hält unter Ziffer 2.5 «Fehlbetrag» und dort unter Ziffer 2.5.2 «Aufteilung» fest, die Voraussetzungen für die Anrechnung und die Kriterien für die Verteilung des Fehlbetrags seien den einschlägigen reglementarischen Bestimmungen zu entnehmen. Eine Unterdeckung werde in der Regel derart auf den Abgangs- und Fortbestand aufgeteilt, dass der Deckungsgrad der Vorsorgeeinrichtung vor und nach Ausscheiden des Abgangsbestands gleich hoch bleibe. Die Verteilung des Fehlbetrags auf die einzelnen Destinatäre erfolge durch Abzug von der Austrittsleistung. Der Abzug dürfe das Altersguthaben gemäss Art. 15 BVG in keinem Fall unterschreiten. Bei einer kollektiven Übertragung dürften beim austretenden Kollektiv zur Verminderung des Abzugs des Fehlbetrags von der Austrittsleistung die technischen Rückstellungen angerechnet werden. Dieses Prinzip gelte auch bei austretenden Rentnerbeständen.

**3.11** Die Fachrichtlinien der SKPE konkretisieren und ergänzen die geltenden gesetzlichen Bestimmungen der den Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge zugeordneten bzw. durch diese wahrzunehmenden Aufgaben. Sie werden von der SKPE zu einzelnen Themen verfasst (vgl. Ziff. 1 Abs. 2 der W-03/2014, Weisungen Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge [OAK BV], Erhebung von Fachrichtlinien der SKPE zum

Mindeststandard [nachfolgend: Weisung OAK BV 03/2014]). Die OAK BV erhebt einzelne Fachrichtlinien der SKPE zum Mindeststandard, um deren Geltungsbereich vom Kreis der SKPE-Mitglieder auf sämtliche zugelassenen Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge auszudehnen (vgl. Ziffer 1 Weisung OAK BV 03/2014). Dabei ist die FRP 3 – anders als die FRP 1, 2, 4, 5, 6 und 7 – bis heute nicht zum Mindeststandard erhoben worden (vgl. Weisung OAK BV 03/2014 in der Ausgabe vom 1. Juli 2014 mit letzter Änderung am 27. August 2024 und Inkrafttreten am 31. Dezember 2024). Entsprechend bleiben die FRP 3 reine Empfehlungen eines privaten Berufsverbandes, die als privates Vereinsrecht der Berufsvorsorgegesetzgebung zu weichen haben.

#### **4.**

Die Beschwerdeführerin hat gestützt auf Art. 53b Abs. 1 BVG das TLR gültig ab 1. Januar 2020 erlassen und – nachdem es der Stiftungsrat der Beschwerdeführerin am 24. August 2020 verabschiedet hatte – der Vorinstanz am 3. September 2020 zur Genehmigung vorgelegt (BVGer-act. 1 Beilage 11 und BVGer-act. 6 Beilagen 12 und 13). Die Vorinstanz verwehrte mit Verfügung vom 3. Februar 2021 die Genehmigung des TLR und beanstandete dabei die Art. 5 Abs. 2 Bst. b und Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR (BVGer-act. 1 Beilage 2 und BVGer-act. 6 Beilage 14). Vor Bundesverwaltungsgericht haben sich die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz im Wesentlichen wie folgt geäußert:

**4.1** Die Beschwerdeführerin brachte hinsichtlich von Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR in der Beschwerde (BVGer-act. 1) und der Replik (BVGer-act.10) insbesondere vor, das aufsichtsrechtliche Einschreiten der Vorinstanz mittels Verfügung vom 3. Februar 2021 diene nicht den Interessen der von einer Teilliquidation betroffenen Versicherten. Der im Fall einer Teilliquidation zugelassene Abzug eines Fehlbetrags und der anteilmässige Anspruch auf Rückstellungen und Wertschwankungsreserven seien Ausdruck des verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebots zwischen Abgangs- und Fortbestand. Die Gleichbehandlung gebiete, dass die geäußerten Mittel auch dem austretenden Kollektiv zugutekommen, und sei mit den strittigen Bestimmungen im TLR gewahrt. Zudem würde dem Sinn und Zweck der einschlägigen Gesetzes- und Ordnungsbestimmungen Rechnung getragen. Art. 27h BVV 2 stelle eine Konkretisierung und Umsetzung des Gleichbehandlungsgebots dar. Dessen Wahrung sei von allfälligen Einkaufsverpflichtungen in der neuen Vorsorgeeinrichtung losgelöst. Die Verwendung der zu übertragenden Mittel in der neuen Vorsorgeeinrichtung werde in Art. 27g und 27h BVV 2 nicht geregelt.

Die Beschwerdeführerin führte weiter aus, es sei abwegig, die gebundenen Vorsorgekapitalien zu kürzen und die als Sicherheitsmassnahme dienenden Rückstellungen ungekürzt mitzugeben. Es dränge sich geradezu auf, den Fehlbetrag zunächst von der ergänzenden Sicherheitsmassnahme und erst sekundär von den leistungsrelevanten gebundenen Vorsorgekapitalien in Abzug zu bringen. Mit diesem Vorgehen seien die Versicherten bestmöglich gegen den Abzug des Fehlbetrages von den individuellen Vorsorgekapitalien geschützt. Leistungsrechtlich relevant seien für die versicherten Personen einzig die gebundenen Vorsorgekapitalien; über die Verwendung allfälliger zu übertragender Rückstellungen entscheide die neu zuständige Vorsorgeeinrichtung. Zudem entspreche die Regelung in Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR der langjährigen Praxis der Vorinstanz.

Zu Art. 5 Abs. 2 Bst. b TLR hielt die Beschwerdeführerin fest, praxisgemäss habe die Vorsorgeeinrichtung kein (formelles) Teilliquidationsverfahren durchzuführen, wenn sie der Meinung sei, der Tatbestand der Teilliquidation habe sich nicht erfüllt. Umso mehr müsse dies auch gelten, wenn (einzig) die Frage nach dem Verteilsubstrat bzw. das Vorliegen eines abzugsfähigen Fehlbetrags verneint werde.

**4.2** Die Vorinstanz vertrat in der Beschwerdeantwort (BVGer-act. 6) und der Duplik (BVGer-act. 12) den Standpunkt, die Kürzungen des Vorsorgeguthabens seien nur innerhalb des eindeutigen Wortlauts von Art. 53d Abs. 3 BVG erlaubt. Nicht zulässig sei eine Ausfinanzierung einer Unterdeckung mit Mitteln, die von Gesetzes wegen zwingend mitzugeben seien. Die Vorinstanz verwies diesbezüglich auf Art. 27h BVV 2 und damit auf die Verordnungsbestimmung zum kollektiven Anspruch auf Rückstellungen und Schwankungsreserven bei Teil- oder Gesamtliquidation. Art. 27h Abs. 1 BVV 2 solle in erster Linie sicherstellen, dass genügend Mittel mitgegeben würden, um den Einkauf in die Reserven sicherzustellen. Art. 27h Abs. 3 BVV 2 ordne ausdrücklich die Übertragung der Rückstellungen an, so dass eine Verrechnung mit einer Unterdeckung, wie sie in Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR vorgesehen sei, nicht zulässig sei.

Zu Art. 5 Abs. 2 Bst. b TLR hielt die Vorinstanz fest, sie müsse diese Regelung nur schon deshalb bemängeln, weil sie Art. 10 Abs. 1 und 2 für unrechtmässig erachte. Zudem setze die Anwendung von Art. 5 Abs. 2 Bst. b TLR die Durchführung einer Teilliquidation voraus, weshalb die Bestimmung einen Widerspruch darstelle. Finanziere der Arbeitgeber die bestehende Unterdeckung aus, könne dies nicht zur Folge haben, dass dem

austretenden Kollektiv die Teilliquidation verweigert und somit kein Anteil an Rückstellungen mitgegeben werde.

## **5.**

**5.1** Strittig und zu prüfen ist zunächst, ob die in Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR getroffene Regelung mit übergeordnetem Recht vereinbar ist. In der Sache geht es darum, ob bei einem kollektiven Austritt aus einer Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung die dem Abgangsbestand mitzugebenden technischen Rückstellungen zu Gunsten der Verminderung des Fehlbetrags aufgelöst werden dürfen oder ob sie zwingend kollektiv an die neue Vorsorgeeinrichtung zu übertragen sind. Zur Klärung dieser Frage ist namentlich Art. 27*h* Abs. 3 BVV 2 auszulegen.

**5.2** Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen sind in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. An einen klaren Gesetzes- bzw. Verordnungswortlaut ist die rechtsanwendende Behörde grundsätzlich gebunden. Abweichungen vom klaren Wortlaut sind indessen zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass er nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom klaren Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann. Im Übrigen sind bei der Auslegung alle herkömmlichen Auslegungselemente zu berücksichtigen, wobei das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus befolgt und es ablehnt, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 150 V 33 E. 5.1 mit Hinweisen). Verordnungsrecht ist gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen (BGE 150 V 281 E. 5.1; 147 V 328 E. 4.1; vgl. auch E. 2.4 vorstehend).

## **5.3**

**5.3.1** Der Wortlaut von Art. 27*h* Abs. 3 BVV 2 lautet wie folgt: «Der kollektive Anspruch auf Rückstellungs- und Schwankungsreserven ist in jedem Fall kollektiv an die neue Vorsorgeeinrichtung zu übertragen» («Le droit collectif sur les provisions et les réserves de fluctuation doit dans tous les cas être transféré collectivement à la nouvelle institution de prévoyance.»;

«Il diritto collettivo su accantonamenti e riserve di fluttuazione deve essere in ogni caso trasferito collettivamente al nuovo istituto di previdenza.»). In allen drei Sprachfassungen ist der jeweilige Wortlaut klar und fordert einen kollektiven Übertrag der Rückstellungs- und Schwankungsreserven an die neue Vorsorgeeinrichtung.

**5.3.2** Eine Auslegung nach dem klaren Wortlaut von Art. 27h Abs. 3 BVV 2 wird in der Lehre bei einer Vorsorgeeinrichtung ohne Unterdeckung nicht angezweifelt (vgl. statt vieler RUFF RUDIN/DEGEN/MÜLLER, a.a.O., N. 85 zu Art. 53d BVG). Hingegen stellt sich bei einer Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung die Frage, ob es der Verordnungstext – im Rahmen der in Art. 49 Abs. 1 BVG verbrieften Autonomie der Vorsorgeeinrichtung (vgl. auch Art. 27h Abs. 2 BVV 2) – zulässt, die technischen Rückstellungen nicht zu übertragen, sondern an den versicherungstechnischen Fehlbetrag anzurechnen. Das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht hatten sich dazu bislang nicht vertieft zu äussern.

**5.3.3** Der Wortlaut von Art. 27h Abs. 3 BVV 2 enthält in allen drei Sprachfassungen keine Anhaltspunkte für eine Unterscheidung nach der finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtung (mit oder ohne Unterdeckung). Hingegen erlaubt die FRP 3 eine Anrechnung der technischen Rückstellungen an den versicherungstechnischen Fehlbetrag (vgl. E. 3.10 vorstehend), worauf verschiedene Lehrmeinungen verweisen (vgl. MARTINA STOCKER, Die Teilliquidation von Vorsorgeeinrichtungen, 2012, S. 136, wonach dies für die ausgetretenen Versicherten den Vorteil habe, dass ihre Austrittsleistung weniger gekürzt werde; ferner: RUFF RUDIN/DEGEN/MÜLLER, a.o.O., N. 80 zu Art. 53d BVG; LUCREZIA GLANZMANN-TARNUTZER, Aktuelle Problemfelder bei der Teilliquidation von Vorsorgeeinrichtungen, AJP 2014, S. 458 f.; SABINA WILSON, Die Erstellung des Teilliquidationsreglements einer Vorsorgeeinrichtung und weitere Einzelfragen zur Durchführung einer Teilliquidation, 2016, Rz. 206 und 321). Es ist daher anhand der übrigen Auslegungselemente zu prüfen, ob vom Wortlaut von Art. 27h Abs. 3 BVV 2 abzuweichen ist.

## 5.4

**5.4.1** Was die Entstehungsgeschichte des heutigen Art. 27h Abs. 3 BVV 2 betrifft, weist HANS-ULRICH STAUFFER darauf hin, dass die Frage der Übertragungsform (kollektiv / individuell) bei freien Mitteln sowie Rückstellungen und Schwankungsreserven Gegenstand zahlreicher Diskussionen gewesen sei, die durch eine verbindliche Rechtsgrundlage geklärt werden sollte.

Während Versicherte möglichst viel individuell gutgeschrieben erhalten wollten, habe bei übernehmenden Vorsorgeeinrichtungen ein Interesse an einer kollektiven Übertragung bestanden (HANS-ULRICH STAUFFER, Berufliche Vorsorge, 3. Aufl., 2019, Rz. 1587).

**5.4.2** Die Erläuterungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) zu Art. 27h Abs. 3 BVV 2 halten fest, der Anspruch auf Rückstellungs- und Schwankungsreserven sei «in jedem Fall kollektiv zu übertragen und von der neuen Vorsorgeeinrichtung entsprechend deren reglementarischen Bestimmungen (Art. 48e BVV 2) ihren Rückstellungen und Schwankungsreserven gut zu schreiben» (vgl. Mitteilungen des BSV über die berufliche Vorsorge Nr. 75 vom 2. Juli 2004, Rz. 444 S. 25 ff.). Die Materialien zu Art. 27h Abs. 3 BVV 2 liefern folglich keine Anhaltspunkte dafür, dass die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtung zu berücksichtigen wäre.

## 5.5

**5.5.1** Was den systematischen Zusammenhang von Art. 27h Abs. 3 BVV 2 mit anderen Rechtsnormen betrifft, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Art. 27h BVV 2 auch bei einer Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung gilt. Zwar besteht der kollektive Anspruch auf Rückstellungen (und Schwankungsreserven) nach dem Wortlaut von Art. 27h Abs. 1 BVV 2 «zusätzlich zum Anspruch auf die freien Mittel» (vgl. E. 3.6 vorstehend). Daraus könnte abgeleitet werden, eine Übertragung von Rückstellungen komme bei Vorhandensein eines versicherungstechnischen Fehlbetrags nicht in Frage. Das wäre jedoch mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz von Art. 53d Abs. 1 BVG nicht vereinbar (WILSON, a.a.O., Rz. 205). Der kollektive Anspruch auf Rückstellungen (und Schwankungsreserven) nach Art. 27h BVV 2 tritt zum Anspruch auf die freien Mittel nach Art. 27g BVV 2 hinzu, setzt ihn aber nicht zwingend voraus. Vielmehr besteht ein kollektiver Anspruch auf Rückstellungen bei einer Teil- oder Gesamtliquidation, wenn ein kollektiver Austritt vorliegt (Art. 27h Abs. 1 Satz 1 BVV 2), dabei versicherungstechnische Risiken übertragen werden (Art. 27h Abs. 1 Satz 3 BVV 2) und die Teil- oder Gesamtliquidation nicht durch die Gruppe, welche kollektiv austritt, verursacht wurde (Art. 27h Abs. 5 BVV 2; Urteil des BVerG C-5858/2019 vom 23. Juni 2021 E. 8). Auf die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtung kommt es insoweit nicht an.

**5.5.2** Weiter ist auf Art. 27g Abs. 3 BVV 2 hinzuweisen, der – in Konkretisierung von Art. 53d Abs. 3 BVG – den Umgang mit versicherungstechnischen Fehlbeträgen ausdrücklich regelt. Demnach erfolgt ein allfälliger

Abzug eines versicherungstechnischen Fehlbetrags individuell bei der Austrittsleistung. Ein Abzug des versicherungstechnischen Fehlbetrags bei den Austrittsleistungen der Aktivversicherten und bei den Deckungskapitalien der Rentenbeziehenden ist gesetzlich nicht zwingend vorgegeben (Art. 53d Abs. 3 BVG; Art. 19 Abs. 2 FZG; BGE 138 V 303 E. 3.2; vgl. auch BGE 135 V 113 E. 2.1.6, wonach die gesetzliche Regelung Ausdruck des Gleichbehandlungsgebots sei). Wird ein solcher Abzug aber vorgenommen, erfolgt er immer individuell (so ausdrücklich: BGE 141 V 597 E. 3.2; Urteil des BVGer A-1481/2018 vom 3. März 2020 E. 5.3; Mitteilung des BSV über die berufliche Vorsorge Nr. 75 vom 2. Juli 2004, Rz. 444 S. 26; MARC HÜRZELER, Berufliche Vorsorge, Basel 2020, § 6 Rz. 48).

Art. 27g Abs. 3 BVV 2 enthält keine Hinweise darauf, dass vor einem individuellen Abzug bei der Austrittsleistung respektive beim Deckungskapital eine Anrechnung der technischen Rückstellungen erfolgen könnte. In der Berufsvorsorgegesetzgebung findet sich auch an anderer Stelle keine Regelung, die eine solche Anrechnung vorsieht. Entsprechendes macht die Beschwerdeführerin auch nicht geltend. Vielmehr räumt sie ausdrücklich ein, ihre (beabsichtigte) reglementarische Regelung gehe über den Wortlaut von Art. 27g Abs. 3 BVV 2 hinaus (BVGer-act. 10 Seite 17), erwähnt dabei aber Art. 27h Abs. 3 BVV 2 nicht. Aus dem Zusammenhang der beiden Normen ergibt sich, dass Fehlbeträge individuell und Rückstellungen kollektiv weiterzugeben sind. Demnach besteht auch insoweit kein Anlass, vom Wortlaut von Art. 27h Abs. 3 BVV 2 abzuweichen.

**5.6** Weiter ist nach dem Sinn und Zweck von Art. 27h Abs. 3 BVV 2 zu fragen.

**5.6.1** Technische Rückstellungen werden ergänzend zu den individuellen Deckungskapitalien kollektiv und pauschal als Sicherheitsmassnahme für gesetzliche oder reglementarische Leistungsversprechen gebildet, die durch die Beiträge nicht genügend gedeckt sind oder Risikoschwankungen unterliegen (vgl. E. 3.9 vorstehend). Technische Rückstellungen sind, nebst dem Spar- und Deckungskapital, gebundene Mittel der Vorsorgeeinrichtung, die zum versicherungstechnisch notwendigen Vorsorgekapital im Sinne von Art. 44 Abs. 1 BVV 2 gehören (BGE 141 V 589 E. 4.1.1 mit Hinweis auf Anhang BVV 2). Als versicherungstechnisch notwendiges Vorsorgekapital sind technische Rückstellungen unabhängig von der finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtung zu bilanzieren, da das versicherungstechnische Risiko auch im Falle einer Unterdeckung weiterbesteht (Ziff. 5 der FRP 2; vgl. sinngemäss BGE 141 V 589 E. 4.4.3).

**5.6.2** Mit der Übertragung in die technischen Rückstellungen bei der neuen Vorsorgeeinrichtung trägt der Verordnungsgeber dem Umstand Rechnung, dass technische Rückstellungen zweckgebunden und kollektiv zur Absicherung von gesetzlichen oder reglementarischen Leistungsversprechen entrichtet worden sind (BGE 144 V 236 E. 3.3.2) und auch bei einem Übertritt gemäss ihrem Zweck verwendet werden müssen. Die technischen Rückstellungen werden zur zweckgemässen Verwendung in der neuen Vorsorgeeinrichtung mitgegeben, das heisst zur Finanzierung der technischen Rückstellungen für das eintretende Kollektiv (vgl. hierzu CHRISTINA RUGGLI, Teilliquidation aus Sicht der Aufsichtsbehörde, in: Luzerner Tagung zum Vorsorgerecht 2021, 2021, S. 40; HÜRZELER, a.a.O., § 6 Rz. 49; STOCKER a.o.O., S. 135, mit Hinweis auf UELI KIESER, in: Kommentar zum Schweizerischen Sozialversicherungsrecht, BVG und FZG, 2. Aufl., 2019, N 41 zu Art. 53d BVG). Es widerspräche der Zweckbindung der technischen Rückstellungen und ihrer besonderen Finanzierungsfunktion, im Falle einer Unterdeckung die technischen Rückstellungen auch dann an den versicherungstechnischen Fehlbetrag anzurechnen, wenn bei der neuen Vorsorgeeinrichtung Rückstellungen für die gleichen versicherungstechnischen Risiken existieren und sich das austretende Kollektiv in diese technischen Rückstellungen einkaufen muss (vgl. STAUFFER, a.a.O., Rz. 1591, wonach es Sache der neuen Vorsorgeeinrichtung ist, eine individuelle Umlegung zu beschliessen). Insofern entspricht der Sinn und Zweck von Art. 27h Abs. 3 BVV 2 fachlich anerkannten Grundsätzen und stützt eine grammatikalische Auslegung der Bestimmung.

**5.6.3** Der Beschwerdeführerin kann insofern gefolgt werden, als das Gebot der Gleichbehandlung zwischen Fortbestand und Abgangsbestand (vgl. Art. 53d Abs. 1 BVG; E. 3.7 vorstehend) auch eine andere Lösung als die vom Verordnungsgeber gewählte zuliesse. Nach CHRISTINA RUGGLI spricht die geringere Kürzung der individuellen Austrittsleistung für eine Anrechnung der technischen Rückstellungen an den versicherungstechnischen Fehlbetrag (vgl. auch STOCKER, a.a.O., S. 136, mit Verweis auf die FRP 3), während der Grundsatz, dass technische Rückstellungen für einen bestimmten Zweck erfolgt sind und diesem Zweck verhaftet bleiben, gegen eine Anrechnung spricht (vgl. RUGGLI, a.a.O., S. 40). Die Beschwerdeführerin hingegen erachtet es als «geradezu abwegig», die gebundenen Vorsorgekapitalien zu kürzen und die als Sicherheitsmassnahme dienenden Rückstellungen ungekürzt mitzugeben.

**5.6.4** Weder die Beschwerdeführerin noch die sich auf die FRP 3 abstützenden Lehrmeinungen setzen sich mit der vom Verordnungsgeber

geschaffenen Regelung auseinander. Vielmehr beurteilt die Beschwerdeführerin die Interessenlage, ohne Art. 27h Abs. 3 BVV 2 zu erwähnen. So ist weder ersichtlich noch dargetan, dass sich der Bundesrat mit Art. 27h Abs. 3 BVV 2 nicht an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hätte (vgl. Art. 53d Abs. 1 BVG) oder dass die von ihm getroffene Regelung aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig wäre. Ein allfälliger Abzug versicherungstechnischer Fehlbeträge hat nach der gesetzlichen Ordnung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung individuell bei der Austrittsleistung zu erfolgen (Art. 53d Abs. 3 BVG; Art. 19 Abs. 2 FZG; BGE 141 V 597 E. 3.2; 138 V 303 E. 3.3; vgl. E. 5.5.2 vorstehend). Zudem kann sich die vom Ordnungsgeber getroffene Regelung auf ernsthafte Gründe stützen (E. 5.6.2 vorstehend). Der blosser Umstand, dass allenfalls auch eine andere Regelung möglich gewesen wäre, ist kein Anlass für ein gerichtliches Eingreifen. Es ist nicht Sache des Gerichts, sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates zu setzen.

**5.7** Aus dem Dargelegten folgt, dass der Ordnungsgeber mit Art. 27h Abs. 3 BVV 2 bei einem kollektiven Austritt die Mitgabe der technischen Rückstellungen zum Einkauf in die technischen Rückstellungen der neuen Vorsorgeeinrichtung bezweckt hat. Daher ist bei einer Teil- oder Gesamtliquidation der kollektive Anspruch auf die hier interessierenden technischen Rückstellungen «in jedem Fall» – und somit auch im Falle einer Unterdeckung – kollektiv an die neue Vorsorgeeinrichtung zu übertragen. Eine Anrechnung der dem austretenden Kollektiv anteilmässig mitzugebenden technischen Rückstellungen an den versicherungstechnischen Fehlbetrag ist weder vom Wortlaut noch von Sinn und Zweck von Art. 27h Abs. 3 BVV 2 gedeckt.

## **5.8**

**5.8.1** Bezogen auf den vorliegenden Sachverhalt heisst dies, dass Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR der zwingenden Vorgabe von Art. 27h Abs. 3 BVV 2 widerspricht. Die dem austretenden Kollektiv mitzugebenden anteilmässigen technischen Rückstellungen sind kollektiv an die neue Vorsorgeeinrichtung zu übertragen. Sie dürfen nicht – anstelle der Übertragung auf die neue Vorsorgeeinrichtung – an den versicherungstechnischen Fehlbetrag angerechnet werden, falls ein solcher aus der Teilliquidationsbilanz resultieren sollte. Art. 27h Abs. 3 BVV 2 schliesst ein solches Vorgehen aus. Diese Ordnungsbestimmung entspricht dem Grundgedanken, dass Rückstellungen für einen bestimmten Zweck erfolgt sind und diesem Zweck verhaftet bleiben müssen.

**5.8.2** Des Weiteren steht Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR im Widerspruch zu Art. 8 Abs. 3 TLR. Diese Reglementsbestimmung geht – zu Recht und in Übereinstimmung mit Art. 27h Abs. 3 BVV 2 – von einer Pflicht zur kollektiven Übertragung der technischen Rückstellungen aus und bestimmt, dass die Verwendung der mitgegebenen Mittel im Übernahmevertrag zu regeln sei, wenn sie in der neuen Vorsorgeeinrichtung nicht zum Einkauf in die entsprechenden technischen Rückstellungen (und die Wertschwankungsreserve) benötigt werden (BVGer-act. 6 Beilage 13).

**5.8.3** Die Vorinstanz signalisiert diesbezüglich, sie lasse unter Beachtung von Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Art. 27h Abs. 1 und 3 sowie Art. 27g Abs. 3 BVV 2 zu, dass technische Rückstellungen, die für den Einkauf in die neue Vorsorgeeinrichtung – aus welchen Gründen auch immer (z.B. keine Notwendigkeit eines Einkaufs oder dessen Ausfinanzierung durch die Arbeitgeber) – nicht benötigt werden, für die Ausfinanzierung der mitzugebenden Unterdeckung verwendet werden dürfen. Die Rückstellungen dürften dabei aber nur in dem Umfang gekürzt werden, der sich ergeben würde, wenn eine Kürzung nach Art. 53d Abs. 3 BVG stattfinden würde (BVGer-act. 12 S. 9; BVGer-act. 1 Beilage 2; BVGer-act. 6 Beilage 14). Darüber muss vorliegend nicht abschliessend befunden werden.

## **6.**

**6.1** Die Beschwerdeführerin rügt des Weiteren, die Vorinstanz handle mit der Nichtgenehmigung von Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR entgegen ihrer eigenen langjährigen Praxis und der Rechtsüberzeugung der anderen Aufsichtsbehörden (BVGer-act. 1 Seiten 11 f.). Die Vorinstanz hält fest, ihre bisherige Praxis verstosse gegen klares Recht, sodass an dieser nicht festgehalten werden könne (BVGer-act. 6 Beilage 5 Seite 3).

**6.2** Eine Verwaltungspraxis ist nicht unveränderlich. Eine Praxisänderung muss sich aber auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die – vor allem im Hinblick auf das Gebot der Rechtssicherheit und des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 8 Abs. 1 BV) – umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung als zutreffend erachtet worden ist. Eine Praxisänderung lässt sich nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis des Gesetzes- oder Verordnungszwecks, veränderten äusseren Verhältnissen oder verschiedenen Interessen und der Entwicklung der Rechtsauffassungen besser Rechnung tragen. Gleichzeitig gibt es keinen Anspruch auf Beibehaltung einer als rechtswidrig anerkannten Verwaltungspraxis; insoweit bricht

das Gesetz die Praxis (Urteil des BGer 9C\_419/2023 vom 4. Oktober 2024 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen).

**6.3** Aufgrund der besseren Erkenntnis des Normzwecks von Art. 27h Abs. 3 BVV 2 ist die Vorinstanz zu Recht von ihrer bisherigen Praxis abgerückt. Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Beibehaltung der als rechtswidrig erkannten Verwaltungspraxis. Vielmehr war die Vorinstanz gehalten, ihre Genehmigungspraxis anzupassen. Daran ändert im Übrigen auch die Regelung in der FRP 3 nichts, da es sich dabei um eine Empfehlung eines privaten Berufsverbandes handelt, die hinter die Berufsvorsorgegesetzgebung zurückzutreten hat (vgl. E. 3.11 vorstehend).

## 7.

**7.1** Die Vorinstanz bemängelt ausserdem Art. 5 Abs. 2 Bst. b TLR, wonach auf die Durchführung einer Teilliquidation verzichtet wird, falls – nach der Verrechnung mit den technischen Rückstellungen – ein versicherungstechnischer Fehlbetrag vorliegt und dieser Fehlbetrag vom angeschlossenen Arbeitgeber übernommen und an die Pensionskasse bezahlt wird. Diese Regelung verstosse gegen Art. 27h Abs. 1 BVV 2, weil eine Teilliquidation auch bei einem kollektiven Austritt unterbleibe und damit die Mitgabe von technischen Rückstellungen vereitelt werde. Rechtswidrig sei auch die vorgesehene Verrechnung von technischen Rückstellungen mit dem versicherungstechnischen Fehlbetrag, da die technischen Rückstellungen zweckgebunden seien und auch im Falle einer Teilliquidation nicht zur Ausfinanzierung einer Unterdeckung verwendet werden dürften. Art. 5 Abs. 2 Bst. b TLR widerspreche ausserdem Art. 8 TLR (BVGer-act. 1 Beilage 2 und BVGer-act. 6 Beilage 14).

**7.2** Die Beschwerdeführerin hält dagegen, dass nach der Ausfinanzierung durch den Arbeitgeber weder freie Mittel, Wertschwankungsreserven noch Rückstellungen zu verteilen seien, auch ein Fehlbetrag sei nicht in Abzug zu bringen. Die Durchführung eines formellen Teilliquidationsverfahrens sei unter diesen Umständen unverhältnismässig. Voraussetzung von Art. 5 Abs. 2 Bst. b TLR sei allerdings die Rechtmässigkeit von Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR (BVGer-act. 1 Seiten 12 f.).

**7.3** Gemäss Art. 27h Abs. 1 BVV 2 haben Versicherte bei einem kollektiven Austritt einen kollektiven anteilmässigen Anspruch auf versicherungstechnische Rückstellungen. Dieser Anspruch besteht auch bei einer Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung (vgl. E. 5 vorstehend). Selbst wenn der

versicherungstechnische Fehlbetrag von der angeschlossenen Arbeitgeberin übernommen und die Austrittsleistungen ungekürzt weitergegeben werden, sind die für das austretende Kollektiv gebildeten versicherungstechnischen Rückstellungen kollektiv und anteilmässig mitzugeben. Wird auf eine Teilliquidation verzichtet, werden auch keine versicherungstechnischen Rückstellungen mitgegeben, was gegen Art. 27h Abs. 1 BVV 2 und Art. 8 TLR verstösst (vgl. RUGGLI a.o.O., S. 39). Des Weiteren basiert bei Art. 5 Abs. 2 Bst. b TLR die Berechnung des versicherungstechnischen Fehlbetrags auf Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR, der – wie in E. 5.8 vorstehend ausgeführt – nicht rechtmässig ist.

**7.4** Folglich hat die Vorinstanz Art. 5 Abs. 2 Bst. b TLR zu Recht nicht genehmigt.

## **8.**

Zusammenfassend erweist sich das Teilliquidationsreglement der Beschwerdeführerin in Bezug auf Art. 5 Abs. 2 Bst. b TLR und Art. 10 Abs. 1 und 2 TLR als nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar, weshalb die Vorinstanz das Reglement zu Recht nicht genehmigt hat. Die angefochtene Verfügung ist folglich zu bestätigen. Demgegenüber dringt die Beschwerdeführerin mit ihren Rügen nicht durch, und ihre Beschwerde ist abzuweisen.

## **9.**

**9.1** Für das vorliegende Verfahren werden die Kosten unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache auf Fr. 5'000.- festgesetzt (Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG, Art. 1, 2 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG) und dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 5'000.- zu entnehmen.

**9.2** Weder der unterliegenden anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin noch der Vorinstanz ist eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss in derselben Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz, das Bundesamt für Sozialversicherungen und die Oberaufsichtskommission BVG.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Philipp Egli

Andrea Meier

(Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.)

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: