Urteilskopf

143 V 219

23. Auszug aus dem Urteil der II. sozialrechtlichen Abteilung i.S. Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV und Stiftung Sicherheitsfonds BVG gegen IGP-BVG-Stiftung und Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA) (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 9C_612/2016 / 9C_667/2016 vom 16. Mai 2017

Regeste (de):
Art. 56 Abs. 1 lit. b und c, Art. 65d Abs. 1 BVG; Art. 25 SFV; Zahlungsunfähigkeit des Versichertenkollektivs.

Die Leistungspflicht des Sicherheitsfonds setzt kumulativ die Sanierungsunfähigkeit und die Zahlungsunfähigkeit des betroffenen Versichertenkollektivs voraus (E. 6). Für die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Zahlungsfähigkeit einer (erst) sanierungsunfähigen Rentnerkasse vorzeitig beendet werden soll, kommt es auf die konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls an (E. 7.2).

Regeste (fr):
Art. 56 al. 1 let. b et c, art. 65d al. 1 LPP; art. 25 OFG; insolvabilité du collectif d'assurés.

L'obligation pour le fonds de garantie de fournir des prestations implique cumulativement l'incapacité du collectif d'assurés concerné d'adopter des mesures d'assainissement et son insolvabilité (consid. 6). La question de savoir à quel moment il faut mettre un terme de manière anticipée à la solvabilité d'une caisse de pensions (déjà) incapable d'adopter des mesures d'assainissement dépend des données concrètes du cas d'espèce (consid. 7.2).

Regesto (it):
Art. 56 cpv. 1 lett. b e c, art. 65d cpv. 1 LPP; art. 25 OFG; insolvenza del collettivo di assicurati.

L'obbligo d'assunzione delle prestazioni del fondo di garanzia presuppone cumulativamente l'incapacità del collettivo di assicurati di adottare misure di risanamento e la sua insolvenza (consid. 6). Sapere quando bisogna mettere anticipatamente un termine alla solvenza di una cassa pensioni, (già) incapace di attuare misure di risanamento, dipende dagli elementi concreti del singolo caso (consid. 7.2).

Sachverhalt ab Seite 219

A.

A.a Die IGP-BVG-Stiftung bezweckt als Sammelstiftung die Durchführung der beruflichen Vorsorge im Rahmen des BVG und seiner Ausführungsbestimmungen (nachfolgend: Sammelstiftung). Sie untersteht der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA). Am

10./15. Dezember 2004 unterzeichneten die Sammelstiftung und die Personalvorsorgestiftung A. in Liquidation einen Übertragungsvertrag. Gemäss diesem vereinbarten die Parteien im Rahmen der Liquidation der Personalvorsorgestiftung A. die Übertragung der im Vertrag aufgeführten Passiven (Rentendeckungskapitalien in der Höhe von Fr. 35'733'099.-) und Aktiven im selben betraglichen Umfang per 31. Dezember 2004 bzw. 1. Januar 2005 auf die Sammelstiftung. Gestützt darauf führte diese ab dem 1. Januar 2005 bei sich das Vorsorgewerk Rentenkasse B. Die Personalvorsorgestiftung A. wurde im Oktober 2010 aus dem Handelsregister gelöscht.

A.b Am 1. Oktober 2014 erliess die BBSA eine Verfügung betreffend Aufhebung des Vorsorgewerks Rentenkasse B. Darin wurde der Stiftungsrat der Sammelstiftung angewiesen, innert 30 Tagen seit der Verfügungszustellung bei der Stiftung Sicherheitsfonds BVG den Antrag zur Übernahme der Verpflichtungen des Vorsorgewerks Rentenkasse B. zu stellen (Dispositiv-Ziffer 1), wobei die Übernahme der Leistungen des Vorsorgewerks Rentenkasse B. durch die Stiftung Sicherheitsfonds BVG per 1. Dezember 2014 zu erfolgen habe (Dispositiv-Ziffer 2). Ferner seien die Rentendeckungskapitalien, die versicherungstechnischen Reserven und die Anteile Wertschwankungsreserven des Vorsorgewerks Rentenkasse B. per 30. November 2014 an die Stiftung Sicherheitsfonds BVG zu überweisen (Dispositiv-Ziffer 3). Sodann forderte die BBSA die Sammelstiftung auf, einen Schuldenruf durchzuführen (Dispositiv-Ziffer 4). Schliesslich verlangte sie eine Bestätigung von Experte bzw. Revisionsstelle, dass die erworbenen Leistungen der Rentner per 1. Dezember 2014 nicht geschmälert (Dispositiv-Ziffer 5) bzw. die vorhandenen Mittel an den Sicherheitsfonds BVG übertragen worden seien (Dispositiv-Ziffer 6).

A.c Am 13. November 2014 verfügte die Stiftung Sicherheitsfonds BVG (kurz: Sicherheitsfonds), dass die gesetzlichen und reglementarischen Leistungen der Versicherten des Vorsorgewerks Rentenkasse B. sichergestellt werden und der Sicherheitsfonds die laufenden Renten selber weiterführt (Dispositiv-Ziffer 1). Ausserdem wies der Sicherheitsfonds den Stiftungsrat der Sammelstiftung an, für die Absprache der administrativen Übertragung der Rentenleistungen und der Aktiven des Vorsorgewerks mit seiner Geschäftsstelle Kontakt aufzunehmen (Dispositiv-Ziffer 2), sowie die Rentenleistungen bis zur Regelung der administrativen Übertragung aus den noch

vorhandenen Mitteln des Vorsorgewerks weiter auszurichten (Dispositiv-Ziffer 3). Gleichzeitig erklärte er den Eintritt in die Ansprüche der Vorsorgeeinrichtung im Umfang von 3 Mio. Franken gegenüber sämtlichen Personen, die für die Zahlungsunfähigkeit des Vorsorgewerks ein Verschulden trifft (Dispositiv-Ziffer 4). Schliesslich entzog er einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziffer 5).

B.

B.a Mit Entscheid vom 12. Juli 2016 stellte das Bundesverwaltungsgericht auf Beschwerde der Sammelstiftung hin fest, dass Dispositiv-Ziffern 2, 3, 5 und 6 der Verfügung der BBSA vom 1. Oktober 2014 nichtig seien (Dispositiv-Ziffer 1). Es hiess die Beschwerde gut, soweit es darauf eintrat, und hob Dispositiv-Ziffern 1, 4 sowie 7 (Kosten) der Verfügung auf (Dispositiv-Ziffer 2).

B.b Mit (Folge-)Entscheid vom 25. August 2016 hiess das Bundesverwaltungsgericht die von der Sammelstiftung gegen die Verfügung des Sicherheitsfonds vom 13. November 2014 eingereichte Beschwerde in dem Sinne gut, als es die nämliche Verfügung aufhob.

C.

C.a Die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV (kurz: OAK) erhebt gegen den Entscheid vom 12. Juli 2016 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und beantragt, dessen Dispositiv-Ziffern 2, 3 (Kosten) und 4 (Parteientschädigung) seien aufzuheben (Verfahren 9C_612/2016). Die Sammelstiftung schliesst in ihrer Vernehmlassung auf Nichteintreten, eventualiter auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) verzichtet darauf, formell einen Antrag zu stellen. Die BBSA reicht keine Stellungnahme ein.

C.b Der Sicherheitsfonds reicht gegen den Entscheid vom 25. August 2016 ebenfalls Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein und beantragt, dieser sei aufzuheben, und die im vorangegangenen Verfahren eingereichte Beschwerde der Sammelstiftung sei abzuweisen (Verfahren 9C_667/2016). Die Sammelstiftung schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das BSV verzichtet darauf, formell einen Antrag zu stellen. Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhanges der vorliegenden Verfahren, in denen sich teilweise die gleichen Rechtsfragen stellen, und in Anbetracht des Umstandes, dass das Bundesverwaltungsgericht in seinem Entscheid vom 25. August 2016 (vgl. vorinstanzliche E. 3.2) in Beantwortung einer der Streitpunkte auf E. 4.3.2 seines Entscheides vom 12. Juli 2016 verweist, rechtfertigt es sich, in einem einzigen Urteil über die Beschwerden zu befinden. (...)

4. An den Anfang der höchstrichterlichen Überprüfung ist der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Juli 2016 zu stellen. Der Ausgang des Verfahrens 9C_612/2016 beeinflusst unmittelbar die Beurteilung des Verfahrens 9C_667/2016.

4.1 Die Vorinstanz erachtete die in Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung der BBSA vom 1. Oktober 2014 enthaltene Anweisung, beim Sicherheitsfonds die Übernahme der Verpflichtungen der Rentenkasse zu beantragen, als verfrüht. Solange die Sammelstiftung fortlaufend schriftlich nachweise, dass sie ihre fälligen Vorsorgeverpflichtungen fristgerecht erbringe, sei die Leistungspflicht des Sicherheitsfonds kein Thema; dies sei erst bei Zahlungsunfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung oder des Versichertenkollektivs der Fall.
Demgegenüber vertritt die OAK die Auffassung, bei reinen Rentenvorsorgewerken resp. reinen Rentnerkassen, die längerfristig nicht mehr sanierbar seien, müsse die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit haben, in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsfonds frühzeitig zu intervenieren und die Aufhebung zu veranlassen. Sie müsse nicht tatenlos zuschauen, bis die gesetzlichen oder reglementarischen Leistungen nicht mehr erbracht werden könnten.

4.2 Das Gesetz verbietet die Gründung einer reinen Rentnerkasse nicht. Der Bundesrat, der die Verordnung vom 22. Juni 1998 über den Sicherheitsfonds BVG (SFV; SR 831.432.1) erliess, hat sich implizit für die Zulässigkeit von korrekt errichteten und genügend finanzierten Rentnerkassen ausgesprochen (Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Dezember 2013 zur Motion Nr. 13.3753 "BVG und Rentnerkassen. Unerwünschten Folgen vorbeugen" von Nationalrat Stéphane Rossini). Nichts anderes lässt sich seinem Bericht zuhanden der Bundesversammlung über die Zukunft der 2. Säule, Entwurf

vom 24. Dezember 2011, entnehmen. Auch daraus erhellt, dass der Bundesrat gegen Rentnerkassen, die genügend ausfinanziert sind, nichts einzuwenden hat (S. 118 f.). Die definitive Version dieses Berichts wie auch der Bericht zur Reform der Altersvorsorge 2020 äussern sich nicht (mehr) zur Schaffung von Rentnerkassen. (Diesen "von Amtes wegen" kritisch begegne der Sicherheitsfonds [vgl. DÜRR/IMHOF, Notwendige Solidaritäten - zu wem gehören die Rentner?, in: Die Rolle des Arbeitgebers in der beruflichen Vorsorge, 2016, S. 109]). Es braucht an dieser Stelle nicht darüber befunden zu werden, nach welcher Formel die Ausfinanzierung eines Rentnerbestandes, der separat ausgegliedert und versichert werden soll, zu erfolgen hat (vgl. zum Beispiel MAX MEILI, Stiftung Auffangeinrichtung BVG, Führung von Rentenbeständen, Schweizer Personalvorsorge 2013 Heft 7 S. 47 f.). Ebenso wenig braucht hier der Frage nachgegangen zu werden, ob und inwieweit das Vorsorgewerk Rentenkasse B. - auf lange Sicht hin - finanziell genügend ausgestattet wurde, zumal im Zeitpunkt des Entscheides der Aufsichtsbehörde vom 13. Juni 2005 die Liquidation von Arbeitgeberfirma und abgebender Vorsorgeeinrichtung bereits im Gange waren (vgl. E. 4.3 nachfolgend). Beide fielen daher als dereinst in Frage kommende Nachfinanzierende bzw. Sanierende von vornherein ausser Betracht, mithin die Gefahr von Moral Hazard - anders als die OAK glauben zu machen versucht - eher damals als heute ein Thema (gewesen) wäre. ERICH PETER (Rentnerkassen, Zulässigkeit und Voraussetzungen der Neugründung, SZS 2014 S. 308) meint jedenfalls, dass eine gültige, volle vertragliche Entlastung der abgebenden Vorsorgeeinrichtung betreffend Nachfinanzierung und/oder des Arbeitgebers betreffend eine allfällige Nachfinanzierung und/oder nachträgliche Sanierungspflicht nur denkbar ist, wenn die Berechnung des Deckungskapitals zu einem tatsächlich risikolosen technischen Zins erfolgt, d.h. zu einer technischen Verzinsung mit dem Zins von Bundesobligationen, deren Laufzeiten kongruent sind mit der Lebenserwartung des Rentnerbestands. Dabei weist er darauf hin, dass die Tatsächlichkeit dieser risikolosen Betrachtung von der Grösse des Rentnerbestands abhängt; nur bei einem grossen Rentnerbestand könne davon ausgegangen werden, dass sich aus den angewendeten Generationentafeln auch keine Abweichungen betreffend die angenommene Sterblichkeit ergeben.

4.3 Die Rechtmässigkeit der hier streitigen Intervention beurteilt sich nach dem Sachverhalt, wie er sich bis zum Verfügungszeitpunkt am 1. Oktober 2014 entwickelt hat (BGE 130 V 138 E. 2.1 S. 140 f.). Entsprechend ist von folgenden Gegebenheiten, die das Bundesverwaltungsgericht für das Bundesgericht verbindlich festgestellt hat (vgl. Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG), auszugehen: Dem Vorsorgewerk Rentenkasse B. sind keine aktivversicherten Personen angeschlossen. Die Passivversicherten beziehen ausschliesslich die ihnen zustehenden gesetzlichen und reglementarischen Renten. Dieses Versichertenkollektiv befindet sich seit 2008 in Unterdeckung. Der Deckungsgrad variiert zwischen rund 85 und 91 Prozent (2008: 87,32 %; 2009: 91,47 %; 2010: 90,21 %; 2011: 87,89 %; 2012: 85,15 %; 2013: 86,12 %; 2014: 87,96 %; 2015: 86,92 %). Die ehemalige Arbeitgeberin und Stifterfirma ist liquidiert und im Handelsregister gelöscht. Sanierungsmassnahmen im Rahmen von Art. 65d Abs. 3 lit. b BVG (Rentnerbeiträge zur Behebung einer Unterdeckung) können nicht ergriffen

werden. Dessen ungeachtet ist das Vorsorgewerk Rentenkasse B. bis anhin seinen Verpflichtungen rechtzeitig und vollständig nachgekommen; es liegen keine Liquiditätsengpässe vor, die eine fristgerechte Begleichung der Verpflichtungen aus der beruflichen Vorsorge verunmöglichten. Im Weiteren ist - nach Einblicknahme in das Handelsregister - gerichtsnotorisch, dass sowohl die ehemalige Arbeitgeberin (A.) als auch die gleichnamige Vorsorgeeinrichtung im Februar 2003 in Liquidation gesetzt und im November 2008 bzw. Oktober 2010 gelöscht wurden sowie die Übertragung der Rentner an die Sammelstiftung gestützt auf den Übertragungsvertrag vom 10./15. Dezember 2004 und den Entscheid der Aufsichtsbehörde vom 13. Juni 2005 erfolgte (vgl. zur Gerichtsnotorietät von Handelsregistereinträgen BGE 135 III 88 E. 4.1 S. 89 f.).

5.

5.1 Gemäss Art. 65 Abs. 1 BVG müssen die Vorsorgeeinrichtungen jederzeit Sicherheit dafür bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können. Diese müssen durch Vorsorgevermögen gedeckt sein (Abs. 2bis Satz 1). Eine zeitlich begrenzte Unterdeckung und damit eine zeitlich begrenzte Abweichung von diesem Grundsatz ist nach Art. 65c Abs. 1 BVG zulässig, wenn sichergestellt ist, dass die Leistungen im Rahmen des Gesetzes bei Fälligkeit erbracht werden können (lit. a) und die Vorsorgeeinrichtung Massnahmen ergreift, um die Unterdeckung in einer angemessenen Frist zu beheben (lit. b).

5.2 Die Vorsorgeeinrichtung muss die Unterdeckung selbst beheben. Der Sicherheitsfonds tritt erst dafür ein, wenn die Vorsorgeeinrichtung zahlungsunfähig ist (Art. 65d Abs. 1 BVG; vgl. auch Art. 56 Abs. 1 lit. b und c BVG, wonach er die gesetzlichen und reglementarischen Leistungen von zahlungsunfähig gewordenen Vorsorgeeinrichtungen sicherstellt). Zahlungsunfähig ist eine Vorsorgeeinrichtung oder ein Versichertenkollektiv, wenn die Vorsorgeeinrichtung oder das Versichertenkollektiv fällige gesetzliche oder reglementarische Leistungen nicht erbringen kann und eine Sanierung nicht mehr möglich ist (Art. 25 Abs. 1 SFV; vgl. auch Art. 56 Abs. 3 Satz 2 BVG: Die Zahlungsunfähigkeit der Vorsorgewerke ist getrennt zu beurteilen). Nicht mehr möglich ist die Sanierung eines Versichertenkollektives, wenn über den Arbeitgeber ein Konkursverfahren oder ein ähnliches Verfahren eröffnet worden ist (Art. 25 Abs. 2 lit. b SFV).

5.3 Ansprüche gegenüber dem Sicherheitsfonds sind bei der Geschäftsstelle des Sicherheitsfonds in der von ihr vorgeschriebenen Form geltend zu machen (Art. 20 Abs. 1 SFV). Die Geschäftsstelle des Sicherheitsfonds prüft, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für Leistungen erfüllt sind und hält ihren Entscheid auf Verlangen der Vorsorgeeinrichtung in einer Verfügung fest (Art. 20 Abs. 3 SFV). Antragstellerin für die Leistungen des Sicherheitsfonds ist die zahlungsunfähig gewordene Vorsorgeeinrichtung oder die Rechtsträgerin des insolvent gewordenen Versichertenkollektivs (Art. 24 Abs. 1 SFV). Die Aufsichtsbehörde bestätigt zuhanden des Sicherheitsfonds, dass über die Vorsorgeeinrichtung ein Liquidations- oder Konkursverfahren oder ein ähnliches Verfahren eröffnet worden ist (Art. 24 Abs. 2 SFV).

6.

6.1 In Subsumption des massgebenden Sachverhalts (vgl. E. 4.3 vorne) unter die rechtlichen Gegebenheiten (vgl. E. 5.2 vorne) ergibt sich, dass das Vorsorgewerk Rentenkasse B. nach wie vor zahlungsfähig ist. Die erste Voraussetzung von Art. 25 Abs. 1 SFV ist klarerweise nicht erfüllt; das Vorsorgewerk kann die fälligen gesetzlichen und reglementarischen Leistungen weiterhin erbringen. Damit besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Sicherstellungsleistungen des Sicherheitsfonds, und diesem kommt keine Rolle zu. In der Praxis kommt es wohl verschiedentlich im Vorfeld eines Liquidationsverfahrens zu Kontakten und Gesprächen zwischen den

Entscheidungsträgern der Vorsorgeeinrichtung und der Aufsichtsbehörde sowie der Geschäftsstelle des Sicherheitsfonds. Dies ändert jedoch nichts an dessen beschränktem Aktionsradius (Dürr/Fischer, Der Sicherheitsfonds als Akteur bei Liquidationen von Vorsorgeeinrichtungen, in: Gesamt- und Teilliquidation von Pensionskassen, 2013, S. 88).

6.2 Triftige Gründe, die für eine Auslegung gegen den Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 SFV sprechen, sind nicht ersichtlich.

6.2.1 Die von der OAK zitierten Mitteilungen des BSV über die berufliche Vorsorge Nr. 41 vom 1. Juli 1998 (S. 20 f.) rechtfertigen kein Abweichen vom eindeutigen "und" in Art. 25 Abs. 1 SFV (vgl. zur Auslegung SVR 2016 BVG Nr. 23 S. 98, 9C_813/2014 E. 2.2). Mit der Kommentierung, dass "der Sicherheitsfonds (...) nur dann Leistungen erbringen (soll), wenn die Vorsorgeeinrichtung bzw. das Versichertenkollektiv die Unterdeckung nicht selbst beheben kann", wird seine subsidiäre Sicherstellungspflicht betont (BGE 135 V 382 E. 7.4 S. 397). Die beiden Voraussetzungen - Unmöglichkeit der Leistungserbringung sowie Sanierungsunfähigkeit - werden deswegen nicht zu Alternativen. Mit der Anmerkung, "der Sicherheitsfonds soll demnach auch dann leisten, wenn ein Versichertenkollektiv z.B. wegen fehlerhafter Vermögensanlage eine so grosse Unterdeckung aufweist (z.B. 50 %), dass eine Sanierung nicht mehr möglich ist", wird die mit der SFV neu geschaffene und am 1. Juli 1998 in Kraft getretene Rechtslage illustriert. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass die zweite Tatbestandsvoraussetzung (Sanierungsunfähigkeit) - im Gegensatz zur altrechtlichen Ordnung - nicht zwingend erfordert, dass der Arbeitgeber in Konkurs gefallen ist (vgl. Art. 7 Abs. 2 aSFV 2; AS 1989 1900). Die Konstellation, dass die fälligen gesetzlichen und reglementarischen Leistungen nicht mehr erbracht werden können und gleichzeitig über den Arbeitgeber ein Konkursverfahren eröffnet worden ist, stellt nurmehr eine von verschiedenen denkbaren Situationen der Zahlungsunfähigkeit eines Versichertenkollektivs dar, wie aus den Mitteilungen selber erhellt. Eine Änderung in der Verknüpfung der beiden Tatbestandsvoraussetzungen - von "und" zu "oder" - lässt sich daraus nicht ableiten.

6.2.2 Der Verweis des Sicherheitsfonds auf verwandte Bestimmungen, wie Art. 84a ZGB und Art. 725 Abs. 2 OR, hilft ebenfalls nicht weiter. Dies schon deshalb nicht, weil sich keine der beiden Bestimmungen mit der vorliegenden Konzeption eines gesetzlich verankerten Risikoträgers vergleichen lässt; vor allem gehen die speziellen

Bestimmungen des BVG denjenigen des (allgemeinen) Stiftungsrechts vor. Ausserdem ist in Art. 84a Abs. 1 ZGB der Wortlaut genauso klar wie in Art. 25 Abs. 1 SFV; mit dem unverrückbaren Unterschied, dass dort - anders als hier - ein "oder" geschrieben steht: "Besteht begründete Besorgnis, dass die Stiftung überschuldet ist oder ihre Verbindlichkeiten längerfristig nicht mehr erfüllen kann (...)". Art. 725 OR regelt allein den Fall der Überschuldung, weil sich derjenige der Zahlungsunfähigkeit nach Art. 191 Abs. 1 SchKG richtet. Ebenso wenig lassen Art. 65 Abs. 2bis BVG und Art. 65c BVG einzig den Schluss zu, dass Zahlungsunfähigkeit automatisch gegeben ist, wenn die Sanierung nicht mehr möglich ist. Denn in Art. 65c Abs. 1 BVG findet sich das gleiche - kumulativ zu erfüllende, was die OAK diesbezüglich übrigens nicht anders sieht - Begriffspaar wie in Art. 25 Abs. 1 SFV, einfach mit umgekehrten Vorzeichen: Art. 65c Abs. 1 BVG setzt für die Zulässigkeit einer

Unterdeckung und das Fortbestehen der Vorsorgeeinrichtung genügende Liquidität und Sanierungsfähigkeit voraus, während Illiquidität und Sanierungsunfähigkeit gemäss Art. 25 Abs. 1 SFV zu Zahlungsunfähigkeit und Liquidation der Vorsorgeeinrichtung führen (vgl. E. 5 vorne). Damit steht fest, dass hinsichtlich beider Normen nur resp. erst eine von zwei Bedingungen, deren (Nicht-)Erfüllung ein sofortiges Einschreiten erfordern würde, gegeben ist. Mit anderen Worten kann das Vorsorgewerk Rentenkasse B. unter keinem Titel (der beruflichen Vorsorge) als finanziell am Ende, sondern höchstens als finanziell angeschlagen bezeichnet werden.

6.3 Zusammenfassend definiert sich die Zahlungsunfähigkeit, an welche die Gesetzesbestimmungen die Leistungen des Sicherheitsfonds knüpfen, über zwei kumulative Voraussetzungen. Es kommt nicht allein auf die Sanierungsunfähigkeit, sondern zusätzlich auf die Zahlungsunfähigkeit an (so auch DÜRR/FISCHER, a.a.O., S. 84 sowie MOZAR/SCHMID, Lucerna locuta, causa finita? Bringt der Bundesgerichtsentscheid zu Rentnerbeiträgen als Sanierungsmassnahme mehr Klarheit?, SZS 2010 S. 69 oben).

7.

7.1 DÜRR/FISCHER (a.a.O., S. 87) weisen in Bezug auf eine Lage, wie sie sich hier präsentiert (vgl. E. 6.2.2 in fine), darauf hin, dass sich nach der Eröffnung der Liquidation (infolge blosser Sanierungsunfähigkeit) auch eine Zahlungsunfähigkeit im engeren Sinn einstellen werde, da im Rahmen des Liquidationsverfahrens alle Aktiven aus der Vorsorgeeinrichtung austreten (Fälligkeit der

Freizügigkeitsleistungen) und ein allfälliger Rentnerbestand auf einen neuen Träger übertragen werde (Fälligkeit des zu übertragenden Rentendeckungskapitals). Aufgrund der Unterdeckung genügten die vorhandenen Mittel nicht zur Deckung aller hierdurch fällig gewordenen Vorsorgeverpflichtungen. Entsprechend wären beide in Art. 25 Abs. 1 und 2 SFV umschriebenen Voraussetzungen erfüllt. Eine solche "künstlich" ausgelöste Zahlungsunfähigkeit kann bei einer sanierungsunfähigen Rentnerkasse, die immer noch zahlungsfähig ist, zur Vermeidung falscher Anreize insoweit angebracht sein, als es aus ökonomischen Gründen angezeigt ist, mit der Sicherstellung der gesetzlichen und reglementarischen Leistungen nicht bis zum vollständigen Mittelverzehr, d.h. bis sich die Zahlungsunfähigkeit von selber einstellt, zuzuwarten. Solange eine Rentnerkasse die fälligen Leistungen problemlos erbringen kann, was bis zu einem tiefen Deckungsgrad der Fall sein kann (MOZAR/SCHMID, a.a.O., S. 69 unten), bildet der Einwand der fehlenden Zweckerreichung allein keinen überzeugenden Rechtfertigungsgrund für die vorzeitige Aufhebung einer Rentnerkasse.

7.2 Eine andere Frage ist, wann der - in wirtschaftlicher Hinsicht - richtige Zeitpunkt gekommen ist, die (andauernde) finanzielle Leistungsfähigkeit einer sanierungsunfähigen Rentnerkasse vorzeitig zu beenden.

7.2.1 Bei Erlass der Verfügung der BBSA vom 1. Oktober 2014 dauerte die Unterdeckung wohl bereits sieben Jahre an. Deren zulässige Dauer ist gesetzlich aber nicht geregelt (vgl. E. 5.1 vorne). In den bundesrätlichen Weisungen über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge vom 27. Oktober 2004 ist von einer Frist zwischen fünf und sieben Jahren die Rede, wobei zehn Jahre nicht überschritten werden sollten (Rz. 226 Abs. 3). Diese Weisung ist für das Gericht nicht verbindlich (vgl. Rz. 1 der Weisungen). Dazu kommt, dass ein starres und schematisches Abstellen auf eine begrenzte resp. maximale Dauer der Unterdeckung der Auflösung einer Rentnerkasse nicht gerecht wird. Dies gilt insbesondere, wenn das fragliche Versichertenkollektiv (wie hier) keine Liquiditätsengpässe aufweist und seinen Verpflichtungen stets fristgerecht nachkommt (vgl. E. 4.3 vorne), so dass es für die Herbeiführung der Zahlungsunfähigkeit eines Kunst(ein)griffs bedarf (vgl. E. 7.1 vorne), damit der Sicherheitsfonds in Aktion treten kann (vgl. E. 6.3 vorne).

7.2.2 Im vorliegenden Stadium (vgl. E. 6.2.2 in fine) stehen sich verschiedene Interessen gegenüber: Einerseits diejenigen der Versicherten, die keine (vorzeitige) Auflösung wollen, weil sie eine Kürzung ihrer Rentenleistungen befürchten, denn die Sicherstellung der reglementarischen Leistungen unterliegt einer Obergrenze (Art. 56 Abs. 2 BVG). Anderseits diejenigen des Sicherheitsfonds bzw. der Solidargemeinschaft, welche etwaige Insolvenzzahlungen möglichst minimieren wollen, da sie durch Beiträge aller Vorsorgeeinrichtungen, die dem FZG unterstellt sind, finanziert werden (Art. 14 Abs. 1bis SFV). Einen Leitfaden, wann es im Spannungsfeld dieser divergierenden Interessen angebracht ist, vor dem Verbrauch sämtlicher Stiftungsmittel einzuschreiten, gibt es nicht. Zwar können gewisse Kriterien als Gradmesser dienen. DANIEL DÜRR (Sicherheitsfonds BVG, Insolvenzleistungen bei Zahlungsunfähigkeit, Schweizer Personalvorsorge 2013 Heft 1 S. 53 f.) nennt in erster Linie die Kleinheit des (Rest-)Bestandes, den (generellen oder dadurch bedingten) übermässigen Anstieg der Kosten pro Rentner und das stärkere Gewicht der allgemeinen administrativen Aufgaben. Als weiteren Grund für eine frühzeitige Intervention wird die kontinuierliche Annäherung an einen bestimmten Deckungsgrad oder das Unterschreiten eines solchen erwähnt. DÜRR (a.a.O., S. 54) spricht diesbezüglich von einer Limite von 70 %, ohne diesen Wert näher zu begründen. Dem ist jedenfalls beizufügen, dass es nicht ausreicht, die (aktuelle) Ist-Situation wiederzugeben. Vielmehr sind die Entwicklungen der einzelnen Faktoren, insbesondere diejenigen des Rentnerbestandes und des damit jeweils einhergehenden administrativen Aufwandes, aufzuzeigen. Zu berücksichtigen ist zudem der Umstand, dass die bestehende Verwaltung die konkreten Verhältnisse der einzelnen Destinatäre besser kennt und ihr insoweit grundsätzlich ein effizienteres Handeln zu attestieren ist.

7.2.3 Alle diese Elemente vermögen jedoch nicht in den Hintergrund zu drängen, dass es letztlich stets auf die konkreten Gegebenheiten des Einzelfalles ankommt.

8.

8.1 Die Vorinstanz hat in ihrem Entscheid vom 12. Juli 2016 einlässlich dargelegt, weshalb auch bei vorsichtiger Prognose davon auszugehen sei, dass die Verpflichtungen gegenüber den Anspruchsberechtigten des Vorsorgewerkes Rentenkasse B. noch längerfristig uneingeschränkt erbracht werden können, mithin die streitige

Anordnung verfrüht sei. Sie hat unter anderem darauf hingewiesen, dass sich der Deckungsgrad stets über 85 % befand, obwohl keine gesetzlich vorgesehenen Sanierungsmassnahmen ergriffen werden konnten. Auch hat sie der Entwicklung des - gemäss Aktenlage noch erheblichen - Rentnerbestandes (Anstieg der Lebenserwartung von Anspruchsberechtigten, Sterbewahrscheinlichkeit von Invaliden und Verwitweten) Rechnung getragen und die entsprechenden technischen Grundlagen aufgeführt. Ferner hat sie festgestellt, dass Rückstellungen für den Grundlagenwechsel geäufnet wurden.

8.2 Die OAK setzt sich mit dem in der vorinstanzlichen Erwägung 4.3.2 (des Entscheides vom 12. Juli 2016) Dargelegten, wenn überhaupt, lediglich pauschal auseinander. Sie legt vor allem ihre eigene Sicht der Dinge dar, ohne vertieft auf die einzelnen Argumente des Bundesverwaltungsgerichts einzugehen. Ihre Beschwerde genügt in diesem Punkt den Begründungsanforderungen gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG nicht (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254; vgl. statt vieler auch Urteil 1B_1/2017 vom 7. März 2017 E. 1.2).

8.3 Der Sicherheitsfonds erachtet das vom Bundesverwaltungsgericht in E. 4.3.2 des Entscheides vom 12. Juli 2016 (vgl. den Verweis darauf in E. 3.2 des Entscheides vom 25. August 2016) Aufgeführte als irrelevant, weil sich damit keine Sanierung des Vorsorgewerkes realisieren lasse. Entgegen seiner Ansicht können Sanierungsunfähigkeit und Zahlungsunfähigkeit indessen nicht gleichgesetzt werden (vgl. E. 6.3 vorne). Hier geht es nicht um Erstere, sondern um Letztere. Dass sich das Vorsorgewerk Rentenkasse B. nicht mehr sanieren lässt, steht fest (vgl. E. 4.3 vorne). Es sind Argumente gefragt, die eine zwangsweise Aufhebung des Vorsorgewerkes Rentenkasse B. trotz dessen anhaltender Liquidität rechtfertigen (vgl. E. 7.2 vorne). In der Beschwerde fehlen substanziierte und dokumentierte Erörterungen, die den Verlauf der verschiedenen Faktoren im hier massgebenden Zeitraum (vgl. E. 4.3 vorne) nachzeichnen und die vorinstanzliche Sichtweise als wirklichkeitsfern erscheinen lassen.

8.4 Bei dieser Sach- und Rechtslage ist die Beschwerde der OAK abzuweisen. Dies gilt umso mehr, als sie die vom Bundesverwaltungsgericht aufgezählten milderen Mittel, die in concreto zur Verfügung stehen (vgl. vorinstanzliche Erwägung 4.3.2.5 Abs. 2 des Entscheides vom 12. Juli 2016), als solche nicht anficht. Gleichzeitig steht fest, dass das Bundesverwaltungsgericht auch die Verfügung des Sicherheitsfonds vom 13. November 2014 zu Recht

aufgehoben hat, weil dieser gleichermassen verfrüht seine Leistungspflicht, die erst bei Zahlungsunfähigkeit des Vorsorgewerkes Rentenkasse B. einsetzt, angenommen hat. Die von der Vorinstanz aus diesem Umstand gezogene Konsequenz, dass kein Raum für einen Eintritt in die Verantwortlichkeitsansprüche gemäss Art. 56a BVG offensteht, ist ebenfalls unangefochten geblieben. Weiterungen zu den formellen Aspekten des Verfahrens 9C_667/2016, insbesondere ob bezüglich eines Versichertenkollektivs ein formeller Aufhebungsakt erforderlich ist oder der Sicherheitsfonds bei Vorsorgewerken ohne Vorentscheid der Aufsichtsbehörde Leistungen sicherstellen kann (Art. 24 Abs. 2 SFV ist dem Wortlaut nach auf Vorsorgeeinrichtungen beschränkt [vgl. E. 5.3 vorne]), erübrigen sich daher. Die Beschwerde des Sicherheitsfonds ist abzuweisen. (...)