Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

9C 161/2018

Urteil vom 23. Juli 2018

II. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Pfiffner, Präsidentin,
Bundesrichter Meyer, Bundesrichterin Glanzmann, Bundesrichter Parrino, Bundesrichterin Moser-Szeless,
Gerichtsschreiberin Dormann.

Verfahrensbeteiligte
1. Verband der Pensionierten der Staatlichen Pensionskasse Solothurn,
2. A._____,
3. B._____,
alle drei vertreten durch Dr. Michael Merker
und Dr. Daniel Wuffli, Rechtsanwälte,
Beschwerdeführer,

gegen

1. Kanton Solothurn,
vertreten durch das Finanzdepartement
des Kantons Solothurn, Rathaus, 4509 Solothurn,
2. Pensionskasse Kanton Solothurn,
Dornacherplatz 15, 4500 Solothurn,
Beschwerdegegner,

BVSA BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau, Schlossplatz 1, 5001 Aarau.

Gegenstand
Berufliche Vorsorge,

Beschwerde gegen den Entscheid
des Bundesverwaltungsgerichts
vom 17. Januar 2018 (A-7614/2016).

Sachverhalt:

A.

A.a. Am 25. Juni 2014 verabschiedete der Kantonsrat von Solothurn das Gesetz über die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKG) in zwei Varianten; er unterstellte die Vorlage der Volksabstimmung. Die Staatskanzlei publizierte deren Ergebnis im Amtsblatt des Kantons Solothurn Nr. 40 vom 3. Oktober 2014. Danach nahm das Volk am 28. September 2014 Variante 2 des PKG an. Im Amtsblatt Nr. 43 vom 24. Oktober 2014 wurde das angenommene PKG unter "allgemeinverbindliche Erlasse" publiziert und dessen Inkrafttreten auf den 1. Januar 2015 festgelegt.

A.b. Der Verband der Pensionierten der Staatlichen Pensionskasse Solothurn, A._____ und B._____ liessen mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 31. Oktober 2014 beantragen, § 22 Abs. 4 lit. b PKG sei aufzuheben, eventualiter sei § 22 Abs. 1 Satz 5 PKG aufzuheben (Verfahren 9C 789/2014). Am 26. November 2014 orientierte die BVG- und Stiftungsaufsicht (damals Solothurn, seit 1. Januar 2018: BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau [BVSA]; kurz: Aufsichtsbehörde) das Bundesgericht, dass die Beschwerdeführer bei ihr am 31. Oktober 2014 eine weitgehend identische Beschwerde erhoben hatten.
Das Bundesgericht trat mit Urteil vom 2. Dezember 2014 auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen

Angelegenheiten nicht ein, da diese - unzulässigerweise - nur unter der Bedingung erhoben worden war, dass die Aufsichtsbehörde unzuständig ist. Die Aufsichtsbehörde trat mit Verfügung vom 11. März 2015, nachdem sie der Pensionskasse Kanton Solothurn Parteistellung zuerkannt hatte, auf die Beschwerde nicht ein, weil es sich beim PKG nicht um einen Erlass der beaufsichtigten Pensionskasse Kanton Solothurn handle.

A.c. Mit Entscheid vom 15. Juli 2016 hob das Bundesverwaltungsgericht die Verfügung der Aufsichtsbehörde vom 11. März 2015 auf und wies die Sache zur materiellen Beurteilung an diese zurück.

A.d. Mit Verfügung vom 8. November 2016 wies die Aufsichtsbehörde die Beschwerde vom 31. Oktober 2014 ab (Dispositiv Ziffer 1). Sie stellte fest, dass § 22 Abs. 4 lit. b PKG weder gegen Art. 49 Abs. 1 BV noch gegen Art. 62 Abs. 1 und Art. 91 BVG verstösst und einer bundesrechtskonformen Auslegung zugänglich ist (Dispositiv Ziffer 2). Entsprechend erklärte sie §§ 22 Abs. 4 lit. b und 22 Abs. 1 Satz 5 PKG im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle und im Sinne der Feststellungen für anwendbar und verweigerte die Aufhebung der genannten Paragrafen (Dispositiv Ziffer 3 und 4).

B.
Das Bundesverwaltungsgericht wies die dagegen erhobene Beschwerde ab (Entscheid vom 17. Januar 2018).

C.
Der Verband der Pensionierten der Staatlichen Pensionskasse Solothurn, A._____ und B._____ beantragen mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, der Entscheid vom 17. Januar 2018 und § 22 Abs. 4 lit. b PKG seien aufzuheben; eventuell sei die Sache an das Bundesverwaltungsgericht und/oder die Aufsichtsbehörde zurückzuweisen.
Der Kanton Solothurn, die Pensionskasse Kanton Solothurn und die Aufsichtsbehörde schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Die Oberaufsichtskommission berufliche Vorsorge (OAK BV) sowie das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) verzichten auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.

1.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann u.a. die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

1.2. Das Bundesgericht prüft unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht - vorbehältlich offensichtlicher Fehler - nur die in seinem Verfahren geltend gemachten Rechtswidrigkeiten (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Es ist jedenfalls nicht gehalten, wie eine erstinstanzliche Behörde alle sich stellenden rechtlichen Fragen zu untersuchen, wenn diese vor Bundesgericht nicht mehr vorgetragen werden (BGE 135 II 384 E. 2.2.1 S. 389; siehe auch BGE 134 III 102 E. 1.1 S. 104 f.). Ferner kann es eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen oder mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (vgl. BGE 132 II 257 E. 2.5 S. 262; 130 III 136 E. 1.4 S. 140).

1.3. Das kantonale öffentliche Berufsvorsorgerecht unterliegt - im Rahmen des in E. 1.2 Gesagten - grundsätzlich der freien Überprüfung (vgl. BGE 134 V 199 E. 1.2 S. 200; 359 E. 8.5 S. 368; SVR 2012 BVG Nr. 24 S. 98, 9C 73/2011 E. 1.3).

2.

2.1. Die Aufsichtsbehörde prüft im Rahmen einer generell-abstrakten Normenkontrolle alle statutarischen und reglementarischen Bestimmungen auf ihre Übereinstimmung mit dem gesamten privaten und öffentlichen Bundesrecht, einschliesslich Verfassungsrecht (Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG; BGE 142 V 239 E. 3.3 S. 243). Insoweit übernimmt die Aufsichtsbehörde auch die abstrakte Normenkontrolle von öffentlich-rechtlichen Erlassen, die von den zuständigen legislativen oder

exekutiven Behörden als (statutarische oder) reglementarische Vorschriften öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen ergangen sind (BGE 139 V 72 E. 2.1 S. 75). Art. 50 Abs. 2 BVG, in Kraft seit 1. Januar 2015, ändert nichts daran. Er betrifft die Organisation (Überschrift des dritten Teils) und eröffnet auch Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften einen bestimmten Grad an Regelungs-Autonomie. Anhaltspunkte, dass der Begriff der statutarischen und reglementarischen Bestimmungen und damit der Umfang der von der Aufsichtsbehörde wahrzunehmenden abstrakten Normenkontrollaufgaben eingeengt werden sollte, fehlen gänzlich (vgl. insbesondere Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften] vom 19. September 2008, BBl 2008 8411, 8466).

2.2. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist zu prüfen, ob die fragliche Bestimmung so, wie sie lautet und vernünftigerweise ausgelegt werden kann, mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar ist, wobei auch die Wahrscheinlichkeit einer rechtmässigen Handhabung berücksichtigt werden kann (vgl. BGE 131 I 223 E. 4.4 S. 232). Nach der Rechtsprechung ist massgebend, ob der angefochtenen Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sich mit dem angerufenen Bundesrecht vereinbaren lässt. Das Bundesgericht hebt demnach eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher rechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Für die Beurteilung dieser Frage ist zu beachten, unter welchen Umständen die betreffende Bestimmung zur Anwendung gelangen wird. Das Gericht hat die Möglichkeit einer bundesrechtskonformen Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit einer rechtskonformen Anwendung miteinzubeziehen. Dabei dürfen die Erklärungen der kantonalen Behörden über die künftige Anwendung der Vorschrift mitberücksichtigt werden (vgl. BGE 130 I 82 E. 2.1 S. 86).

3.

3.1. § 22 PKG ist eine Übergangs- und Schlussbestimmung. Sein Abs. 1 Satz 5 hält fest, dass für die Bilanz per 31. Dezember 2014 die Grundsätze gemäss den Absätzen 2 bis 4 gelten. Abs. 4 lit. b sieht in Bezug auf die technischen Rückstellungen vor, dass der Teuerungsfonds aufgelöst wird. Im Fokus steht ausschliesslich die Frage nach der Rechtmässigkeit von § 22 Abs. 4 lit. b PKG (vgl. Sachverhalt lit. C und vorinstanzliche E. 3). Gemäss den verbindlichen (vgl. E. 1.1 vorne) Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts bildet Hintergrund dieser Bestimmung, dass der volle (automatische) Teuerungsausgleich nicht mehr ermöglicht werden wollte. Es soll lediglich noch eine Anpassung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Kasse erfolgen.
Nach Auffassung der Beschwerdeführer verstösst § 22 Abs. 4 lit. b PKG gegen den Grundsatz der zweckgemässen Verwendung des Vorsorgevermögens gemäss Art. 62 Abs. 1 BVG bzw. gegen die zweckgemässe Verwendung der zweckbestimmt eingebrachten Beiträge (Art. 65 Abs. 1 und Art. 91 BVG). Die Beiträge an die Teuerungszulagen seien von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern zweckgebunden entrichtet und zur Sicherstellung der Zweckbindung im Teuerungsfonds zurückgestellt worden. Mit dem vorgesehenen Fliessen der aufgelösten Mittel resp. des Überschusses in der Höhe von Fr. 26'696'933.- (vgl. E. 4.2.1 hinten) "in die allgemeine Kasse" der Pensionskasse werde der Teuerungsfonds zweckentfremdet und würden erworbene Rechte nicht gewahrt. Diese Bundesrechtswidrigkeit verletze Art. 49 Abs. 1 BV.

3.2.

3.2.1. Laut § 19 Abs. 1 Satz 1 der Statuten vom 3. Juni 1992, Stand 1. Januar 2012 (kurz: Statuten, gültig bis 31. Dezember 2014), werden die Renten, ausgenommen die AHV-Ersatzrenten, im gleichen Verhältnis erhöht, wie sich der durchschnittlich versicherte Lohn des Staatspersonals infolge Anpassung an die Teuerungs- und Reallohnentwicklung nach § 17 GAV generell erhöht. Gemäss § 42 Abs. 1 lit. c Statuten betragen die Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die Anpassung der Renten an die Teuerungsentwicklung 1 % (Ziff. 1), wobei der Arbeitgeber die übrigen Kosten zur Finanzierung der Rentenerhöhungen nach § 19, mindestens aber 3,5 % zu leisten hat. Die Verwaltungskommission bestimmt jährlich aufgrund dieser Mindestbestimmung und der Sonderrechnung den Arbeitgeberbeitrag im Verhältnis der versicherten Besoldungen (Ziff. 2). § 42 Abs. 2 Satz 1 und 2 Statuten bestimmen, dass die Pensionskasse u.a. hierüber eine Sonderrechnung führt, wobei die Verwaltungskommission die Beiträge des Arbeitgebers für die Anpassung der Renten an die Teuerungsentwicklung reduzieren kann, wenn die finanzielle Lage der Kasse dies erlaubt.

3.2.2. Die Rückstellung "Teuerungsfonds" wird in Art. 9 des Reglements vom 3. Dezember 2007 zur

Bildung von technischen Rückstellungen (kurz: Rückstellungsreglement, gültig bis 31. Dezember 2014) wie folgt geregelt:

"Der Teuerungsfonds dient zur Finanzierung von Anpassungen der Renten an die Teuerungsentwicklung im Rentenwertumlageverfahren (§ 42 Abs. 2 der Statuten).

Die Verwaltungskommission stellt sicher, dass die laufenden Beiträge für die Anpassung der Renten an die Teuerungsentwicklung mindestens die Kosten der laufenden Teuerungszulagen auf den Renten abdecken. Übersteigen die Beiträge für die Anpassung der Renten an die Teuerungsentwicklung die laufenden Teuerungszulagen, dann wird die Differenz dem Teuerungsfonds gutgeschrieben.

Der Mindestbetrag des Teuerungsfonds beträgt Null Franken.

Der Maximalbetrag beträgt 10 Prozent des Vorsorgekapitals Rentner. Dieser Wert wird noch erhöht um 10% der 'Bewertungsrückstellung technischer Zinssatz'.

Wird der Maximalbetrag überschritten, dann wird der überschiessende Teil ins Vorsorgekapital Rentner und in den entsprechenden Anteil der Bewertungsrückstellung technischer Zinssatz überführt. Das heisst, dass für einen Teil der bereits laufenden Teuerungszulagen oder neu zugesprochenen Teuerungszulagen das erforderliche Deckungskapital zurückgestellt wird.

Leistet ein Arbeitgeber einen einmaligen Einkauf gemäss § 9 Abs. 1 lit. b des Teilliquidationsreglements, dann wird dieser Einkauf soweit wie möglich ebenfalls ins Vorsorgekapital Rentner und in den entsprechenden Anteil der Bewertungsrückstellung technischer Zinssatz überführt. Das heisst, dass für einen Teil der bereits laufenden Teuerungszulagen oder neu zugesprochenen Teuerungszulagen das erforderliche Deckungskapital zurückgestellt wird.

Wird bei einer Teilliquidation der Anteil des vom Arbeitgeber einzukaufenden Fehlbetrags aufgrund des Teuerungsfonds vermindert (§ 8 Abs. 2 lit. a Ziffer 2 des Teilliquidationsreglements), dann wird der Teuerungsfonds um den entsprechenden Betrag herabgesetzt."

3.3.

3.3.1. Es ist unbestritten, dass der Teuerungsfonds nicht unmittelbar für die laufenden Renten verwendet wurde, sondern als Reserve für die Finanzierung der Teuerungsanpassung diente. Fällt der volle, automatische Teuerungsausgleich und damit ein (überobligatorisches) Leistungsversprechen dahin, stellt sich die Frage, inwieweit damit ein geänderter Finanzbedarf der Vorsorgeeinrichtung verbunden ist.

3.3.2. 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 (SABINA WILSON, Die Erstellung des Teilliquidationsreglements einer Vorsorgeeinrichtung und weitere Einzelfragen zur Durchführung einer Teilliquidation, Basel 2016, S. 69 Rz. 211; so auch die Grundsatzbestimmung in Ziff. 1 der Fachrichtlinie FRP 2 der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten). Die technischen Rückstellungen werden jährlich nach anerkannten Grundsätzen und auf allgemein zugänglichen technischen Grundlagen ermittelt (vgl. Art. 48 der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2; SR 831.441.1] in Verbindung mit Swiss GAAP FER Nr. 26, Rechnungslegung von Vorsorgeeinrichtungen [nachfolgend: Swiss GAAP FER 26], Empfehlung Ziff. 3). Nicht mehr benötigte Rückstellungen sind aufzulösen (BGE 142 V 129 E. 6.5.3 S. 141).

3.4.

3.4.1. Art. 91 BVG ist - in Bezug auf sein Inkrafttreten - von intertemporalrechtlicher Bedeutung ("Dieses Gesetz greift nicht in Rechte der Versicherten ein, die sie vor seinem Inkrafttreten erworben haben"; vgl. dazu BGE 134 I 23 E. 7.3.3 S. 38). Abgesehen davon sind lediglich der Rentenanspruch als solcher und der bisher erworbene Bestand der Austrittsleistung wohlerworbene Rechte, nicht aber - vorbehältlich qualifizierter Zusicherungen - das während der Zugehörigkeit zur Vorsorgeeinrichtung und vor dem Eintritt des Vorsorgefalls reglementarisch vorgesehene künftige Altersguthaben und die Anwartschaften bzw. die genaue Höhe der mit den Beiträgen finanzierten Leistungen (Urteil 9C 808/2009 vom 4. Februar 2010 E. 5.3 mit Hinweis auf BGE 134 I 23 E. 7.2 S. 36 f. mit weiteren

Hinweisen).

3.4.2. In concreto fehlt ein Revisionsausschluss hinsichtlich der statutarisch vorgesehenen Anpassung der Renten an die Teuerungsentwicklung (vgl. E. 3.2.1 vorne und § 63 Statuten), mithin sich diesbezüglich für die Aktivversicherten - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer - keine qualifizierte Zusicherung ausmachen lässt. Mit anderen Worten wird es für diese Gruppe von Versicherten eine (Renten-) Teuerungsanpassung dereinst nur noch geben, wenn es die laufenden finanziellen Verhältnisse der Kasse zulassen. Diese Anwendung steht zweifelsfrei im Einklang mit Art. 65 Abs. 1 BVG ("Die Vorsorgeeinrichtungen müssen jederzeit Sicherheit dafür bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können"). Gleichzeitig steht fest, dass die Aktivversicherten in diesem Punkt keiner (versicherungstechnischen) Absicherung mehr bedürfen.

3.4.3. Dass der Gruppe der - bereits bestehenden - Rentenbezüger der volle Teuerungsausgleich auch unter dem neuen Regime weiterhin zu gewähren ist, ist allseits anerkannt. Mit dem Wegfall der Finanzierung von Leistungen im Umlageverfahren (vgl. § 7 PKG) musste für die Teuerungszulage ein entsprechendes Vorsorgekapital resp. ein zusätzliches Vorsorgekapital Rentner gebildet werden (§ 22 Abs. 1 Satz 1 PKG: "Die Pensionskasse wird per Stichtag 1. Januar 2012 ausfinanziert", und Abs. 3 letzter Satz: "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"). Konsequenz dieser Ausfinanzierung ist, dass der Bedarf an einem "Auffangbecken" in Form von entsprechenden (technischen) Rückstellungen auch für die Passivversicherten obsolet wird.

3.5. Zusammenfassend steht fest, dass der Teuerungsfonds mit der neuen Leistungs- und Finanzierungsordnung per 1. Januar 2015 integral seinen (Reserve-) Zweck verloren hat und folglich aufzulösen ist (vgl. E. 3.3.2 vorne). Damit hat es jedoch nicht sein Bewenden, ist doch auch die (Weiter-) Verwendung des Geäufneten in die rechtliche Überprüfung des generellen Aktes miteinzubeziehen (vgl. E. 2.2 vorne).

4.

4.1. Im Zentrum der Anwendung von § 22 Abs. 4 lit. b PKG steht der Fondsüberschuss in der Höhe von Fr. 26'696'933.-. Dass der Teuerungsfonds im Umfange von rund 111,06 Mio. Franken für die Ausfinanzierung der aufgelaufenen Teuerungszulagen auf den bereits bestehenden Renten verwendet wurde (vgl. E. 3.4.3 vorne), erachten die Beschwerdeführer als rechtskonform. In diesem Punkt erübrigen sich somit Weiterungen (vgl. E. 1.2 vorne). Anzumerken ist, dass es von Anfang an Wille des Gesetzgebers war, mit dem Teuerungsfonds das entsprechende - für die Rentner zusätzlich erforderliche - Vorsorgekapital auszufinanzieren (Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 29. April 2014, RRB Nr. 2014/795, S. 31 Ziff. 5.5.1), was im weiteren (Erlass-) Verfahren nie zu Diskussionen Anlass gegeben hat (vgl. RRB Nr. 2014/1067 vom 17. Juni 2014 [Stellungnahme zu den Änderungsanträgen der vorbereitenden Finanzkommission des Kantonsrats vom 4. Juni 2014] sowie 10. und 11. Sitzung des Kantonsrats vom 24. bzw. 25. Juni 2014).

4.2.

4.2.1. Der streitige Überschuss von über 26 Mio. Franken resultiert daraus, dass der Teuerungsfonds im Auflösungszeitpunkt (per 1. Januar 2015) auf über 137 Mio. Franken angewachsen war, das vom Experten berechnete Deckungskapital für die Finanzierung der laufenden Teuerungszulagen auf den Renten hingegen lediglich rund 111 Mio. Franken betrug.

4.2.2. Der (kantonale) Gesetzgeber hat hinsichtlich des Überschusses keine spezifische Verwendung vorgesehen. Gemäss verbindlicher Feststellung der Vorinstanz ist das Geld transitorisch abgegrenzt (vorinstanzliche E. 3.2.4.4). Zu beurteilen ist seine (geplante) Zuweisung zu den "allgemeinen" Mitteln. Eine solche Zuweisung ist nicht nur Grundsatz, sondern bei mangelndem weitergehenden Finanzierungsbedarf auch buchhalterische Vorgabe im Rahmen von Swiss GAAP FER 26 (BGE 142 V 129 E. 6.5.3 S. 141 mit Hinweis auf Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Bd. 4, Versicherungen, Personalvorsorge und öffentliche Verwaltung, 2009, S. 184 oben; vgl. auch a.a.O., S. 189 unten). Dass sich dadurch die Höhe von künftigen Sanierungsbeiträgen (auch) des Arbeitgebers vermindert, obwohl der Teuerungsfonds einzig und allein für Teuerungszulagen und gerade nicht für den Arbeitgeber bestimmt war, vermag - vor allem unter den hier angerufenen Rechtstiteln (vgl. E. 3.1 Abs. 2 vorne), soweit diese überhaupt einschlägig sind - nicht zu einem

anderen Ergebnis zu führen. In der Beschwerdebegründung wird ausser Acht gelassen, dass mit der (an und für sich rechtmässigen) Auflösung des Teuerungsfonds die Loslösung von der diesbezüglichen Zweckbindung
einhergeht. Nichts anderes ergibt sich aus BGE 143 V 321 E. 2.2 S. 324 f. Zwar ging es in der zitierten Erwägung ebenfalls um die Frage nach einer (un-) sachgemässen Mittelverwendung aus einem Teuerungsfonds. Indes waren dort Direktentnahmen für die Finanzierung anderweitig geschuldeter Verpflichtungen streitig. Demgegenüber bildet hier die Verwendung des Auflösungserlöses Thema.

4.2.3. Soweit die fraglichen Fr. 26'696'933.- letztlich in die notwendige Wertschwankungsreserve (Zielgrösse) fliessen, so ist dieser Umstand den Vorgaben über ihre Bildung und Auflösung resp. die Reihenfolge der Zuweisung geschuldet (Swiss GAAP FER 26, Erläuterungen zu Ziffer 2; vgl. auch § 14 PKG: "Freie Mittel können erst ausgewiesen werden, wenn die Wertschwankungsreserve bis zu ihrem Zielwert geäufnet ist").

4.3. Nachdem die rund 26,7 Mio. Franken infolge rechtskonformer Auflösung des Teuerungsfonds zu ungebundenen Mitteln mutierten und mit der vorliegend geplanten Weiterverwendung im Kreislauf der zweiten Säule verbleiben, lässt sich weder eine Verletzung von Art. 62 Abs. 1 BVG ("[...] dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird [...]") noch von Art. 65 Abs. 1 BVG (vgl. dazu E. 3.4.2 vorne) erkennen. Verletzt § 22 Abs. 4 lit. b PKG kein übergeordnetes Recht im dargelegten Sinne, verstösst er auch nicht gegen Art. 49 Abs. 1 BV (derogatorische Kraft des Bundesrechts). Die Beschwerde ist unbegründet.

5.
Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Beschwerdeführer die Kosten unter solidarischer Haftung zu tragen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Sie schulden keine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4'500.- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, der BVSA BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau, dem Bundesverwaltungsgericht, der Oberaufsichtskommission BVG und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 23. Juli 2018
Im Namen der II. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Pfiffner

Die Gerichtsschreiberin: Dormann