

Mesures d'assainissement,
compétences respectives
de l'autorité de surveillance
et du Tribunal cantonal des
assurances sociales

**Art. 62 al. 1 let. d, 65c, 65d
et 73 LPP**

L'employeur est affilié externe de l'institution de prévoyance du personnel de l'administration du canton de Bâle. Cette institution de prévoyance de droit public est constituée sous forme de fondation collective de sorte que pour chaque nouvelle affiliation, une caisse est constituée avec une comptabilité propre. Dès le 1^{er} janvier 1991, la caisse de l'employeur est devenue une caisse fermée de rentiers, les salariés actifs étant assurés auprès d'une autre institution de prévoyance.

En raison du découvert important apparu dans les comptes de la caisse, l'institution de prévoyance agit à l'encontre de l'employeur en paiement d'une contribution exceptionnelle d'assainissement par-devant le Tribunal cantonal des assurances sociales. La demande est partiellement admise et l'employeur recourt au Tribunal fédéral.

Le TF rappelle sa **jurisprudence relative aux compétences respectives de l'autorité de surveillance, d'une part, et du Tribunal cantonal des assurances sociales, d'autre part**. Selon cette jurisprudence, l'autorité de surveillance est compétente en matière de litiges concernant la sécurité financière et les mesures prises pour assainir une institution de prévoyance. Une situation de découvert, de par son caractère extraordinaire, nécessite une activité de contrôle accrue et une surveillance particulièrement étroite.

Ainsi, en cas de litige concernant l'assainissement d'une institution de prévoyance (ou d'une caisse de prévoyance dans le cas d'une fondation collective), il convient de **procéder en deux étapes** : en premier lieu, il appartient à l'autorité de surveillance d'examiner la légalité des mesures d'assainissement, la mise en œuvre concrète de ses mesures ne peut intervenir que dans un second temps.

En l'espèce, la demande en paiement est prématurée, elle est donc rejetée.

Auteur : Eric Maugué

Beschwerde gegen das Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 23. April 2020 (BV.2017.18).

Sachverhalt:

A.

Die Stiftung A. (nachfolgend: Stiftung) betreibt in Basel eine medizinische Einrichtung; sie schloss sich auf den 1. September 1971 als Arbeitgeberin der Pensions- Witwen- und Waisenkasse des Basler Staatspersonals (heute: Pensionskasse Basel-Stadt; nachfolgend: PKBS) an. Als Sammeleinrichtung führte diese die berufliche Vorsorge für die Stiftung als separates Vorsorgewerk mit eigener Rechnung. Ab dem 1. April 1976 wurde ein grosser Teil des Personals für die berufliche Vorsorge bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung versichert; ein Eintritt in die PKBS war seither nur noch für einen eingeschränkten Kreis von Mitarbeitenden der Stiftung möglich. Ab dem 1. Januar 1991 erfolgten keine Neuzugänge

aktiver Versicherter mehr; seit dem 1. April 2013 besteht das Vorsorgewerk als reines Rentnervorsorgewerk.

Ab Ende 2008 wies die PKBS für das Vorsorgewerk der Stiftung jeweils eine erhebliche Unterdeckung aus. Die Stiftung verweigerte namentlich mit Schreiben vom 12. Dezember 2016 die von der PKBS geforderte Ausfinanzierung eines Fehlbetrags von Fr. 6'348'255.65, wobei sie eine fehlende rechtliche Grundlage monierte und die für sie existenzielle Bedeutung der Forderung betonte.

B.

Mit Klage vom 31. Oktober 2017 beantragte die PKBS, die Stiftung sei zu verpflichten, ihr einen Sanierungsbeitrag von Fr. 6'520'417.30 zur Behebung der am 31. Dezember 2016 in diesem Umfang bestehenden Unterdeckung zuzüglich 5 % Zins seit Klageeinreichung zu leisten. Am 5. Juni 2018 reduzierte die PKBS den eingeklagten Betrag auf die Ende 2017 bestehende Unterdeckung von Fr. 6'415'384.88. Mit Urteil vom 23. April 2020 (versandt am 12. März 2021) hiess das Sozialversicherungsgericht des Kantons Basel-Stadt die Klage insoweit gut, als es die Stiftung verpflichtete, die bis zum 31. Dezember 2019 entstandene Unterdeckung ihres Rentnervorsorgewerks bis zum 31. Dezember 2025 zu beheben und dazu der PKBS zugunsten ihres Vorsorgewerks einen sofortigen Sanierungsbeitrag von Fr. 2'321'350.- zu bezahlen.

C.

Die Stiftung lässt mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragen, unter Aufhebung des Urteils vom 23. April 2020 sei festzustellen, dass sie der PKBS keinen Sanierungsbeitrag, insbesondere nicht den geforderten Beitrag von Fr. 6'520'417.30, schulde; eventualiter sei die Sache zur erneuten Beurteilung an das kantonale Gericht zurückzuweisen.

Die PKBS schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Sozialversicherungen und die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge verzichten auf eine Vernehmlassung.

Die Stiftung und die PKBS lassen je eine weitere Eingabe einreichen.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft in Bezug auf das vor- wie das letztinstanzliche Verfahren die Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 145 V 57 E. 1; 141 V 605 E. 3.1).

2.

2.1. Die Beschwerdeführerin formuliert erstmals ein Feststellungsbegehren. Ob ein solches hinsichtlich der Novenregelung von Art. 99 Abs. 2 BGG und eines Feststellungsinteresses (vgl. BGE 148 I 160 E. 1.6) zulässig ist, braucht nicht beantwortet zu werden. Aus der Beschwerdebegründung, die zur Auslegung von Rechtsbegehren heranzuziehen ist (BGE 147 V 369 E. 4.2.1), ergibt sich, dass dem Feststellungsbegehren keine eigenständige Bedeutung zukommt. Sinngemäss wird primär - neben der Aufhebung des angefochtenen Urteils - wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren die Abweisung der Klage vom 31. Oktober 2017 beantragt.

2.2. Soweit die Beschwerdeführerin Fehler in der Anlagestrategie moniert und das oberste Organ der PKBS dafür verantwortlich macht, zielen ihre Ausführungen auf einen Schadenersatzanspruch (vgl. Art. 52 BVG). Ein solcher war nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Klageverfahrens

(vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG; BGE 125 V 413 E. 1), und ein entsprechender Antrag wird auch hier (zu Recht) nicht gestellt. Diesbezügliche Weiterungen erübrigen sich von vornherein.

3.

3.1.

3.1.1. Die PKBS ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt, die als registrierte (vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art 48 BVG) resp. umhüllende Vorsorgeeinrichtung reglementarische Leistungen erbringt (§ 11 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes vom 4. Juni 2014 betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt [Pensionskassengesetz, PKG; SG 166.100; nachfolgend: PKG/BS]; ebenso § 3 des vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2015 geltenden kantonalen Gesetzes vom 28. Juni 2007 betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt [Pensionskassengesetz; nachfolgend: aPKG/BS]). Sie ist als Sammeleinrichtung (vgl. zu diesem Begriff BGE 147 V 86 E. 2.1.6) organisiert (§§ 1-3 PKG/BS; ebenso §§ 1 f. aPKG/BS). Streitig ist die Pflicht der (früheren) Arbeitgeberin zur alleinigen (nicht paritätischen) Sanierung des Rentnervorsorgewerks sowohl im Grundsatz als auch - gegebenenfalls - bezüglich der Höhe des Sanierungsbeitrags.

3.1.2. Die Beschwerdeführerin macht insbesondere geltend, die Sanierungsmassnahmen unterlägen zwar keiner formellen Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde, diese hätte aber dennoch in das Verfahren "einbezogen" werden müssen. Weil die PKBS eine einheitliche Strategie bei der Vermögensanlage verfolge, sei es ihr benommen, einen Deckungsgrad für ein einzelnes Vorsorgewerk zu berechnen und gestützt darauf eine Ausfinanzierung bis zu einem individuell berechneten Deckungsgrad von 100 % zu verlangen. Es bestehe ohnehin kein Sanierungsbedarf, weil die PKBS in den Jahren 2013 und 2017 aus dem Rentenpool, dem das interessierende Vorsorgewerk angehöre, Rückstellungen von 37 resp. 30 Millionen Franken gebildet habe, was aus den vorgelegten Jahresrechnungen aber nicht ersichtlich sei. Diese Rückstellungen - deren Höhe im Rahmen der gegenüber verschiedenen Vorsorgewerken geltend gemachten Nachschussverpflichtungen liege - hätten (als verfügbares Vorsorgevermögen im Sinne von Art. 44 Abs. 1 der Verordnung vom 18. April 1984 über die Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2; SR 831.441.1]) bei der Festlegung des Deckungsgrads resp. des allfälligen Fehlbetrags berücksichtigt werden müssen. Es fehle ein umfassendes Sanierungskonzept, und alternative Möglichkeiten wie die Kürzung anwartschaftlicher Ansprüche, die Kürzung der laufenden Renten oder die Veränderung der Anlagestrategie seien nicht geprüft worden. Zudem hätte eine Vorsorgekommission eingesetzt und mit dieser eine Sanierungsvereinbarung ausgehandelt werden müssen.

3.2. Jeder Kanton bezeichnet ein Gericht, das als letzte kantonale Instanz über Streitigkeiten zwischen Vorsorgeeinrichtungen, Arbeitgebern und Anspruchsberechtigten entscheidet (Art. 73 Abs. 1 BVG). Voraussetzung für den Rechtsweg nach Art. 73 Abs. 1 BVG bildet jedoch, dass eine Streitigkeit aus beruflicher Vorsorge im engeren oder weiteren Sinn vorliegt. Zudem darf die streitige berufsvorsorgerechtliche Angelegenheit nicht in den Zuständigkeitsbereich der Aufsichtsbehörden gemäss Art. 61 ff. BVG fallen (BGE 141 V 605 E. 3.2.1 mit Hinweisen; SVR 2017 BVG Nr. 37 S. 169, 9C_938/2015 und 9C_944/2015 E. 3.3.1).

3.3. Die Massnahmen zur Behebung einer Unterdeckung müssen u.a. auf einer reglementarischen Grundlage beruhen (Art. 65d Abs. 2 BVG). Die Vorsorgeeinrichtung ist bei Unterdeckung grundsätzlich verpflichtet, Sanierungsmassnahmen zu treffen (Art. 65c Abs. 1 und Art. 65d Abs. 1 BVG) und die Aufsichtsbehörde über das Ausmass und die Ursachen der Unterdeckung und die ergriffenen

Massnahmen zu informieren (Art. 65c Abs. 2 BVG; Art. 44 Abs. 2 BVV 2). Die Aufsichtsbehörde überprüft die getroffenen Sanierungsmassnahmen auf ihre Rechtmässigkeit und ordnet selber Massnahmen an, wenn dies erforderlich ist, um festgestellte Mängel zu beheben (Art. 62 Abs. 1 lit. d BVG). Das Bundesgericht ging denn auch in verschiedenen Urteilen (vgl. BGE 135 V 382 E. 4.1 mit Hinweisen; SVR 2017 BVG Nr. 37 S. 169, 9C_938/2015 und 9C_944/2015 E. 3.3.3; SVR 2012 BVG Nr. 15 S. 64, 9C_480/2011 E. 6.1 und 6.2.3) implizit oder ausdrücklich von der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde für Streitigkeiten betreffend die finanzielle Sicherheit und die ergriffenen Massnahmen zur Sanierung einer Vorsorgeeinrichtung aus. Der Zustand der Unterdeckung als ausserordentlicher Sachverhalt bedingt neben der ordentlichen Aufsichtstätigkeit zusätzliche Prüfhandlungen und eine besonders enge Überwachung durch die Aufsichtsbehörde (CHRISTINA RUGGLI-WÜEST, Die Aufgaben der Aufsichtsbehörden bei Unterdeckung, SZS 2009 S. 554 ff.; vgl. auch HANS-ULRICH STAUFFER, Berufliche Vorsorge, 3. Aufl. 2019, S. 715 Rz. 2167). Das Gesagte gilt für den obligatorischen und den weitergehenden Bereich (vgl. Art. 49 Abs. 2 Ziff. 14 und 16 BVG).

3.4. Wie die konkrete Rückforderung von Sanierungsbeiträgen einer betroffenen Arbeitgeberin (vgl. SVR 2017 BVG Nr. 37 S. 169, 9C_938/2015 und 9C_944/2015 E. 5.3) betrifft auch die konkrete Forderung eines Sanierungsbeitrags von der (früheren) Arbeitgeberin - wie sie hier zur Diskussion steht - eine typische vorsorgerechtliche Angelegenheit und kann als individueller Anspruch der Vorsorgeeinrichtung mit Klage nach Art. 73 BVG geltend gemacht werden. Von dieser (grundsätzlichen) Zulässigkeit des Rechtsbegehrens resp. Zuständigkeit des kantonalen Berufsvorsorgegerichts zu unterscheiden ist die Frage, ob dieses im Klageverfahren die Rechtmässigkeit der Sanierungsmassnahmen an sich überprüfen kann. Dieser Streitpunkt betrifft die materielle Seite des Klagebegehrens.

4.

4.1.

4.1.1. Zwar hat das kantonale Berufsvorsorgegericht unter bestimmten Voraussetzungen zivilrechtliche Vorfragen, von denen der Ausgang des bei ihm hängigen Streits abhängt, zu beantworten (Urteil 9C_211/2008 vom 7. Mai 2008 E. 4.5; vgl. auch SVR 2012 BVG Nr. 23 S. 92, 9C_378/2011 E. 4.2.1). Hier geht es indessen um eine innerhalb des BVG spezialgesetzlich geregelte Zuständigkeitsordnung, wobei sich die möglichen prozessualen Wege - bei Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde Verwaltungsverfahren (vgl. Art. 74 BVG) und gegebenenfalls anschliessendes Beschwerdeverfahren, bei gerichtlicher Zuständigkeit Klageverfahren (vgl. Art. 73 BVG) - erheblich unterscheiden. Die strikte Zweiteilung der Zuständigkeit und des Verfahrens je nach vorsorgerechtlichem Gegenstand (vgl. BGE 141 V 605 E. 3.2.3-3.2.4) gilt es zu respektieren. Für eine Kompetenzattraktion des kantonalen Berufsvorsorgegerichts in Bezug auf rein aufsichtsrechtliche (Vor-) Fragen verbleibt kein Raum, könnten doch damit die gesetzlichen Zuständigkeitsvorschriften jederzeit ausgehebelt werden (SVR 2017 BVG Nr. 37 S. 169, 9C_938/2015 und 9C_944/2015 E. 6.2.3 mit Hinweisen; bestätigt in BGE 147 V 86 E. 3.2; SVR 2021 BVG Nr. 10 S. 29, E. 3.2.2 und 3.7; vgl. auch BGE 141 V 597 E. 3.2 und 4.4, wonach der Anspruch auf eine Austrittsleistung im Zusammenhang mit einem Teilliquidationstatbestand erst nach Durchführung eines auf dem aufsichtsrechtlichen Weg zu erwirkenden Teilliquidationsverfahrens erfolgsversprechend eingeklagt werden kann).

4.1.2. Ein Grund für eine Änderung der (mehrfach bestätigten) Rechtsprechung (vgl. zu den Voraussetzungen BGE 145 V 304 E. 4.4; 141 II 297 E. 5.5.1), wonach es keine Kompetenzattraktion des kantonalen Berufsvorsorgegerichts in Bezug auf rein aufsichtsrechtliche (Vor-) Fragen gibt, wird nicht

geltend gemacht. Ein solcher ist auch nicht ersichtlich und ergibt sich insbesondere nicht aus BGE 144 V 173, auch wenn die Ausführungen in dessen E. 3.3.4.1, 3.3.6 und 3.4 aufsichtsrechtliche Themen berühren. Das Bundesgericht gab in diesem Zusammenhang die Vorgaben des Sanierungskonzepts zur Verhältnismässigkeit wieder und bezeichnete die Berufung auf verfassungsmässige Schranken im betreffenden Fall als rechtsmissbräuchlich; zudem hielt es fest, dass andere mögliche Sanierungsmassnahmen, eine konkrete Verletzung des Verhältnismässigkeitsgebots, der angestrebte Minimaldeckungsgrad und die Höhe des entsprechenden Differenzbetrags (trotz Substanziierungspflicht im Klageverfahren; vgl. BGE 138 V 86 E. 5.2.3) nicht thematisiert worden waren. Daraus ergibt sich implizit, dass das Bundesgericht - mangels substantzierter Opposition gegen die Sanierungsmassnahmen an sich - ein aufsichtsrechtliches Verfahren als entbehrlich betrachtete; jedenfalls erfolgte auch in BGE 144 V 173 keine Überprüfung aufsichtsrechtlicher Punkte auf der Basis des kantonalen Urteils.

4.1.3. Somit ist auch beim Streit betreffend die Sanierung einer Vorsorgeeinrichtung (resp. eines Vorsorgewerks) eine Zweiteilung im Sinne von Gestaltung und Umsetzung vorzunehmen. Zu unterscheiden ist, ob die - in die alleinige Beurteilungskompetenz der Aufsichtsbehörde fallende (vgl. vorangehende E. 3.3) - Rechtmässigkeit von Sanierungsmassnahmen an sich in Frage steht, oder ob (auch resp. nur) die konkrete Umsetzung der Sanierung auf der Basis des Anschlussvertrags zu beurteilen ist.

4.2. Im Zusammenhang mit den Sanierungsmassnahmen an sich wirft die PKBS der Beschwerdeführerin vor, sie habe verschiedene Punkte erst an der vorinstanzlichen Verhandlung vom 23. April 2020 vorgebracht. Dass die Vorbringen in Verletzung bundesrechtlicher Vorschriften (vgl. etwa Art. 73 Abs. 2 BVG; Art. 5 Abs. 3 BV; Art. 2 ZGB) verspätet erfolgt sein und daher im vorinstanzlichen und in diesem Verfahren (vgl. Art. 99 Abs. 1 BGG) unzulässig (gewesen) sein sollen, legt sie indessen nicht substantiiert dar und ist auch nicht ersichtlich. Die vorinstanzlichen Feststellungen, wonach die Beschwerdeführerin keine alternativen Sanierungsmassnahmen und keine Fehler der involvierten Akteure (Aufsichtsbehörde, Experte für berufliche Vorsorge und Revisionsstelle) in der Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben geltend gemacht habe, sind angesichts der Ausführungen im vorinstanzlichen Verhandlungsprotokoll nicht haltbar (vgl. Art. 105 Abs.1 und 2 BGG).

Die Stiftung bestreitet die Rechtmässigkeit der Sanierungsmassnahmen an sich nicht erst in diesem Verfahren (vgl. vorangehende E. 3.1.2). Nachdem sie bereits vorprozessual entsprechende Zweifel angedeutet hatte, wehrte sie sich im vorinstanzlichen Verfahren unmissverständlich nicht nur gegen eine anschlussvertragliche Verpflichtung, sondern auch gegen die Sanierungsmassnahmen an sich, indem sie insbesondere die Sanierungsbedürftigkeit des Vorsorgewerks in Abrede und andere mögliche Sanierungsmassnahmen zur Diskussion stellte sowie das Vorgehen der PKBS betreffend die Sanierung bemängelte. Anlässlich der vorinstanzlichen Verhandlung wurden namentlich Rückstellungen thematisiert, die zulasten des Rentenpools "für Rentner" gebildet worden waren. Mit Blick darauf bestätigt denn auch die PKBS in ihrer Vernehmlassung, dass seit Ende 2020 technische Reserven von Fr. 36'000'000.- auf dem Rentenpool bestanden, die dem latenten Verlustrisiko allenfalls zahlungsunfähiger und sanierungsbedürftiger Vorsorgewerke Rechnung tragen sollten, aber nicht für die Beschwerdeführerin resp. deren Vorsorgewerk gebildet worden seien.

4.3. Dass die Aufsichtsbehörde ein - angesichts der soeben dargelegten konkreten Umstände zwingend gebotenes - Verfahren in Bezug auf die finanzielle Sicherheit (Sanierungsbedürftigkeit) und Sanierung des betroffenen Vorsorgewerks durchgeführt haben soll, ist nicht ersichtlich und wird auch von der PKBS nicht geltend gemacht. Obwohl die Frage nach der Rechtmässigkeit der Sanierungsmassnahmen

an sich in den Kompetenzbereich der Aufsichtsbehörde fällt, hat die Vorinstanz andere mögliche Sanierungsmassnahmen verworfen (E. 5.2.10 des angefochtenen Urteils), die Berechnung der Unterdeckung unter den Gesichtspunkten technischer Zinssatz, Rechnungslegung, Zuständigkeiten für die Überprüfung der Unterdeckung sowie Rentenpool überprüft (vgl. E. 8.4 ff. des angefochtenen Urteils) und die Verhältnismässigkeit der umstrittenen Ausfinanzierungspflicht bejaht (E. 10 des angefochtenen Urteils).

Zwar ist das kantonale Berufsvorsorgegericht zu Recht auf die Klage der PKBS eingetreten, indessen hätte es die Rechtmässigkeit der Sanierungsmassnahmen an sich nicht überprüfen dürfen (vgl. vorangehende E. 3.4 und 4.1). Solange dieser Streitpunkt nicht von der zuständigen Stelle (Aufsichtsbehörde und gegebenenfalls nachfolgende Rechtsmittelinstanzen) geklärt ist, lässt sich die umstrittene Ausfinanzierungspflicht der Arbeitgeberin nicht abschliessend beurteilen. Die Klage war verfrüht und deshalb abzuweisen (vgl. SVR 2017 BVG Nr. 37 S. 169, 9C_938/2015 und 9C_944/2015 E. 6.4).

4.4. Bei diesem Ergebnis bleiben insbesondere folgende zwei (die konkrete Umsetzung der Sanierung betreffende) Punkte fraglich: Einerseits, ob sich die Beschwerdeführerin - namentlich aufgrund des Änderungsvorbehalts in Art. 1 Abs. 3 des Anschlussvertrags vom 3. November 2010 - den auf den 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Art. 41 des Rahmenreglements Beitragsprimat der PKBS vom 2. September 2015, mit dem nach Auffassung der Beteiligten erstmals eine die Arbeitgeberinnen treffende Ausfinanzierungspflicht statuiert wurde, entgegenhalten lassen muss. Andererseits, ob gegebenenfalls die zutreffende Auslegung der einschlägigen Reglementsbestimmung (die nach den gewöhnlichen Regeln der Gesetzesauslegung erfolgt; BGE 134 V 208 E. 2.2) tatsächlich ergibt, dass die Ausfinanzierungspflicht auch soweit gilt, als der Fehlbetrag - der vorab einer aufsichtsrechtlichen Überprüfung bedarf - schon vor dem 1. Januar 2016 entstand. Diesen Aspekten und den weiteren Argumenten der Beschwerdeführerin ist in diesem Verfahren nicht weiter nachzugehen. Die Beschwerde ist begründet.

5.

5.1. Dem Prozessausgang entsprechend hat die Beschwerdegegnerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG) und der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zu entrichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).

5.2. Das Ergebnis ändert nichts an der Kostenlosigkeit des vorangegangenen Verfahrens (vgl. Art. 73 Abs. 2 BVG). Die Vorinstanz wird über die Parteientschädigung für das Klageverfahren neu zu befinden haben (Art. 68 Abs. 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 23. April 2020 wird aufgehoben und die Klage vom 31. Oktober 2017 wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 36'000.- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 50'000.- zu entschädigen.

4.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Parteientschädigung für das vorangegangene Verfahren an das Sozialversicherungsgericht des Kantons Basel-Stadt zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Basel-Stadt, der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.