Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-942/2012

Urteil vom 7. März 2014

Besetzung

Richter Daniel Stufetti (Vorsitz),
Richter Beat Weber,
Richter Vito Valenti,
Gerichtsschreiberin Patrizia Levante.

Parteien

Sammelstiftung B._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV,
Direktionsbereich Amtsgeschäfte, Bereich Recht,
Effingerstrasse 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Aufsichtsgebühren;
Verfügung des BSV vom 23. Januar 2012.

Sachverhalt:

A.
Die Sammelstiftung B._____ (nachfolgend: Stiftung) mit Sitz in Y._____ ist eine im Handelsregister des Kantons Zürich eingetragene Stiftung im Sinne von Art. 80 ff. des Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) und Art. 331 des Obligationenrechts (OR, SR 220; act. 24). Sie bezweckt die berufliche Vorsorge für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die sich der Stiftung anschliessen (act.1/3). Die Stiftung war im Register für berufliche Vorsorge des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) registriert (act. 1/1) und stand unter dessen Aufsicht (act.1/3).

B.
Mit Verfügung vom 23. Januar 2012 (act. 1/1) übertrug das BSV die Aufsicht über die Stiftung an die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (Dispositivziffer 1) und es sah vor, dass nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung die Stiftung aus dem Register für berufliche Vorsorge des BSV gelöscht werde (Dispositivziffer 2). Gleichzeitig verfügte das BSV, dass die Aufsichtsgebühren 2011 Fr. 59'359.60 (Dispositivziffer 3) und die Aufsichtsgebühren 2012 an die Oberaufsichtskommission Fr. 56'523.- betragen würden, wobei die Rechnung für den letztgenannten Betrag im September 2013 versandt werde (Dispositivziffer 4).

Das BSV begründete seine Verfügung mit den Änderungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) vom 19. März 2010 (Strukturreform, in Kraft seit dem 1. Januar 2012), welche die Aufsicht und Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge neu ordnen. Das BSV verwies in seiner Verfügung ausserdem auf die neue Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1, SR 831.435.1) vom 10. und 22. Juni 2011, welche ebenfalls am 1. Januar 2012 in Kraft trat. Als Rechtsgrundlagen nannte das BSV Art. 61 Abs. 1 BVG sowie Art. 7 und Art. 25 Abs. 2 bis 5 BVV 1.

C.
In der Folge kam es zu einem mehrfachen Schriftenwechsel zwischen der Stiftung und dem BSV. Die Stiftung ersuchte das BSV um Wiedererwägung bzw. Verhandlung der für das Jahr 2012 verfügten Aufsichtskosten mit der hauptsächlichen Begründung, dass für die Erhebung dieser Aufsichtsgebühren durch das BSV keine genügende gesetzliche Grundlage bestehe (act. 1/4, 6/1). Dieses Gesuch wurde mit Schreiben des BSV vom 16. Februar 2012 abgelehnt (act. 1/5).

D.
Mit Eingabe vom 17. Februar 2012 (act. 1) erhob die Stiftung (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung des BSV vom 23. Januar 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Eingang: 20. Februar 2012). Sie stellte die Rechtsbegehren, 1. es sei Ziffer 4 des Verfügungsdispositivs aufzuheben, 2. es sei der vorliegenden Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen, 3. unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des BSV.

Die Beschwerdeführerin stellte in ihrer Beschwerde zunächst klar, dass die Ziffern 1 bis 3 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung nicht bestritten seien. Zur Begründung der Beschwerde führte sie sodann im Wesentlichen aus, dass laut den massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen einzig die Aufsichtsbehörden und nicht die von ihnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen abgabepflichtig seien für die jährliche Aufsichtsabgabe an die Oberaufsichtskommission. Eine direkte Überwälzung der von den Aufsichtsbehörden geschuldeten Aufsichtsabgaben auf die durch sie beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen sei weder im BVG noch in der BVV 1 vorgesehen, obschon eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich sei. Weiter rügte die Beschwerdeführerin die Bemessung der verfügten Aufsichtsabgabe, welche auf dem Bestand der Versicherten und Rentner der Beschwerdeführerin per Ende 2010 statt per Ende 2012 beruhe, was gegen das Rückwirkungsverbot verstosse und für sich allein zur beantragten Aufhebung von Ziffer 4 des Dispositivs führen müsse. Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde bzw. ihr entsprechendes Interesse begründete die Beschwerdeführerin damit, dass sie keinen direkten Einfluss auf die Dauer des Beschwerdeverfahrens habe und nicht sichergestellt sei, ob bis zur Rechnungsstellung der stritten Aufsichtsabgabe im September 2013 ein rechtskräftiger Entscheid vorliege.

E.
Den mit Zwischenverfügung vom 23. Februar 2012 einverlangten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.- (act. 2) leistete die Beschwerdeführerin am 1. März 2012 (act. 4).

F.
In ihrer Vernehmlassung vom 14. März 2012 (act. 6) nahm das BSV (nachfolgend auch: Vorinstanz) aufforderungsgemäss zum Begehren der Beschwerdeführerin auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde Stellung und beantragte dessen Abweisung, unter Kosten- und

Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Die Vorinstanz führte zur Begründung ihres Antrags zusammengefasst aus, es bestehe ein öffentliches Interesse daran, dass die Vorsorgeeinrichtungen die Gebühren für die Beaufsichtigung durch die Oberaufsichtskommission via Bund oder Kanton selber bezahlen würden. Seit Anfang 2012 müssten sämtliche Vorsorgeeinrichtungen die Oberaufsichtsgebühr entrichten. Es könne nicht sein, dass der Bund und damit indirekt der Steuerzahler diese Gebühren aufgrund der aufschiebenden Wirkung der vorliegenden Beschwerde vorschiessen oder gar bezahlen müssten. Das öffentliche Interesse sei somit höher zu gewichten als das private Interesse der Einrichtung an der aufschiebenden Wirkung.

G.
Mit Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. März 2012 (act. 7) wurde das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde abgewiesen, da der Beschwerdeführerin durch den sofortigen Vollzug der angefochtenen Verfügung kein nicht wiedergutzumachender Nachteil entstehe und nach einer Prima-Facie-Prüfung keine wichtigen, erheblichen Gründe ersichtlich seien, welche die Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde rechtfertigen würden.

H.
In ihrer Vernehmlassung vom 25. Mai 2012 (act. 14) stellte die Vorinstanz in der Hauptsache den Antrag, es sei das Rechtsbegehren Nr. 1 der Beschwerdeführerin, wonach Ziffer 4 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung aufzuheben sei, abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Die Vorinstanz machte zunächst Ausführungen zu den rechtlichen Grundlagen der Aufsichtsabgabe an die Aufsichtsbehörde des Bundes bis zum 31. Dezember 2012 (recte: 2011), äusserte sich sodann zur Strukturreform und der gesetzlichen Regelung der Aufsichtsabgabe an die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge ab dem 1. Januar 2012 und erläuterte schliesslich die Übergangsregelung der Strukturreform und Gleichbehandlung unter den Vorsorgeeinrichtungen. Die Vorinstanz erneuerte ihre Ansicht, dass die besagte Gebühr von den Vorsorgeeinrichtungen an die Bundesaufsicht bzw. Vorinstanz zu entrichten sei, was sich aus dem Zusammenhang und der Auslegung der massgeblichen Verordnungsbestimmungen in Art. 25 Abs. 4 sowie Art. 7 BVV 1 sowie aus dem Verursacherprinzip sowie dem Gleichbehandlungsgebot ergebe. Zur Bemessung der Gebühr führte die Vorinstanz aus, sie habe richtigerweise auf die letzte ihr zur Verfügung stehende

Jahresrechnung des Geschäftsjahres 2010 abgestellt. Die angefochtene Verfügung sei daher rechtskonform verfügt worden.

I.
Die Beschwerdeführerin hielt in ihrer Replik vom 9. Juli 2012 (act. 16) am beschwerdeweise gestellten Rechtsbegehren fest, wonach Ziffer 4 des Verfügungsdispositivs aufzuheben sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz. Sie bekräftigte ihre bisherigen Ausführungen und machte insbesondere geltend, dass die von der Vorinstanz angerufenen rechtlichen Bestimmungen und Prinzipien keine Grundlage bilden könnten für eine Weiterbelastung bzw. Überwälzung der von den Aufsichtsbehörden geschuldeten Aufsichtsabgabe auf die Vorsorgeeinrichtungen.

J.
Die Vorinstanz wiederholte in ihrer Duplik vom 14. September 2012 (act. 20) den in der Vernehmlassung vom 25. Mai 2012 gestellten Antrag und führte nochmals aus, dass aufgrund der erwähnten Regelungen im BVG und den Verordnungen sowie des bisherigen Abgaberechts eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Erhebung der streitigen Aufsichtsabgabe durch die Vorinstanz während der Übergangszeit bis Ende 2014 bestehe.

K.
Mit Verfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. September 2012 (act. 21) wurde der Schriftenwechsel geschlossen, wobei weitere Instruktionsmassnahmen vorbehalten blieben.

L.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Unterlagen wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember

1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern – wie vorliegend – keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und Art. 34 VGG genannten Behörden.

1.2 Die angefochtene behördliche Verfügung ist als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu qualifizieren. Das BSV gehört zu den in Art. 33 Bst. d VGG erwähnten Behörden. Da die streitige Verfügung vom BSV als Aufsichtsbehörde (act. 1/3) erlassen wurde (vgl. Art. 25 Abs. 5 BVV 1, Art. 61 Abs. 1 aBVG, Art. 3 Abs. 1 lit. a aBVV 1), ergibt sich die Anfechtbarkeit beim Bundesverwaltungsgericht auch aus Art. 74 Abs. 1 BVG (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1697/2012 vom 17. Dezember 2013 E. 1.1). Somit ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.

2.1 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG, SR 830.1), insbesondere dessen 2. Abschnitt über das Sozialversicherungsverfahren, sind für den Bereich des BVG mangels eines entsprechenden Verweises nicht anwendbar (vgl. Art. 2 ATSG).

2.2 Die Beschwerde wurde fristgemäss (Art. 50 VwVG) und formgerecht (Art. 52 VwVG) eingereicht. Als Adressatin der Verfügung ist die Beschwerdeführerin durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 VwVG). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten, nachdem auch der Kostenvorschuss fristgerecht geleistet wurde.

3.

Die Beschwerdeführenden können im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Missbrauchs oder der Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit des Entscheides beanstanden (Art. 49 VwVG).

4.

Anfechtungsobjekt bildet die Verfügung der Vorinstanz vom 23. Januar 2012. Sie ist Ausgangspunkt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Die vorinstanzliche Verfügung wird von der Beschwerdeführerin allerdings

nicht gesamthaft angefochten. Vielmehr beanstandet diese nur Ziffer 4 des Verfügungsdispositivs (vgl. act. 1 S. 4 f.). Streitgegenstand sind daher die von der Vorinstanz in Ziffer 4 des Dispositivs verfügten "Aufsichtsgebühren 2012 an die Oberaufsichtskommission" in der Höhe von Fr. 56'523.-.

5.
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: 23. Januar 2012) eingetretenen Sachverhalt ab (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4096/2010 vom 6. Januar 2012 E. 3 mit weiteren Hinweisen). Weiter sind in zeitlicher Hinsicht – vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen – grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (Urteil des Bundesgerichts 8C_419/2009 vom 3. November 2009 E. 3.1; BGE 136 V 24 E. 4.3; 132 V 215 E. 3.1.1).

6.

6.1 Mit der sogenannten Strukturreform für die berufliche Vorsorge sind am 1. Januar 2012 die neuen Bestimmungen über die Aufsicht und die Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge in Kraft getreten. Die massgeblichen Änderungen in Art. 61 ff. BVG wurden durch das Bundesgesetz vom 19. März 2010 eingeführt (AS 2011 3393; BBl 2007 5669). Gestützt auf Art. 64*c* Abs. 3 und Art. 65 Abs. 4 BVG hat der Bundesrat ausserdem die BVV 1 geändert (AS 2011 3425). Mit der Reform wurde eine grundsätzliche Neuordnung der Aufsichtsstruktur vorgenommen: So obliegt die Direktaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen nun ausschliesslich den Kantonen. Das BSV übt keine Aufgaben im Bereich der Aufsicht und Oberaufsicht mehr aus. Die Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörden wird sodann von einer unabhängigen Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) wahrgenommen, was eine Aufgabenverlagerung vom Bundesrat zur OAK BV bedeutet (vgl. auch JÜRG BRECHBÜHL, Neuordnung von Aufsicht und Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge, HAVE – Haftung und Versicherung, 2012 S. 318 ff.).

6.2 Das BVG sieht in der Übergangsbestimmung zur Strukturreform vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung unter Bundesaufsicht stehen, für höchstens drei Jahre nach In-

krafttreten dieser Änderung unter Bundesaufsicht bleiben können. Entsprechend regelt die BVV 1 in der Übergangsbestimmung von Art. 25 Abs. 5, dass das BSV die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen bis am 31. Dezember 2014 der zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörde zu übergeben und innerhalb dieser Frist den Übergabezeitpunkt festzulegen hat. Zuständig ist die kantonale Aufsichtsbehörde am Sitz der Einrichtung im Zeitpunkt der Übergabe. Weiter hält die Übergangsbestimmung in Art. 25 Abs. 5 BVV 1 fest, dass die Verfügung zur Übertragung der Aufsicht dem Handelsregisteramt zwecks Änderung des Eintrags übermittelt werde, sobald sie rechtskräftig sei.

6.3
Die Kosten der Aufsicht wurden im BVG und in der BVV 1 im Rahmen der Strukturreform neu geregelt.

6.3.1 Das BVG bestimmt die Aufsichtskosten in Art. 64*c* nun wie folgt: Gemäss Abs. 1 werden die Kosten der OAK BV und seines Sekretariats gedeckt durch eine jährliche Aufsichtsabgabe (Bst. a) und Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen (Bst. b). Nach Abs. 2 bemisst sich die jährliche Aufsichtsabgabe bei den – hier zur Diskussion stehenden – Aufsichtsbehörden nach der Zahl der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen und der Anzahl der Versicherten (Bst. a). Laut Abs. 3 bestimmt der Bundesrat die anrechenbaren Aufsichtskosten und legt das Berechnungsverfahren im Einzelnen sowie den Gebührentarif fest.

6.3.2 Die revidierte BVV 1 äussert sich in Art. 6 bis 11 zu den Kosten der Oberaufsicht bzw. den für deren Deckung in Rechnung zu stellenden Aufsichtsabgaben und Gebühren. Die Aufsichtsabgabe der Aufsichtsbehörden ist in Art. 7 geregelt: Sie beträgt gemäss Abs. 1 jährlich 300 Franken für jede beaufsichtigte Vorsorgeeinrichtung (Bst. a) und 80 Rappen für jede bei der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtung versicherte Person (Bst. b). Gestützt auf Abs. 2 ist sie den Aufsichtsbehörden neun Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres in Rechnung zu stellen.

6.3.3 In Abs. 2 bis 4 von Art. 25 BVV 1 sind sodann die Übergangsbestimmungen für die Gebühren und Abgaben enthalten: Gemäss Abs. 2 gilt für Gebühren zulasten der Einrichtungen unter der direkten Aufsicht des BSV weiterhin die Verordnung über die Gebühren für die Beaufsichtigung von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge vom 17. Oktober 1984 (VGBV, SR 831.435.2), solange die Aufsicht über die Einrichtungen nicht den kantonalen Aufsichtsbehörden übergeben worden ist. Nach Abs. 3 ist

die jährliche Aufsichtsgebühr nach altem Recht im Jahr der Aufsichtsübergabe pro rata temporis bis zum Datum der Übergabe geschuldet. Das BSV legt die Gebühr laut dieser Bestimmung gestützt auf den letzten ihm verfügbaren Jahresbericht der Einrichtung in der Übertragungsverfügung fest und stellt sie der Einrichtung in Rechnung. Abs. 4 von Art. 25 BVV 1 äussert sich zur Aufsichtsabgabe nach Art. 7. Nach dieser Übergangsbestimmung ist die Aufsichtsabgabe bis zum Ende des Jahres, in dem die Aufsicht an die kantonalen Aufsichtsbehörden übergeben wird, durch das BSV geschuldet.

7.
Streitig und zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz in Ziffer 4 ihres Verfügungsdispositivs die „Aufsichtsgebühren 2012 an die Oberaufsichtskommission“ von Fr. 56'523.- zu Recht auf die Beschwerdeführerin überwälzt hat.

7.1 Die in Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs angeordnete Aufsichtsübergabe der Vorinstanz an die kantonale Aufsichtsbehörde ist nicht bestritten und bildet vorliegend nicht Streitgegenstand (vgl. E. 4). Bezüglich dieses Teils trat die vorinstanzliche Verfügung vom 23. Januar 2012 daher in Rechtskraft, weshalb die Stiftung gemäss Ziffer 2 des Verfügungsdispositivs aus dem Register für berufliche Vorsorge des BSV gelöscht werden konnte. Im entsprechenden Auszug des Handelsregisters des Kantons Zürich ist die kantonale Behörde seit dem 12. Oktober 2012 als Aufsichtsbehörde eingetragen (www._____, besucht am 22. Januar 2014; act. 24).

7.2 Seitens der Parteien ist unbestritten, dass es sich bei den in Ziffer 4 des Verfügungsdispositivs festgesetzten „Aufsichtsgebühren 2012 an die Oberaufsichtskommission“ um die mit der Strukturreform per 1. Januar 2012 neu eingeführte Aufsichtsabgabe im Sinne von Art. 64*c* BVG und Art. 7 BVV 1 handelt (vgl. act. 1 S. 5 ff., act. 14 S. 3, 5, 6, act. 20 S. 2 ff.). Auf die Erhebung der altrechtlichen Aufsichtsgebühr, welche gemäss Art. 25 Abs. 2 und 3 BVV 1 für den Zeitraum vom 1. bis 23. Januar 2012 geschuldet ist, hat die Vorinstanz nach eigenen Angaben (act. 20 S. 2) in der angefochtenen Verfügung bewusst verzichtet.

7.3

7.3.1 Die Beschwerdeführerin erachtet die ihr in der streitigen Verfügung auferlegte Aufsichtsabgabe für das Jahr 2012 als nicht gesetzeskonform.

Sie verneint das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage für die direkte Überwälzung der Aufsichtsabgabe, welche die Vorinstanz zu ihren Lasten vorgenommen hat. Die Beschwerdeführerin sieht weder im BVG noch in der BVV 1 eine entsprechende Überwälzungsregelung. Eine Grundlage im VGBV und anderen Verordnungen bestreitet sie ebenso wie die von der Vorinstanz angerufenen Prinzipien (act. 1, 16).

7.3.2 Die Vorinstanz rechtfertigt die direkte Erhebung der Aufsichtsabgabe bei der Beschwerdeführerin indessen mit Art. 64*c* Abs. 2 und 3 BVG, Art. 25 Abs. 4 und Art. 7 BVV 1 sowie dem bisherigen Abgaberecht (Art. 1 Abs. 1 VGBV), das sie in der Übergangszeit sinngemäss anwenden will. Ausserdem verweist die Vorinstanz auf die Geltung des Verursacherprinzips, da die Vorsorgeeinrichtungen und die Versicherten in den Genuss der Tätigkeit der OAK BV kämen, und sie beruft sich auf das Gleichbehandlungsgebot sämtlicher Vorsorgeeinrichtungen. Bei der streitigen Abgabe handelt es sich laut Vorinstanz im Übrigen um eine Gemeng- oder Kostenanlastungssteuer, weshalb das Äquivalenzprinzip vorliegend keine Anwendung finde. Das Kostendeckungsprinzip ergebe sich aber aus Art. 6 Abs. 2 BVV 1. Schliesslich macht die Vorinstanz geltend, dass die Überwälzung der Aufsichtsabgabe an die Vorsorgeeinrichtungen auch dem Willen des Gesetzgebers entspreche, wie sich aus den Materialien ergebe (act. 14, 20).

7.4

7.4.1 Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erhebt in Art. 5 Abs. 1 BV das Gesetzmässigkeitsprinzip zu einem allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz, der für die gesamte Staatstätigkeit verbindlich ist. Art. 164 Abs. 1 BV konkretisiert dieses Prinzip für die Bundesgesetzgebung (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 368 ff.; BGE 131 II 13 E. 6.3 mit weiteren Hinweisen).

Dem Legalitätsprinzip entsprechend bedarf die Verpflichtung zu einer öffentlichrechtlichen Geldleistung gemäss der konstanten Rechtsprechung einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche die Leistungspflicht mindestens in den Grundzügen festlegt (Art. 127 Abs. 1 BV; BGE 134 I 179 E. 6.1; 133 V 402 E. 3.2; 132 I 117 E. 4.2; 132 II 371 E. 2.1). Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, so muss er zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber

festlegen (BGE 134 I 179 E. 6.1; 132 II 371 E. 2.1; 130 I 113 E. 2.2). Die Rechtsprechung hat diese Vorgaben für die Abgabenbemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 134 I 179 E. 6.1; 130 I 113 E. 2.2). Diese mögliche Lockerung betrifft nur die Vorgaben zur Bemessung der Abgaben, nicht die Umschreibung der Abgabepflicht (Subjekt und Objekt) als solche (BGE 134 I 179 E. 6.1; 132 I 117 E. 4.2).

7.4.2 Im Folgenden ist die Rechtmässigkeit der Überwälzung der Aufsichtsabgabe im Sinne von Art. 64*c* BVG und Art. 7 BVV 1 von der Vorinstanz auf die Beschwerdeführerin zu prüfen. Gemäss der dargelegten Rechtsprechung ist erforderlich, dass der Gesetzgeber die entsprechende Leistungspflicht zumindest in den Grundzügen regelt. Dazu gehört, wie erwähnt, auch die gesetzliche Umschreibung des Subjektes der Abgabepflicht. Die lediglich für die Bemessung von gewissen Abgaben geltende Lockerung betreffend die gesetzlichen Vorgaben ist nicht anwendbar.

Im BVG ist nicht festgelegt, dass die Vorsorgeeinrichtungen zur Leistung der in Art. 64*c* BVG erwähnten Aufsichtsabgabe verpflichtet sind. Vielmehr ergibt sich aus Art. 64*c* Abs. 2 Bst. a BVG sinngemäss und aus Art. 7 Abs. 1 und 2 BVV 1 ausdrücklich, dass es sich um eine Aufsichtsabgabe der *Aufsichtsbehörden* handelt, welche diesen (von der Oberaufsichtskommission) in Rechnung zu stellen ist. In der hier massgeblichen Übergangsbestimmung von Art. 25 Abs. 4 BVV 1 steht sodann explizit, dass bis zum Ende des Jahres, in dem die Aufsicht an die kantonale Aufsichtsbehörde übergeben wird, die Aufsichtsabgabe durch das BSV geschuldet ist. Von einer Pflicht der Vorsorgeeinrichtungen zur Leistung der Aufsichtsabgabe ist weder im BVG noch in der BVV 1 die Rede. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz ergibt sich aus diesen Rechtsgrundlagen daher keine Pflicht der Beschwerdeführerin zur Leistung der für das Jahr 2012 verfügten Aufsichtsabgabe. Ebenso wenig kann die Vorinstanz eine Abgabepflicht der Beschwerdeführerin aus der altrechtlichen VGBV ableiten, da diese gemäss Art. 25 Abs. 2 BVV 1 nur für die Aufsichtsgebühren nach altem Recht gilt. Die Bestimmungen der allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041), auf welche Art. 11 BVV 1 verweist, finden sodann nur hinsichtlich der Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen Anwendung (Art. 1 Abs. 1 und 2 AllgGebV), nicht aber betreffend die neurechtliche Aufsichtsabgabe. Es be-

steht – entgegen der vorinstanzlichen Meinung – kein Raum für eine sinngemässe Anwendung der AllgGebV. Hinzu kommt, dass es sich bei diesen Rechtsgrundlagen ohnehin um bundesrätliche Verordnungen und nicht um formelle Gesetzestexte handelt. Im Abgaberecht ist die formelle gesetzliche Grundlage aber unersetzlich (siehe auch FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 84). Auf Art. 46*a* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010), welcher Grundlage für die AllGebV bildet, kann die Vorinstanz ihre Forderung nicht stützen. Die hier streitige Abgabepflicht ist auch dort nicht festgelegt. Die von der Vorinstanz im Weiteren geltend gemachten Prinzipien (Verursacherprinzip, Kostendeckungsprinzip) reichen als Grundlagen nicht aus, um die zur Diskussion stehende Abgabepflicht der Beschwerdeführerin zu begründen. Erforderlich ist – wie erwähnt – eine formellgesetzliche Grundlage, aus welcher sich die Pflicht der Beschwerdeführerin zur Leistung der Aufsichtsabgabe im Sinne von Art. 64*c* BVG und Art. 7 BVV 1 an das BSV ergibt. Eine solche Gesetzesgrundlage liegt aber nicht vor. Die von der Vorinstanz eingereichten Gesetzes- und Verordnungsmaterialien (act. 14/1-3) ändern daran nichts. Selbst wenn man in diesen Materialien den von der Vorinstanz mehrfach angerufenen Willen des Gesetzgebers erkennen möchte, würde dies nicht erlauben, auf eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne zu verzichten. Denn nach dem Gesagten bedarf es für die Überwälzung der streitigen Aufsichtsabgabe von der Vorinstanz auf die Beschwerdeführerin einer konkreten Gesetzesnorm auf Bundesebene. Eine solche ist aber nicht vorhanden. Mit dem Hinweis auf das Gleichheitsgebot kann die Vorinstanz schliesslich nichts zu ihren Gunsten ableiten. Das Gebot rechtsgleicher Rechtsanwendung ist nur verletzt, wenn die gleiche Behörde gleiche Sachverhalte unterschiedlich beurteilt (vgl. REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2. Auflage, Bern 2013, S. 421 f. mit Hinweisen). Eine derartige Konstellation seitens der Vorinstanz ist vorliegend nicht gegeben.

7.5 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die der Beschwerdeführerin von der Vorinstanz auferlegte Aufsichtsabgabe für das Jahr 2012 von Fr. 56'523.- keine gesetzliche Grundlage hat. Die Dispositivziffer 4 der vorinstanzlichen Verfügung vom 23. Januar 2012 erweist sich daher als nicht rechtmässig. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich zu prüfen, ob die umstrittene Aufsichtsabgabe für das Jahr 2012 richtig bemessen wurde.

8.

Die Beschwerde ist damit gutzuheissen und die Dispositivziffer 4 der vorinstanzlichen Verfügung vom 23. Januar 2012 ist aufzuheben.

9.

9.1 Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG), wobei den Vorinstanzen keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Vorliegend unterliegt die Vorinstanz im Hauptverfahren, weshalb dafür keine Verfahrenskosten erhoben werden und auch auf eine Kostenauferlegung hinsichtlich der Zwischenverfügung vom 30. März 2012 (act. 7) verzichtet wird (vgl. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Beschwerdeführerin ist der von ihr geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'500.- nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

9.2 Die Beschwerdeführerin liess sich nicht extern vertreten und es sind auch keine grösseren Auslagen ersichtlich, so dass ihr trotz Obsiegens keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario, Art. 7 ff. VGKE). Die Vorinstanz hat ebenso wenig Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Es folgt das Urteilsdispositiv)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Dispositivziffer 4 der vorinstanzlichen Verfügung vom 23. Januar 2012 wird aufgehoben.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'500.- nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Formular Zahladresse)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. _____)
– Oberaufsichtskommission BVG

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Daniel Stufetti	Patrizia Levante

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: