Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1499/2012

Urteil vom 17. März 2014

Besetzung

Richter Daniel Stufetti (Vorsitz),
Richter Beat Weber,
Richter Christoph Rohrer,
Gerichtsschreiberin Patrizia Levante.

Parteien

A._____-Pensionsstiftung,
Beschwerdeführerin,

gegen

BSABB BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel,
Eisengasse 8, Postfach, 4001 Basel,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gebühren für die Prüfung der Jahresberichterstattung;
Verfügung der BSABB vom 13. Februar 2012.

Sachverhalt:

A.
Die A._____-Pensionsstiftung (nachfolgend: Stiftung) mit Sitz in Z._____ ist eine seit Dezember 1995 im Handelsregister des Kantons Basel-Landschaft eingetragene Stiftung im Sinne von Art. 80 ff. des Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) und Art. 331 des Obligationenrechts (OR, SR 220). Sie bezweckt laut Handelsregisterauszug die "Vorsorge für die Mitarbeiter der A._____ (Schweiz) AG sowie den mit ihr verbundenen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz und ihre Hinterbliebenen gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod. Die Stiftung kann mit Zustimmung der Stifterin auch die Vorsorge für Mitarbeiter von anderen wirtschaftlich oder finanziell eng mit der A._____ verbundenen Unternehmen und ihre Hinterbliebenen aufgrund von Anschlussvereinbarungen übernehmen. Sie kann ferner mit Zustimmung der Stifterin die Vorsorge für Personen, die für Tochterfirmen im Ausland für die Zwecke der A._____-Gruppe tätig sind oder die früher für die A._____-Gruppe tätig waren, durchführen und kann im Rahmen des Stiftungszweckes ausserreglementarische Leistungen an Destinatäre ausrichten, wenn der Stiftung durch die Stifterin oder durch Dritte zu solchen Zwecken Sondermittel mit dieser Auflage zur Verfügung gestellt werden" (act. 1/1; 16).

B.
Die Aufsicht über die Stiftung nahm bis Ende 2011 das Amt für Stiftungen und berufliche Vorsorge des Kantons Basel-Landschaft wahr. Per 1. Januar 2012 wurden dessen Amtsgeschäfte auf die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (nachfolgend: BSABB) übertragen (vgl. act. 16; 8/1).

C.
Mit Verfügung vom 13. Februar 2012 (act. 1/2) schloss die BSABB die Kontrolle der von der Stiftung für das Jahr 2010 eingereichten Berichterstattungsunterlagen ab und verfügte, von Bericht und Rechnung werde Kenntnis genommen (Ziffer 1), hinsichtlich der Bemerkungen werde auf den Anhang verwiesen (Ziffer 2) und die Prüfgebühr betrage Fr. 11'800.- (Ziffer 3).

D.
In der Folge stellte die Stiftung bei der BSABB ein Gesuch um Wiedererwägung der verfügten Prüfgebühr (act. 1/3). Dieses Gesuch wurde von der BSABB mit Schreiben vom 8. März 2012 abgelehnt (act. 1/4).

E.
Mit Eingabe vom 16. März 2012 (Poststempel: 18. März 2012; act. 1) erhob die Stiftung (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung der BSABB vom 13. Februar 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Eingang: 19. März 2012). Sie beantragte die Aufhebung der Verfügung in Bezug auf Ziffer 3 und eine Neuberechnung der Gebühr anhand des für das Jahr 2010 gültigen Gebührenreglements, unter Kostenfolge. Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin aus, dass die Anwendung der (höheren) Gebührenansätze für das Jahr 2012 für die Prüfung des fristgerecht eingereichten Jahresberichts 2010 nicht nachvollziehbar sei. Die neue Aufsichtsstruktur und die entsprechend angepassten Gebühren würden erst ab dem 1. Januar 2012 gelten. Verzögerungen auf Seiten der Aufsicht habe nicht die Beschwerdeführerin zu vertreten und zudem sei der Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten.

F.
Den mit Zwischenverfügung vom 21. März 2012 einverlangten Kostenvorschuss von Fr. 800.- (act. 2) leistete die Beschwerdeführerin am 11. April 2012 (act. 4).

G.
In ihrer Vernehmlassung vom 10. August 2012 (act. 8) stellte die BSABB (nachfolgend: auch Vorinstanz) den Antrag, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung legte die Vorinstanz zusammengefasst dar, dass sie die von der Beschwerdeführerin anfangs Juli 2011 eingereichten Unterlagen usanzgemäss in der ersten Hälfte des Folgejahres bearbeitet habe. Aufgrund der Risikotriage sei keine prioritäre Behandlung notwendig gewesen, die Kontrolle habe aber doch zu wesentlichen Bemerkungen Anlass gegeben. Die bisherige Aufsichtsbehörde sei per Ende 2011 aufgehoben worden, weshalb der bis dahin gültig gewesene Gebührentarif mangels einer entsprechenden Übergangsbestimmung keine Anwendung mehr finden könne. Die Gebührenfestlegung sei daher richtigerweise anhand der für die Vorinstanz ab 1. Januar 2012 geltenden Ordnung vorgenommen worden. Diese Gebühren müssten kostendeckend sein und liessen sich gesamtschweizerisch vergleichen.

H.
Die Beschwerdeführerin hielt in ihrer Replik vom 17. September 2012 (act. 10) an der Beschwerde fest und beantragte die Anwendung der für das Jahr 2011 gültigen Gebührenordnung, indem sie ihre Argumente im Wesentlichen wiederholte.

I.
Die Vorinstanz erneuerte in ihrer Duplik vom 23. November 2012 (act. 14) den Antrag auf Beschwerdeabweisung und ihre bisherigen Ausführungen mit Ergänzungen.

J.
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 Anordnung ist als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu qualifizieren. Die BSABB gilt gestützt auf Art. 33 Bst. i VGG als Vorinstanz, nachdem sie als Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 61 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG, SR 831.40) verfügt hat und die Anfechtbarkeit ihrer Verfügungen beim Bundesverwaltungsgericht in Art. 74 Abs. 1 BVG vorgesehen ist. 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 Beschwerdeführerin macht geltend, die vom 13. Februar 2012 datierende Verfügung sei ihr am 16. Februar 2012 zugestellt worden (act. 1 S. 2), was von der Vorinstanz nicht konkret bestritten wird. Es ist daher zugunsten der Beschwerdeführerin davon auszugehen, dass die am 18. März 2012 bei der Schweizerischen Post aufgegebene Beschwerde fristgerecht (Art. 50 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 VwVG) und im Übrigen auch formgerecht (Art. 52 VwVG) eingereicht wurde. 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 13. Februar 2012. Sie ist Ausgangspunkt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Die vorinstanzliche Verfügung wird von der Beschwerdeführerin hinsichtlich Ziffer 3 angefochten. Streitgegenstand ist daher die von der Vorinstanz in Ziffer 3 verfügte Prüfgebühr in der Höhe von Fr. 11'800.-.

5.

5.1 Das Bundesverwaltungsgericht stellt bei der Beurteilung einer Streitsache im Bereich der beruflichen Vorsorge grundsätzlich auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verwaltungsverfügung (hier: 13. Februar 2012) eingetretenen Sachverhalt ab (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4096/2010 vom 6. Januar 2012 E. 3 mit weiteren Hinweisen).

5.2 Nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln sind in verfahrensrechtlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (BGE 130 V 1 E. 3.2), unter Vorbehalt spezialgesetzlicher Übergangsbestimmungen.

5.3 In materiellrechtlicher Hinsicht sind – 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). Mit der Revision des BVG per 1. Januar 2012 (sog. Strukturreform) wurde die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge neu organisiert und es wurden in Art. 61 ff. BVG massgebliche Änderungen aufgenommen. Die Gesetzesrevision enthält allerdings keine Übergangsbestimmungen zum anwendbaren Recht im Aufsichtsbereich. Dementsprechend gelangt das im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides in Kraft stehende Recht zur Anwendung. Die streitige Verfügung datiert vom 13. Februar 2012, weshalb hier das BVG in der Fassung gemäss Änderung vom 19. März 2010 (Strukturreform, AS 2011 3393, BBl 2007 5669, in Kraft seit 1. Januar 2012), die Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1, SR 831.435.1) vom 10. und 22. Juni 2011 (AS 2011 3425, in Kraft seit 1. Januar 2012) sowie die Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (BVV 2, SR 831.441.1) in der am 1. Januar 2012 gültig gewesenen Fassung anwendbar sind.

6.

Vorliegend ist streitig und zu klären, ob die Vorinstanz für die Prüfung der Jahresrechnung 2010 zu Recht eine Prüfgebühr von Fr. 11'800.- in Rechnung gestellt hat.

6.1

6.1.1 Die Kantone bezeichnen die zuständige Behörde für die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, mit Sitz im Kantonsgebiet (Art. 61 Abs. 1 BVG). Die Kantone können gemeinsame Aufsichtsregionen bilden und dafür eine Aufsichtsbehörde bezeichnen (Art. 61 Abs. 2 BVG). Die Aufsichtsbehörde ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie unterliegt in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen (Art. 61 Abs. 3 BVG).

Die Aufsichtsbehörde wacht gemäss Art. 62 Abs. 1 BVG darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die Revisionsstellen für berufliche Vorsorge, die Experten für berufliche Vorsorge sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, die gesetzlichen Vorschriften

einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird, indem sie insbesondere: die Übereinstimmung der statutarischen und reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtungen und der Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, mit den gesetzlichen Vorschriften prüft (Bst. a); von der Vorsorgeeinrichtung sowie von der Einrichtung, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dient, jährlich Berichterstattung fordert, namentlich über ihre Geschäftstätigkeit (Bst. b); Einsicht in die Berichte der Kontrollstelle und des Experten für berufliche Vorsorge nimmt (Bst. c); die Massnahmen zur Behebung von Mängeln trifft (Bst. d); Streitigkeiten betreffend das Recht der versicherten Person auf Information gemäss den Art. 65*a* und 86*b* Abs. 2 beurteilt; dieses Verfahren ist für die Versicherten in der Regel kostenlos (Bst. e).

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben stützt sich die Aufsichtsbehörde auf die Berichte der Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstellen (Art. 62*a* Abs. 1 BVG). Die Kosten für aufsichtsrechtliche Massnahmen gehen zulasten der Vorsorgeeinrichtung oder Einrichtung, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dient, welche die Massnahme verursacht hat (Art. 62*a* Abs. 3 BVG).

6.1.2 Gestützt auf Art. 61 Abs. 2 BVG haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft am 8./14. Juni 2011 den Vertrag über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag; SG 833.100 [Basel-Stadt] bzw. SGS 211.2 [Basel-Landschaft]) abgeschlossen (act. 8/1). Die BSABB ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt und bezweckt die gemeinsame Erfüllung der den Kantonen nach Art. 61 ff. BVG obliegenden Aufgaben (§ 1 und § 2 Abs. 1 BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag [nachfolgend auch: Vertrag]). Für ihre Tätigkeit erhebt die BSABB Gebühren (§ 17 Abs. 1 des Vertrages). Diese Gebühren decken die Kosten (einschliesslich der Einlagen in den Reservefonds) und bestehen aus einer jährlichen Aufsichtsgebühr sowie Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen (§ 17 Abs. 2 Bst. a und b des Vertrages). Die Aufsichtsgebühr wird aufgrund des Bruttovermögens bemessen. Die Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen werden den Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen nach effektivem Aufwand in Rechnung gestellt (§ 17 Abs. 3 des Vertrages). Der Verwaltungsrat als oberstes Organ der BSABB legt die Gebührenordnung fest (§ 4 und 6 Bst. j des Vertrages). Dementsprechend wurde vom Verwaltungsrat am 23. Januar 2012 die Ordnung über die berufliche Vorsorge (nachfolgend auch: Ordnung; act. 8/2) beschlossen, welche in § 9 Abs. 1 vorsieht, dass die BSABB für

ihre Tätigkeit Gebühren gemäss Anhang erhebt. Dem Anhang der Ordnung sind in Ziff. 1 Gebührenansätze für die jährliche Grundgebühr, die sich an den jeweiligen Bilanzsummen orientiert, sowie Gebühren für spezielle, nach Aufwand verrechnete Handlungen zu entnehmen. In § 30 des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrages ist die Geschäftsübergabe geregelt: Die Berichte und Rechnungen von Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen sowie die hängigen Verfahren werden per Datum der Betriebsaufnahme von der BSABB zur Bearbeitung übernommen. Die aus solchen Geschäften entstehenden Gebühren verbleiben bei der BSABB. Der BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag sowie die erwähnte Ordnung wurden am 1. Januar 2012 wirksam (vgl. § 31 des Vertrages und Schlussbestimmung der Ordnung).

6.2

6.2.1 Die Beschwerdeführerin beanstandet die vorinstanzliche Anwendung der seit dem 1. Januar 2012 gültigen neuen Gebührenordnung auf die von ihr angeblich rechtzeitig am 6. Juli 2011 eingereichte Jahresrechnung 2010. Sie macht geltend, es hätte vielmehr der bisher geltende niedrigere Tarif angewendet werden sollen, der zu einer Gebühr von Fr. 3'300.- (anstelle von Fr. 11'800.-) geführt hätte. Mit Hinweis auf die Rechtssicherheit und das Gleichbehandlungsgebot wendet die Beschwerdeführerin ein, sie müsse aufgrund der organisatorischen Veränderungen auf Seiten der Vorinstanz keinen willkürlichen Wechsel der Gebührenordnung hinnehmen (act. 1, 10).

6.2.2 Die Vorinstanz rechtfertigt die Anwendung der ab 1. Januar 2012 geltenden Gebührenordnung mit dem Fehlen einer Übergangsbestimmung, wonach der bisherige Gebührentarif bzw. die Verordnung über die Beaufsichtigung der Stiftungen und der Vorsorgeeinrichtungen (VBSV) anwendbar wäre. Sie macht geltend, sie habe per 31. Dezember 2011 von den früheren Aufsichtsbehörden sämtliche unerledigten Pendenzen übernehmen und diese erledigen müssen. Die Prüfung der Jahresrechnung 2010 und die Verrechnung der entsprechenden Gebühr in der ersten Hälfte des Jahres 2012 erachtet die Vorinstanz als usanz- und fristgemäss, zumal keine prioritäre Behandlung angezeigt gewesen sei und die Umstrukturierung bzw. Zusammenlegung der bisherigen Aufsichtsbehörden per Ende 2011 zu entsprechenden Pendenzen geführt habe. Einen Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot verneint die Vorinstanz mit der Begründung, dass sämtliche, nicht prioritär zu erfolgenden Prüfungen im Sinne der Erfüllung des Leistungsauftrags gleich behandelt

würden. Die Erhöhung der Gebühren per 1. Januar 2012 erklärt die Vorinstanz damit, dass sie seit der Umstrukturierung finanziell selbständig und daher zur Kostendeckung gezwungen sei. Sie führt Gebührenvergleiche mit dem Kanton Bern und der Romandie an, woraus ersichtlich sei, dass sich die vorinstanzliche Gebührenerhebung gesamtschweizerisch vergleichen lasse (act. 8, 14).

6.3

6.3.1 Gemäss Art. 61 Abs. 3 BVG ist die Aufsichtsbehörde eine öffentlichrechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und unterliegt in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen. Es war folglich zulässig und auch notwendig, dass sich die BSABB durch die Bestimmungen des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrages einen Rahmen für ihre Tätigkeit gesetzt hat (siehe Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1697/2012 vom 17. Dezember 2013 E. 3.4.1). Aus dem Anhang der gestützt auf den Vertrag erlassenen Ordnung ist ersichtlich, dass sich die Grundgebühren für die Ausübung der Aufsicht nach der jeweils ausgewiesenen Bilanzsumme richten (Ziff. 1 Abs. 1). Bei einer Bilanzsumme von Fr. 500'000'001 bis Fr. 1'000'000'000 beträgt die Grundgebühr Fr. 11'800.- (act. 8/2).

6.3.2 Die Beschwerdeführerin wies per 31. Dezember 2010 eine Bilanzsumme von Fr. 881'804'237.83 aus (act. 8/5 S. 2). Die Erhebung einer Grundgebühr von Fr. 11'800.- entspricht daher der ab 1. Januar 2012 wirksamen Gebührenordnung.

6.4

6.4.1 Wie bereits dargelegt (E. 5.2 und 5.3), ist bei der Frage der Anwendbarkeit von neuen Bestimmungen zwischen Vorschriften des formellen und des materiellen Rechts zu unterscheiden. Gemäss der Bundesgerichtspraxis ist geändertes formelles Recht (Verfahrensrecht) sofort bzw. mit dem Tag des Inkrafttretens anwendbar (BGE 130 V 560 E. 3.1; 130 V 1 E. 3.2), hingegen sind hinsichtlich des materiellen Rechts diejenigen Bestimmungen anzuwenden, welche bei der Verwirklichung des Sachverhaltes Geltung hatten (BGE 130 V 329 E. 2.3; 129 V 1 E. 1.2).

6.4.2 Die Verfahrenskosten gehören rechtsprechungsgemäss zum formellen Recht (vgl. VPB 70.7 E. 7b/aa und VPB 70.8 E. 5a/aa), weshalb grundsätzlich von der sofortigen Anwendbarkeit der geänderten Gebührenansätze auszugehen ist. Eine Ausnahme ist zu machen, wenn aufgrund der Anwendung des neuen Verfahrensrechts die Kontinuität des

materiellen Rechts nicht gewährleistet ist (BGE 115 II 97 E. 2c) oder wenn keine Kontinuität zwischen dem alten und neuen verfahrensrechtlichen System besteht, weil mit dem neuen Recht eine grundlegend neue Verfahrensordnung geschaffen worden ist (BGE 136 II 187 E. 3.1; 130 V 1 E. 3.2; 112 V 356 E. 4a; ULRICH MEYER/PETER ARNOLD, Intertemporales Recht, in: ZSR 2005 I S. 135 ff.) Das Bundesgericht hat auch den Grundsatz der Anwendbarkeit des für die Privaten milderen Rechts (lex mitior) als Ausdruck allgemeiner intertemporalrechtlicher Erwägungen bezeichnet (BGE 127 II 209 E. 2b). Er gilt demnach auch im intertemporalen Verfahrensrecht (vgl. BGE 115 II 97 E. 2c; 111 V 46 E. 4; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2A.312/2004 vom 22. April 2005 E. 2.3). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts findet die Anwendung des neuen Rechts auf jeden Fall im Grundsatz von Treu und Glauben ihre Grenze. Danach ist die Anwendung neuen Rechts rechtsmissbräuchlich, wenn die Behörden das Verfahren ungebührlich lange verschleppt haben und wenn ohne diese Verschleppung das alte Recht angewendet worden wäre (BGE 110 Ib 332 E. 3a; 130 I 174 E. 2.2 f.). Vorbehalten bleiben aber die gesetzlichen Bestimmungen. Sofern vorhanden, sind demnach die gesetzlichen Übergangsvorschriften massgebend (vgl. zum Ganzen: ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 130 ff.).

6.4.3 Vorliegend ist die Anwendung des neuen Rechts in Bezug auf die von der Vorinstanz für die Ausübung der Aufsicht verfügten Prüfgebühr streitig. Es stehen damit Kosten eines (erstinstanzlichen) Verwaltungsverfahrens im Streit, welche – wie erläutert – dem formellen Recht zuzuordnen sind. Eine übergangsrechtliche Bestimmung, auf welche man abstellen könnte, ist nicht vorhanden. Entsprechend dem oben erwähnten Grundsatz ist daher das geänderte Verfahrensrecht sofort anwendbar und die Gebührenfrage nach den neuen Vorschriften zu lösen. Ein Ausnahmefall im genannten Sinne – namentlich eine Gefährdung der Kontinuität des materiellen Rechts oder eine fehlende Kontinuität zwischen dem alten und dem neuen verfahrensrechtlichen System – liegt nicht vor, da im Wesentlichen nur die zuständige Behörde gewechselt hat, nicht aber ein komplett neues System geschaffen wurde (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1697/2012 vom 17. Dezember 2013 E. 3.4.2). Ebenso wenig erscheint die Anwendung der neuen Bestimmungen rechtsmissbräuchlich. Die Prüfung der von der Beschwerdeführerin anfangs Juli 2011 eingereichten Unterlagen durch die Vorinstanz erfolgte anfangs Februar 2012. Eine Bearbeitungsdauer von sieben Monaten erscheint nicht übermässig lange und kann insbesondere angesichts der per Ende 2011

in Kraft getretenen Strukturreform bzw. der damit zusammenhängenden Umstrukturierung seitens der Vorinstanz nicht als ungebührlich lange Verschleppung des Verfahrens betrachtet werden. Vorbehältlich einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die Erhebung der umstrittenen Gebühr besteht somit kein Grund, weshalb nicht auf die neuen verfahrensrechtlichen Bestimmungen abgestellt werden sollte.

6.5

6.5.1 Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erhebt in Art. 5 Abs. 1 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 öffentlichen Abgabe gemäss der konstanten Rechtsprechung einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche die Leistungspflicht mindestens in den Grundzügen festlegt. Den rechtsanwendenden Behörden darf kein übermässiger Spielraum verbleiben, und die Abgabepflichten müssen voraussehbar und rechtsgleich sein (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 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). Der Umfang des Legalitätsprinzips ist demnach je nach der Art der Abgabe zu differenzieren. Das Prinzip darf indessen weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 132 II 371 E. 2.1; 130 I 113 E. 2.2). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist bei Gebühren sodann eine gewisse Pauschalisierung zulässig und das Kostendeckungsprinzip wür-

de selbst dann nicht verletzt, wenn eine Gebühr im Einzelfall höher wäre als die dafür aufgewendeten Kosten (vgl. dazu BGE 126 I 180 E. 3a/aa; Urteil des Bundesgerichts 2P.87/2006 vom 14. Februar 2007 E. 3.5).

6.5.2 Dass es sich bei der hier streitigen Prüfgebühr um eine jährliche Aufsichtsgebühr handelt, ist unbestritten und nicht zu bezweifeln. Die von der Vorinstanz vorgenommene Prüfung war aufsichtsrechtlicher Natur und erfolgte gestützt auf Art. 62 BVG. Grundlage für die Erhebung der Gebühr bildeten der bereits zitierte BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag sowie die vorne genannte Ordnung über die berufliche Vorsorge bzw. deren Anhang. Beim BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrag beider Basel handelt es sich um eine interkantonale Vereinbarung, welche von den beiden kantonalen Parlamenten genehmigt wurde. In § 17 des Vertrages sind Subjekt und Objekt der Abgabepflicht sowie die Bemessungsgrundlagen in den Grundzügen festgelegt. Diese Bestimmung ist unmittelbar rechtssetzend, weshalb sie als Rechtsquelle für die Erhebung der streitigen Gebühr gelten kann (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 178). In § 9 bzw. Ziff. 1 der Gebührenordnung, welche der Verwaltungsrat der BSABB gestützt auf § 6 Bst. j und k des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrages i.V.m. Art. 97 Abs. 2 BVG beschlossen hat, ist sodann der Gebührenrahmen für die vorinstanzliche Tätigkeit festgehalten, was gemäss der dargelegten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässig ist. Insgesamt stützt sich die von der Vorinstanz verfügte Prüfgebühr somit auf eine hinreichende rechtssatzmässige Grundlage (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1697/2012 vom 17. Dezember 2013 E. 3.4.5).

6.5.3 Bei Gebühren steht der Abgabe eine staatliche Gegenleistung gegenüber, welche dem Abgabepflichtigen in der Regel individuell zurechenbar ist (sogenannte Individualäquivalenz). In einem gewissen Umfang ist dies auch bei Aufsichtsgebühren der Fall, doch handelt es sich letztlich oft um Mischrechnungen von individuell zurechenbarem und pauschal angerechnetem Aufwand. Die Erhebung der Gebühren erfolgt grundsätzlich kraft Sachzusammenhangs, das heisst gestützt auf eine Sachkompetenz der die Gebühren erhebende Behörde (so statt anderer: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2405/2006 vom 30. Oktober 2007 E. 5.6.4). Die staatliche Gegenleistung und der erforderliche Sachzusammenhang stehen hier nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ausser Frage. Im Raum liegt aber die Äquivalenz zwischen der vorinstanzlichen Gebühr und der von ihr erbrachten Aufsichtsleistung.

Wie weit das Äquivalenzprinzip bei Aufsichtsabgaben überhaupt herangezogen werden kann, ist streitig, da die mit der Aufsichtsabgabe finanzierte Amtstätigkeit den einzelnen Abgabepflichtigen nicht individuell zugerechnet werden kann (vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 15. Juli 1999 in: VPB 64.25; Botschaft des Bundesrates betreffend das Bundesgesetz über die Erhebung von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK vom 22. Oktober 2003 Ziff. 1.1.2 [BBl 2003 7769] sowie die entsprechenden Nichteintretensbeschlüsse der Eidgenössischen Räte [AB 2004 S 842 ff. und 2005 N 1833 ff.]). Die Beschwerdeführerin behauptet jedenfalls nicht, dass die seitens der Vorinstanz im Rahmen ihrer Prüfung getätigten Aufwendungen im Verhältnis zur Aufsicht über andere vergleichbare Vorsorgeeinrichtungen weniger Aufwand verursacht hätte. Dass die Jahresgebühr bisher niedriger war, vermag die Höhe der neuen Gebührenansätze zudem nicht in Frage zu stellen. Möglicherweise konnte dieser tiefere Betrag die Aufwendungen der früheren, kantonalen Aufsichtsbehörde nämlich nicht decken und machte somit eine gewisse Quersubventionierung nötig. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die seitens der Vorinstanz genannten, von der Struktur her vergleichbaren Aufsichtsbehörden ähnliche Gebührenansätze kennen, weshalb auch unter diesem Blickwinkel die von der BSABB erhobene Gebühr nicht als übermässig hoch erscheint.

6.5.4 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die von der Vorinstanz erhobene Gebühr auf einer genügenden und klaren rechtssatzmässigen Grundlage beruht. Es besteht damit kein Anlass, das für den Betroffenen günstigere Recht anzuwenden. Auch unter dem Aspekt des Äquivalenzprinzips sind die Gebühren nicht zu beanstanden, da sich diese an einem objektiven Kriterium (Bilanzsumme der zu prüfenden Einrichtung) orientieren, welches grundsätzlich tauglich und gebräuchlich ist. Es wird auch von anderen Aufsichtsbehörden bei der Gebührenbemessung angewendet (vgl. etwa das Gebührenreglement der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht vom 21. Oktober 2011, BSG 212.223.3). Schliesslich ist festzustellen, dass mangels entsprechender Übergangsbestimmungen für die im Jahr 2012 erfolgte Prüfung zwingend auf die neuen, für die BSABB geltenden Bestimmungen abzustellen war. Dies gilt umso mehr angesichts der Tatsache, dass die BSABB aufgrund ihrer finanziellen Unabhängigkeit darauf angewiesen ist, mit den erhobenen Gebühren die bei ihr anfallenden Kosten zu decken (vgl. § 17 Abs. 2 des BVG- und Stiftungsaufsichtsvertrages) und deshalb bei Erlass der neuen Ordnung bewusst auf Übergangsbestimmungen verzichtet wurde (siehe auch Urteil

des Bundesverwaltungsgerichts C-1697/2012 vom 17. Dezember 2013 E. 3.4.5). Die Verfügung der Vorinstanz ist somit nicht zu beanstanden.

Die Beschwerde ist demnach abzuweisen und die angefochtene Verfügung ist zu bestätigen.

7.
Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

7.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Entsprechend dem vorliegenden Prozessausgang sind der Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten, welche auf Fr. 800.- festzulegen sind, aufzuerlegen und mit dem bereits geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 800.- zu verrechnen.

7.2 Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der obsiegenden Vorinstanz ist als Behörde keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE) und die unterliegende Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 800.- verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)
– das Bundesamt für Sozialversicherungen
– die 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: