Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-3096/2012

Urteil vom 21. März 2014

Besetzung

Richterin Franziska Schneider (Vorsitz),
Richter Beat Weber, Richter Vito Valenti,
Gerichtsschreiber Roger Stalder.

Parteien

A._____**,** Schweiz**,**
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Aufsichtsgebühr der Oberaufsichtskommission.

Sachverhalt:

A.
Am 9. Mai 2012 erliess das Bundesamt für Sozialversicherungen (*im Folgenden*: BSV oder Vorinstanz) eine Verfügung, mit welcher die Aufsicht über die A._____ (*im Folgenden:* A._____ oder Beschwerdeführerin) mit Sitz im Kanton Aargau an die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (*im Folgenden:* BVSA) übertragen worden war (Ziff. 1 des Dispositivs). Weiter wurden – nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung – die Löschung der A._____ aus dem Register für berufliche Vorsorge verfügt (Ziff. 2) und die Aufsichtsgebühren 2011 (Fr. 43'900.10) und 2012 der anteilsmässig noch vom BSV übernommenen Aufsichtstätigkeit (Fr. 18'291.70) auf insgesamt Fr. 62'191.80 festgelegt (Ziff. 3). Weiter wurde in Ziff. 4 des Dispositivs darauf hingewiesen, dass die Aufsichtsgebühren 2012 an die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (*im Folgenden:* OAK BV) Fr. 110'821.60 betragen würden und die Rechnung im September 2013 versandt werde (Akten im Beschwerdeverfahren [*im Folgenden:* B-act.] 1, Beilage 1).

B.
Gegen die Verfügung vom 9. Mai 2012 erhob die A._____ beim Bundesverwaltungsgericht mit Eingabe vom 8. Juni 2012 Beschwerde und beantragte, in Gutheissung der Beschwerde sei Ziff. 4 dieser Verfügung aufzuheben (B-act. 1).

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Aufsichtsabgabe an die Oberaufsichtsbehörde sei völlig unverhältnismässig. Es sei nicht einzusehen, weshalb die Stelle, welche gesetzlich mit Abstand am wenigsten Aufwand betreiben müsse, eine Gebühr von Fr. 110'821.60 erheben dürfe. Dies sei keineswegs im Sinne der Strukturreform, mit welcher übertriebene Kostenabschöpfungen bekämpft werden sollen. Es sei auch nicht einzusehen, weshalb die Gebühr ohne Einschränkung nach Anzahl der versicherten Personen festgelegt werde, wenn für die Vorsorgeeinrichtungen mit wenig Versicherten praktisch derselbe Aufwand betrieben werde. Zumindest müsste für Vorsorgeeinrichtungen mit vielen Versicherten eine maximale Obergrenze festgelegt werden. Ebenso wäre für Vorsorgeeinrichtungen mit wenig Versicherten eine minimale Untergrenze gerechtfertigt. Ein solches Vorgehen sei in ähnlichen Fällen bei einer Gebührenerhebung üblich. Im Ergebnis sei festzuhalten, dass die in Art. 7 Abs. 1 Bst. b der Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge vom 10. und 22. Juni 2011 (BVV 1; SR 831.435.1) durch den Bundes-

rat festgelegte jährliche Aufsichtsabgabe von 80 Rappen für jede bei der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtung versicherte Person im Falle der A._____ das Äquivalenzprinzip und damit Art. 5 Abs. 2, Art. 8 und Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verletze, sollte sie als Gebühr zu qualifizieren sein. Die Höhe der Aufsichtsabgabe sei weder im BVG noch in einem anderen Bundesgesetz festgelegt. Werde sie als voraussetzungslos geschuldete Steuer oder Gemengsteuer qualifiziert, bestehe dafür keine genügende gesetzliche Grundlage. Damit liege eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 1 BV vor. Eine genügende gesetzliche Grundlage betreffend die Aufsichtsabgabe sei umso mehr zu fordern, als deren exorbitante Ausgestaltung durch den Bundesrat dem Ziel einer günstigeren beruflichen Vorsorge fundamental widerspreche.

C.
Mit Zwischenverfügung vom 15. Juni 2012 wurde die Beschwerdeführerin – unter Hinweis auf die Säumnisfolgen (Nichteintreten auf die Beschwerde) – aufgefordert, innert Frist einen Kostenvorschuss von Fr. 2'000.- in der Höhe der mutmasslichen Verfahrenskosten zu leisten (B-act. 4); dieser Aufforderung wurde nachgekommen (B-act. 5).

D.
In ihrer Vernehmlassung vom 5. September 2012 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin (B-act. 10).

In formeller Hinsicht führte sie unter anderem aus, das vorliegende Verfahren umfasse die strittige Frage der Erhebung der Aufsichtsgebühren betreffend das Jahr 2012 zu Handen der OAK BV, welche durch die Vorinstanz in Ziff. 4 des Dispositivs der Verfügung vom 9. Mai 2012 erhoben worden sei. Der Streitgegenstand sei von der Beschwerdeführerin in deren Antrag explizit darauf beschränkt worden.

In materieller Hinsicht wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Tätigkeit im Rahmen der Oberaufsicht beinhalte die Überwachung des Systems der beruflichen Vorsorge als Ganzes. Diese Tätigkeit könne jeweils nicht einer einzelnen Stiftung oder den Versicherten kausal und verursachergerecht angelastet werden. Der umstrittenen Abgabe stehe keine konkrete direkte und zurechenbare Dienstleistung der OAK BV für eine Stiftung oder einen Versicherten gegenüber. Es handle sich folglich nicht um eine Gebühr im engen rechtlichen Sinn. Die Abgabe sei daher eher als eine

Kostenanlastungssteuer oder eine Gemengsteuer zu betrachten. Das bei den Gebühren anwendbare Äquivalenzprinzip finde weder bei den Gemeng- noch bei den Kostenanlastungssteuern Anwendung, was von der Beschwerdeführerin anerkannt und in der Beschwerde selber festgehalten werde. Die Aufsichtsabgabe diene der Finanzierung der Tätigkeit der OAK BV und folglich der Aufsicht über das gesamte System der zweiten Säule. Die Abgabe sei bewusst den in der zweiten Säule versicherten Personen angelastet worden, da diese als klar abgrenzbarer Personenkreis im besonderen Masse von den Aufwendungen des Gemeinwesens – sprich OAK BV – profitierten. Nebst der Schlussfolgerung, dass es sich um eine Gemengsteuer handle, wäre es auch denkbar, die Abgabe als voraussetzungslos geschuldete Kostenanlastungssteuer zu bezeichnen. Im Ergebnis der rechtlichen Beurteilung würde dies jedoch nichts ändern. Wenn das Äquivalenzprinzip keine Anwendung auf die Aufsichtsabgaben für die OAK BV finde, könne nicht argumentiert werden, diese Abgabe sei zu hoch resp. nicht verhältnismässig. Demgegenüber müsse dem Legalitätsprinzip Rechnung getragen werden. Wie die Beschwerdeführerin richtig ausführe, seien an die gesetzlichen Grundlagen hohe Anforderungen zu stellen. Dies sei dem Gesetzgeber bewusst gewesen und dieser habe in Art. 64*c* Abs. 2 BVG die Bemessungsgrundlagen der Abgabe ausführlich festgelegt. Der Kreis der Zahlstellen sei im Gesetz klar gezogen; diese Abgaben seien von der OAK BV "bei den Aufsichtsbehörden" einzuziehen (Art. 64*c* Abs. 2 Bst. a BVG i.V.m. Art. 7 BVV 1). Aufgrund der Materialien ergebe sich schlüssig, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden die Abgabe von den Stiftungen einzuziehen und an die OAK BV abzuliefern haben würden. Nur während der Übergangszeit sei gemäss der Übergangsbestimmung in Art. 25 Abs. 2 BVV 1 und aus Praktikabilitätsgründen die Abgabe von den Stiftungen direkt dem BSV geschuldet, welches die Abgabe an die OAK BV weitergebe. Diese Abgabe diene einzig zur Kostendeckung der Tätigkeit dieser Kommission und dessen Sekretariat. Die Grundlage der Kostenerhebung sei transparent im Gesetz, in der Verordnung und in den jeweiligen Mitteilungen zugänglich. Die OAK BV müsse der beruflichen Vorsorge dienen, letztlich also im Interesse der Vorsorgeeinrichtungen bzw. Versicherten tätig sein (vgl. unter anderem Mitteilung BSV Nr. 123 S. 53). Da die OAK BV das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes überwache, diene sie allen am System beteiligten versicherten Personen, was die Begründung zur Erhebung der Abgabe gestützt auf die Anzahl der versicherten Personen darstelle. Die Delegation der Bestimmung der Höhe der Abgabe an den Bundesrat sei zulässig (BGE 135 I 130 und 134 I 179). Eine Abgabe von Fr. 0.80.- pro versicherte Person (Art. 7 BVV 1) für die Überwachung des gesamten

Systems könne schlussendlich nicht als übertrieben angesehen werden. Die Erhebung der Abgabe bei den Stiftungen und versicherten Personen behandle alle Vorsorgeeinrichtungen und Versicherten der zweiten Säule gleichermassen. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots sei nicht auszumachen.

E.
In ihrer Replik vom 9. November 2012 machte die A._____ weitere Ausführungen und hielt an ihrem beschwerdeweise gestellten Rechtsbegehren fest (B-act. 16).

F.
In ihrer Duplik vom 26. November 2012 führte die Vorinstanz aus, sie verzichte auf eine Stellungnahme und halte ausdrücklich an den in der Vernehmlassung vom 5. September 2012 gemachten Anträgen und Ausführungen fest, da der Replik der Beschwerdeführerin vom 9. November 2012 keine neuen Argumente zu entnehmen seien (B-act. 18).

G.
Mit prozessleitender Verfügung vom 30. November 2012 schloss die Instruktionsrichterin den Schriftenwechsel (B-act. 19).

H.
Auf den weiteren Inhalt der Akten sowie der Rechtsschriften der Parteien ist – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

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 Der angefochtene behördliche Entscheid vom 9. Mai 2012 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 Verfü-

gung vom BSV als Aufsichtsbehörde erlassen wurde (vgl. Art. 25 Abs. 5 BVV 1, Art. 61 Abs. 1 aBVG, Art. 3 Abs. 1 Bst. a aBVV 1), ergibt sich die Anfechtbarkeit beim Bundesverwaltungsgericht auch aus Art. 74 Abs. 1 BVG. Somit ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.3 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).

1.4 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). Nachdem auch der Kostenvorschuss fristgerecht geleistet worden war, ergibt sich zusammenfassend, dass auf die Beschwerde einzutreten ist.

1.5 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).

1.6

1.6.1 Der Anfechtungsgegenstand in einem Beschwerdeverfahren wird durch die angefochtene Verfügung bestimmt. Davon zu unterscheiden ist der Streitgegenstand. Im Bereich der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist der Streitgegenstand das Rechtsverhältnis, welches – im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes – den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet. Anfechtungs- und Streitgegenstand sind dann identisch, wenn die Verwaltungsverfügung insgesamt angefochten wird (vgl. hierzu BGE 131 V 164 E. 2.1 und 119 Ib 36 E. 1b mit Hinweisen; SVR 2010 BVG Nr. 14 S. 56 E. 4.1; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 ff.).

1.6.2 Anfechtungsgegenstand im vorliegenden Verfahren bildet die Verfügung der Vorinstanz vom 9. Mai 2012. Die Beschwerdeführerin beantragte in ihrer Beschwerdeschrift vom 8. Juni 2012, in Gutheissung der Beschwerde sei Ziff. 4 des Dispositivs dieser Verfügung aufzuheben. Streitgegenstand sind daher die von der Vorinstanz in Ziff. 4 des Dispositivs verfügten "Aufsichtsgebühren 2012 an die Oberaufsichtskommission" in der Höhe von Fr. 110'821.60.

1.6.3 Die in Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs angeordnete Aufsichtsübertragung der Vorinstanz an die kantonale BVSA ist nicht bestritten und bildet vorliegend nicht Streitgegenstand. Bezüglich dieses Teils trat die vorinstanzliche Verfügung vom 9. Mai 2012 daher in Rechtskraft. Auch gegen die in den Ziffer 2 (Löschung der Beschwerdeführerin aus dem Register für berufliche Vorsorge des BSV) und 3 (Erhebung der altrechtlichen Aufsichtsgebühr, welche gemäss Art. 25 Abs. 2 und 3 BVV 1 für den Zeitraum vom 1. bis 9. Mai 2012 [Übergabe der Aufsicht über die Stiftung an die BVSA] geschuldet ist) angeordneten Massnahmen resp. Feststellungen wendete die Beschwerdeführerin nichts ein; somit werden auch diese beiden Ziffern nicht vom Streitgegenstand umfasst.

2.

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: 9. Mai 2012) eingetretenen Sachverhalt ab (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [*im Folgenden:* BVGer] 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 [*im Folgenden:* BGer] 8C_419/2009 vom 3. November 2009 E. 3.1; BGE 136 V 24 E. 4.3; 132 V 215 E. 3.1.1).

3.

3.1 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.).

3.2 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 Inkrafttreten 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.

3.3
Die Kosten der Aufsicht wurden im BVG und in der BVV 1 im Rahmen der Strukturreform neu geregelt.

3.3.1 Das BVG bestimmt die Aufsichtskosten nun wie folgt: Laut Art. 64*c* Abs. 1 BVG werden die Kosten der OAK BV und seines Sekretariats gedeckt durch eine jährliche Aufsichtsabgabe (Bst. a) und Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen (Bst. b). Gemäss Art. 64*c* Abs. 2 BVG 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.); beim Sicherheitsfonds, bei der Auffangeinrichtung und bei den Anlagestiftungen nach dem Vermögen und gegebenenfalls der Anzahl Sondervermögen (Bst. b). Der Bundesrat bestimmt die anrechenbaren Aufsichtskosten und legt das Berechnungsverfahren im Einzelnen sowie den Gebührentarif fest (Art. 64*c* Abs. 3 BVG).

3.3.2 Die revidierte BVV 1 äussert sich in den 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 BVV 1 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 Art. 7 Abs. 2 BVV 1 ist sie den Aufsichtsbehörden neun Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres in Rechnung zu stellen.

3.3.3 In Art. 25 Abs. 2 bis 4 BVV 1 von sind sodann die Übergangsbestimmungen für die Gebühren und Abgaben enthalten: Gemäss Art. 25 Abs. 2 BVV 1 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 Art. 25 Abs. 3 BVV 1 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. Art. 25 Abs. 4 BVV 1 äussert sich zur Aufsichtsabgabe nach Art. 7 BVV 1. 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.

4.

4.1 Bei den in Ziffer 4 des Verfügungsdispositivs festgesetzten „Aufsichtsgebühren 2012 an die Oberaufsichtskommission“ handelt es sich um die mit der Strukturreform per 1. Januar 2012 neu eingeführte Aufsichtsabgabe im Sinne von Art. 64*c* BVG und Art. 7 BVV 1. Bevor zu prüfen ist, ob die umstrittene Aufsichtsabgabe für das Jahr 2012 – wie von der Beschwerdeführerin behauptet – völlig unverhältnismässig bemessen worden war, ist mit Blick auf den Umstand, dass das Bundesverwaltungsgericht die Prüfung der Anwendung von Bundesrecht grundsätzlich auch vorzunehmen hat, ohne dass die entsprechenden Rügen von der beschwerdeführenden Partei vorgebracht werden (vgl. BGE 122 IV 11 E. 1b mit Hinweisen), die Frage zu klären, ob die Vorinstanz in Ziffer 4 ihres Verfügungsdispositivs die „Aufsichtsgebühren 2012 an die Oberaufsichts-

kommission“ von Fr. 110'821.60 zu Recht auf die Beschwerdeführerin überwälzt hat.

4.2 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).

4.3 Wie bereits dargelegt (vgl. E. 4.1 hiervor), ist im Folgenden vorab 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 in vorstehender Erwägung 4.2 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.

4.3.1 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 für das Jahr, 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.

4.3.2 Aufgrund der vorstehend erwähnten Rechtsgrundlagen ergibt sich keine Pflicht der Beschwerdeführerin zur Leistung der für das Jahr 2012 verfügten Aufsichtsabgabe. Darüber hinaus kann auch keine Abgabepflicht der Beschwerdeführerin aus der altrechtlichen VGBV abgeleitet werden, 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 besteht demnach kein Raum für eine – auch bloss sinngemässe – Anwendung der AllgGebV.

4.3.3 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, könnte die Vorinstanz ihre Forderung nicht stützen. Die hier streitige Abgabepflicht ist auch dort nicht festgelegt.

4.3.4 Da eine formell-gesetzliche 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, erforderlich ist, reichen das Verursacher- und Kostendeckungsprinzip als Grundlage nicht aus, um die vorliegend zur Diskussion stehende Abgabepflicht der Beschwerdeführerin zu begründen. Nach dem Dargelegten bedarf es für die Überwälzung der Aufsichtsabgabe von der Vorinstanz auf die Beschwerdefüh-

rerin einer konkreten Gesetzesnorm auf Bundesebene. Eine solche gesetzliche Grundlage ist nach dem Dargelegten jedoch nicht vorhanden.

4.3.5 Mit dem Hinweis auf das Rechtsgleichheitsgebot kann die Vorinstanz schliesslich ebenfalls 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 – soweit ersichtlich – vorliegend nicht gegeben.

4.4 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass sich die – der Beschwerdeführerin von der Vorinstanz auferlegte – Aufsichtsabgabe für das Jahr 2012 von Fr. 110'821.60 auf keine gesetzliche Grundlage stützen lässt. Ziffer 4 des Dispositivs der vorinstanzlichen Verfügung vom 9. Mai 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 (vgl. zum Ganzen auch Urteile des BVGer C-941/2012 E. 7 ff. und C-942/2012 E. 7 ff. vom 7. März 2014).

5.
Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerde vom 8. Juni 2012 gutzuheissen und die Dispositivziffer 4 der vorinstanzlichen Verfügung vom 9. Mai 2012 aufzuheben ist.

6.
Zu befinden bleibt noch über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

6.1 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). Aufgrund ihres Obsiegens sind auch der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Dieser ist der von ihr geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

6.2 Die Vorinstanz als Bundesbehörde (BGE 127 V 205) und die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin – trotz ihres Obsiegens, da dieser keine unverhältnismässig hohen Kosten entstanden sind resp. sie keine solchen geltend gemacht hat – haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario in Verbindung mit

Art. 7 Abs. 3 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde vom 8. Juni 2012 wird gutgeheissen und die Dispositivziffer 4 der vorinstanzlichen Verfügung vom 9. Mai 2012 wird aufgehoben.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Formular Zahladresse)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Gerichtsurkunde)
– die Oberaufsichtskommission (Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Franziska Schneider	Roger Stalder

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 ist in einer Amtssprache abzufassen und 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: