Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 31.05.2017 (9C_82/2017)

Abteilung I
A-7160/2015

Urteil vom 21. Dezember 2016

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Salome Zimmermann, Richter Daniel Riedo,
Gerichtsschreiber Stefano Bernasconi

Parteien

Vorsorgestiftung A._____, …,
vertreten durch
K. Urs Grütter, …
Beschwerdeführerin,

gegen

BBSA Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht,
Belpstrasse 48, Postfach, 3000 Bern 14,
vertreten durch
Prof. Dr. Toni Amonn, …,
Vorinstanz.

Gegenstand

Berufliche Vorsorge, Gebühren, Prüfung der Jahresrechnungen 2012, 2013 und 2014

Sachverhalt:

A.
Die Vorsorgestiftung A._____ ist gemäss Handelsregistereintrag eine patronale Vorsorgeeinrichtung mit Sitz im Kanton Bern.

B.
Mit Schreiben vom 13. Februar 2013 stellte die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA) der Vorsorgestiftung A._____ eine Gebühren-Rechnung für das Aufsichtsjahr 2012 in der Höhe von Fr. 1'800.- zu. Der Betrag setzte sich zusammen aus einem fixen Grundansatz (Fr. 300.-) und einem variablen Ansatz (Fr. 1'500.-) auf der Basis der Bilanzsumme der Vorsorgestiftung von Fr. […] (gemäss Jahresrechnung 2011).

C.
Gegen dieses Schreiben erhob die Vorsorgestiftung A._____ Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, welches diese mit Urteil C-1410/2013 vom 23. Februar 2015 abwies.

D.
Die Vorsorgestiftung A._____ gelangte in der Folge mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Dieses hiess mit Urteil vom 27. August 2015 (BGE 141 V 509) die Beschwerde teilweise gut, hob den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Februar 2015 und die Verfügung (Schreiben und Rechnung) der BBSA vom 13. Februar 2013 auf und wies die Sache zu neuer Verfügung im Sinne der Erwägungen an die Aufsichtsbehörde zurück. In den Erwägungen legte das Bundesgericht insbesondere dar, die Aufsichtsbehörde habe den variablen Ansatz der jährlichen Gebühr für das Aufsichtsjahr 2012 rechtskonform – gemäss Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip – neu festzusetzen.

E.
In der Folge stellte die BBSA (nachfolgend: Vorinstanz) mit Schreiben vom 7. Oktober 2015 der Vorsorgestiftung A._____ eine Gebühren-Rechnung für die Aufsichtsjahre 2012 bis 2014 über Fr. 1'710.- (2012), Fr. 1'441.50 (2013) und Fr. 1'464.- (2014) zu (jeweils inkl. Grundgebühr von Fr. 300.-).

F.
Am 9. November 2015 erhebt die Vorsorgestiftung A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Gebühren-Rechnung der Vorinstanz

vom 7. Oktober 2015 erneut Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit den folgenden Rechtsbegehren: (1) Der vorliegenden Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen; (2) die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Sache zur rechtskonformen Festsetzung der geschuldeten Gebühr an die Vorinstanz zurückzuweisen; (3) eventuell: die Gebühr sei auf maximal Fr. 600.- pro Geschäftsjahr festzusetzen, für die Jahre 2012, 2013 und 2014 somit auf Total Fr. 1'800.-; (4) die Verfahrenskosten seien aufzuerlegen wem rechtens, nicht aber der Beschwerdeführerin, dieser sei vielmehr eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.

Zur Begründung bringt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen vor, die angefochtene Gebühren-Rechnung sei nicht als Verfügung bezeichnet und enthalte keine Rechtsmittelbelehrung. Die erhobene Gebühr stütze sich zudem nicht auf eine genügende gesetzliche Grundlage. Ein Wirtschaftsprüfer könnte die Prüfung der (recht einfach strukturierten) Beschwerdeführerin in maximal zwei Stunden erledigen. Ein Fr. 600.- pro Jahr übersteigender Betrag sei deshalb unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips nicht vertretbar. Das Bundesgericht habe in seinem Urteil vom 27. August 2015 festgehalten, dass das Äquivalenzprinzip verletzt sei und in der Folge die gesetzliche Grundlage gar nicht näher geprüft. Zudem biete das Kostendeckungsprinzip vorliegend keinen Schutz, da die Vorinstanz einen viel zu hohen Aufwand betreibe.

G.
Infolge einer internen Reorganisation des Bundesverwaltungsgerichts ging das vorliegende Verfahren per 1. Januar 2016 von der Abteilung III auf die Abteilung I über.

Mit Zwischenverfügung vom 12. Januar 2016 heisst das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gut.

H.
In ihrer Vernehmlassung vom 5. Februar 2016 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Sie macht dabei insbesondere Ausführungen zum Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip und erklärt, warum diese nicht verletzt seien.

I.
Auf die weiteren Vorbringen in den Eingaben der Parteien wird – soweit sie

entscheidwesentlich sind – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Dazu gehören die Verfügungen der Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge nach Art. 74 Abs. 1 BVG (SR 831.40) in Verbindung mit Art. 33 Bst. i VGG. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt vorliegend nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2

1.2.1 Das Vorhandensein einer Verfügung ist eine Sachurteilsvoraussetzung des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht. Die Verfügung ist Anfechtungsobjekt und deren zu Grunde liegenden Rechtsverhältnisse bilden den Streitgegenstand, sofern sie im Streit liegen (Urteil des BVGer A-5643/2014 vom 8. April 2015 E. 1.3; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, N. 2.6 f.).

Als Verfügungen gelten gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und (Bst. a) die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten; (Bst. b) die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten; oder (Bst. c) die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren zum Gegenstand haben. Rechnungen sind regelmässig nicht direkt auf Rechtswirkungen ausgerichtet und stellen daher grundsätzlich keine Verfügungen gemäss Art. 5 VwVG dar (vgl. BVGE 2010/34 E. 1.2; Urteil des BVGer A-5556/2013 vom 18. Juni 2014 E. 1.2.1).

Gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG sind schriftliche Verfügungen als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Hinzu kommen elementare Formalien wie die Bezeichnung der erlassenden Behörde und des Adressaten (FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHILLING-SCHWANK, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 35 N. 2).

1.2.2 Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 7. Oktober 2015 die Gebühren für die Jahre 2012 bis 2014 in Rechnung gestellt, wobei sie deren Berechnung aufgeschlüsselt hat. Diese Berechnung stützte sich auf eine dem Schreiben beiliegende Aufstellung der Betriebskosten. Das Schreiben mit den Beilagen geht über die blosse Rechnungsstellung hinaus und weist alle Strukturmerkmale einer Verfügung auf. Es erstaunt zwar, dass die Vorinstanz – wie bereits im vorangegangenen Verfahren (vgl. Urteil des BVGer C-1410/2013 vom 23. Februar 2015 E. 1.2) – erneut keine formell korrekte Verfügung erstellt hat, da diese insbesondere nicht als solche gekennzeichnet ist und keine Rechtsmittelbelehrung aufweist. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass materiell eine Verfügung vorliegt. Im Weiteren sind der Beschwerdeführerin aus den erwähnten formellen Mängeln der Verfügung keine Rechtsnachteile erwachsen. Sie hat gegen die Verfügung rechtzeitig und bei der richtigen Instanz Beschwerde erhoben.

Das Gericht weist die Vorinstanz aber darauf hin, die Formvorschriften betreffend Verfügung zukünftig einzuhalten. Die gesetzlichen Vorgaben sind eindeutig.

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht prüft gemäss Art. 49 VwVG die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat.

2.2

2.2.1 Heisst das Bundesgericht eine Beschwerde gut, so entscheidet es in der Sache selbst oder weist diese zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurück. Es kann die Sache auch an die Behörde zurückweisen, die als erste Instanz entschieden hat (Art. 107 Abs. 2 BGG).

2.2.2 Die Verwaltungsbehörde, an welche die Sache zurückgewiesen wird, ebenso das Bundesverwaltungsgericht sowie das Bundesgericht selbst, falls die Sache erneut ihnen unterbreitet wird, sind an die rechtlichen Erwägungen im Rückweisungsentscheid gebunden (anstelle zahlreicher: BGE 133 III 201 E. 4.2; ULRICH MEYER/JOHANNA DORMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 107 N. 18 mit Hinweisen). Wegen dieser Bindung ist es der betreffenden Instanz wie auch den Parteien, abgesehen von allenfalls zulässigen Noven, verwehrt, der Beurteilung des Rechtsstreits einen anderen als den bisherigen Sachverhalt zu unterstellen oder die Sache unter rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, die im Rückweisungsentscheid ausdrücklich abgelehnt oder überhaupt nicht in Erwägung gezogen worden sind. Eine Überprüfung ist nur betreffend jene Punkte möglich, die im Rückweisungsentscheid nicht entschieden worden sind oder bei Vorliegen neuer Sachumstände (vgl. BGE 135 III 334 E. 2, BGE 131 III 91 E. 5.2; Urteile des BVGer A-1998/2011 vom 8. Juni 2012 E. 1.2, A-7643/2010 vom 31. Januar 2012 E. 3.2).

3.

3.1 Öffentliche Abgaben können grundsätzlich in Kausalabgaben und Steuern unterteilt werden. Steuern unterscheiden sich dadurch von den Kausalabgaben, dass Erstere voraussetzungslos, d.h. unabhängig vom konkreten Nutzen oder vom konkreten Verursacheranteil der steuerpflichtigen Person geschuldet sind (BGE 131 II 271 E. 5.1 mit Hinweisen). Kausalabgaben beruhen dagegen stets auf einem persönlichen Verpflichtungsgrund und stellen meist das Gegenbild einer staatlichen Leistung zugunsten des pflichtigen Individuums oder das Entgelt für einen besonderen Vorteil dar (BGE 138 II 70 E. 5 mit weiteren Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2760). Die Unterscheidung zwischen Steuern und Kausalabgaben ist namentlich im Hinblick auf die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage von Bedeutung (vgl. BGE 140 I 176 E. 5.2, BGE 130 I 113 E. 2.2).

3.2 Das Legalitätsprinzip wird im Abgaberecht besonders streng gehandhabt. Entsprechend bedarf die Verpflichtung zu einer öffentlich-rechtlichen Geldleistung einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche die Leistungspflicht mindestens in den Grundzügen festlegt (Art. 127 Abs. 1 BV). 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 Bemessungsgrundlage selber festlegen. Das Erfordernis der Bestimmtheit steht im Dienste des Grundsatzes

des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit mit den Elementen der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns sowie der rechtsgleichen Rechtsanwendung (BGE 131 II 271 E. 6.1). Die Rechtsprechung hat die Vorgaben betreffend die Bemessung der Abgaben 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 141 V 509 E. 7.1.1, BGE 140 I 176 E. 5.2, BGE 135 I 130 E. 7.2; BGE 134 I 179 E. 6.1; je mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-6867/2015 vom 8. Februar 2016 E. 2.4).

3.3 Das Kostendeckungsprinzip gilt für kostenabhängige Kausalabgaben, falls keine (genügend bestimmte) formell-gesetzliche Grundlage besteht oder falls der Gesetzgeber ausdrücklich oder sinngemäss zum Ausdruck gebracht hat, dass die von ihm festgelegte Abgabe kostenabhängig sein soll. Es besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll, was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst. Zum Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 141 V 509 E. 7.1.2, 126 I 180 E. 3a/bb).

3.4 Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben (Art. 5 Abs. 2 und Art. 8 BV); es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss (BGE 140 I 176 E. 5.2 mit Hinweisen). Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Bürger verschafft (nutzenorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungsempfängers) oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen (aufwandorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungserbringers; BGE 126 I 180 E. 3a/bb; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2788 und zur sog. "Gruppenäquivalenz" bei Aufsichtsabgaben Rz. 2794).

4.

4.1 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 Aufsichtsbehörde ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 61 Abs. 3 BVG).

4.2 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 (Bst. a) 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. b) von der Vorsorgeeinrichtung sowie von der Einrichtung, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dient, jährlich Berichterstattung fordert, namentlich über ihre Geschäftstätigkeit; (Bst. c) Einsicht in die Berichte der Kontrollstelle und des Experten für berufliche Vorsorge nimmt; (Bst. d) die Massnahmen zur Behebung von Mängeln trifft; (Bst. e) Streitigkeiten betreffend das Recht der versicherten Person auf Information gemäss den Artikeln 65a und 86b Absatz 2 beurteilt.

4.3 Gemäss Art. 62a Abs. 3 Satz 1 BVG gehen die Kosten der aufsichtsrechtlichen Massnahmen zulasten der Vorsorgeeinrichtung oder der ihrem Zweck nach der beruflichen Vorsorge dienenden Einrichtung, welche die Massnahme verursacht hat. Gestützt auf Art. 62a Abs. 3 BVG haben die Aufsichtsbehörden von den Vorsorgeeinrichtungen Gebühren zu erheben, welche ihre Kosten und auch jene der Oberaufsichtskommission (OAK) decken (Art. 64 und 64c BVG; vgl. dazu auch Urteile des BVGer A-7228/2015 vom 26. Mai 2016 E. 3.3, C-4138/2012 vom 8. November 2013 E. 3.1).

4.4

4.4.1 Nach Art. 97 Abs. 2 BVG erlassen die Kantone die zum Vollzug des BVG erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Am 30. März 2011 hat der Regierungsrat des Kantons Bern die Verordnung über die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Stiftungen und die Familienausgleichskassen (AVSFV; BSG 212.223.2, in Kraft gestanden vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2014) erlassen. Gemäss Art. 12 Abs. 1 AVSFV erhebt die BBSA für ihre Tätigkeiten Gebühren, welche einerseits aus der jährlichen

Grundgebühr (Bst. a), anderseits aus der Gebühr für besondere Dienstleistungen (Bst. b) bestehen. Die Gebühren sind vom Aufsichtsrat so festzulegen, dass sie kostendeckend sind (Art. 12 Abs. 2 AVSFV). Für Vorsorgeeinrichtungen und Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, sowie für Stiftungen im Sinne von Art. 80 ff. ZGB bemisst sich die jährliche Grundgebühr nach der Bilanzsumme (Art. 13 Abs. 1 AVSFV).

4.4.2 Art. 6 Abs. 2 Bst. c AVSFV überträgt dem Aufsichtsrat als strategischem Organ der BBSA die Kompetenz zum Erlass des Geschäfts-, Personal- und des Gebührenreglements. Gestützt auf diese Verordnungsbestimmung hat der Aufsichtsrat der BBSA am 21. Oktober 2011 das Gebührenreglement der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht (BSG 212.223.3; im Folgenden: Gebührenreglement; in Kraft gestanden vom 1. Januar 2012 bis am 31. Dezember 2014) erlassen. Dieses sieht in Art. 2 Abs. 1 vor, dass die BBSA für ihre Dienstleistungen Gebühren erhebt. Dabei unterscheidet das Gebührenreglement zwischen der Gebührenerhebung für besondere Dienstleistungen, deren Höhe sich nach Art und gegebenenfalls auch Umfang der in Anspruch genommenen Dienstleistung richtet (vgl. dazu Art. 3, 4 und Anhang BSG) einerseits und der von der BBSA von den Beaufsichtigten erhobenen jährlichen Grundgebühr anderseits (vgl. Art. 6 ff. BSG). Letztere setzt sich aus einem fixen Grundansatz von Fr. 300.-, einem variablen Ansatz und der Oberaufsichtsgebühr zusammen (Art. 7 BSG). Der variable Ansatz bemisst sich gemäss Art. 8 BSG nach der Bilanzsumme, weist verschiede Stufen auf und die Gebühren steigen degressiv im Verhältnis zur Bilanzsumme.

5.

Im vorliegenden Fall setzte die Vorinstanz am 13. Februar 2013 in Anwendung des Gebührenreglements vom 21. Oktober 2011 die Gebühr für das Aufsichtsjahr 2012 auf Fr. 1'800.- fest (variabler Ansatz von Fr. 1'500.- aufgrund der Bilanzsumme von Fr. […] [Jahresrechnung 2011] zuzüglich einer Grundgebühr von Fr. 300.-). Am 23. Februar 2015 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil C-1410/2013 die Rechtmässigkeit der entsprechenden Gebühr. Eine dagegen erhobene Beschwerde hiess das Bundesgericht mit Urteil vom 27. August 2015 (BGE 141 V 509) indessen teilweise gut. Es hob den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts auf und wies die Sache zur neuen Verfügung im Sinne der Erwägungen an die BBSA zurück. Die BBSA – so das Bundesgericht – müsse den variablen Ansatz der jährlichen Grundgebühr für das Aufsichtsjahr 2012 rechtskonform – gemäss Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip – neu festsetzen.

Der Grundansatz von Fr. 300.- sowie die Oberaufsichtsgebühr seien unbestritten. Nach diesen Vorgaben habe die Aufsichtsbehörde neu zu verfügen (BGE 141 V 509 E. 7.4).

Mit Verfügung vom 7. Oktober 2015 stellte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin Aufsichtsgebühren von Fr. 1'710.- (2012), Fr. 1'441.50 (2013) und Fr. 1'464.- (2014) in Rechnung. Die Verfügung über diese Gebühren liegt vorliegend im Streit.

5.1

5.1.1 Das Bundesverwaltungsgericht ist an die rechtlichen Erwägungen im Rückweisungsentscheid BGE 141 V 509 gebunden (E. 2.2.2). In diesem hat das Bundesgericht bestätigt, dass es sich bei der Gebühr für das Jahr 2012 nicht um eine Steuer, sondern um eine Kausalabgabe handelt (BGE 141 V 509 E. 6.2). Im Weiteren kam es zusammengefasst zum Schluss, die betreffende Gebühr beruhe auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, vorausgesetzt Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip seien eingehalten (BGE 141 V 509 E. 5. und 7). Es führte aber aus, die (damals) streitige jährliche Grundgebühr (ohne Oberaufsichtsgebühr) von Fr. 1'800.- für das Aufsichtsjahr 2012 sei dreimal höher als bei Anwendung der für Stiftungen und Vorsorgeeinrichtungen bis und mit 2011 geltenden Gebührenverordnung vom 22. Februar 1995 (GebV; BSG 154.21, in der vom 1. Juli bis 31. Dezember 2011 gültig gewesenen Fassung). Die Aufsicht im Bereich der beruflichen Vorsorge habe zwar Änderungen erfahren, insbesondere durch Verselbständigung der kantonalen Aufsichtsbehörden in rechtlicher, finanzieller und administrativer Hinsicht. Gleichwohl müsse "*unter den gegebenen Umständen* und unter der Annahme, dass die nach der früheren GebV bemessenen Gebühren das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip respektieren, von einer jedenfalls im Ergebnis nicht mehr vertretbaren Gebührenerhöhung gesprochen werden" (BGE 141 V 509 E. 7.3.2 [kursiv hinzugefügt]). Zu diesen Umständen, welche das Bundesgericht dem Rückweisungsentscheid zugrunde legte, zählt insbesondere das Fehlen der effektiven Betriebszahlen der Vorinstanz.

5.1.2 Soweit die Beschwerdeführerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren weiterhin geltend macht, die Gebühr sei rechtlich als Steuer zu qualifizieren, ist dieser Einwand von vornherein nicht zu hören, da das Bundesgericht dies im Rückweisungsentscheid explizit verneint hat. Im Weiteren beruhen die Gebühren für die Jahre 2013 und 2014 auf den gleichen Rechtsgrundlagen wie diejenige für das Jahr 2012. Es gibt deshalb keinen Grund, die Gebühren für die Jahre 2013 und 2014 mit Bezug auf die Frage

nach der Gesetzmässigkeit anders zu qualifizieren. Aufgrund der Ausführungen im Rückweisungsentscheid ist – abgesehen von der Frage der Einhaltung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips – auch nicht näher auf die weiteren Einwendungen der Beschwerdeführerin mit Bezug auf die gesetzliche Grundlage der Gebührenerhebung einzugehen.

5.2

5.2.1 Die kantonale Aufsicht im Bereich der beruflichen Vorsorge wurde ab 1. Januar 2012 neu geordnet. Unter anderem war nicht mehr die "Abteilung Berufliche Vorsorge und Stiftungen (BVS)" des Amtes für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht des Kantons Bern Aufsichtsbehörde, sondern die Vorinstanz als eine verwaltungsunabhängige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 61 Abs. 3 BVG). Der Rückweisungsentscheid legt dar, dass es aufgrund der Neuordnung der Aufsicht im Bereich der beruflichen Vorsorge per 1. Januar 2012 hinsichtlich der im ersten Rechtsgang erhobenen Gebühr für das Jahr 2012 noch "keine Erfahrungswerte zu den Kosten der Aufsicht, wie sie etwa den Jahresrechnungen der betreffenden Behörde entnommen werden können", gab (BGE 141 V 509 E. 7.3.2). Das Bundesgericht hat seinem Rückweisungsentscheid somit keine effektiven Kosten der BBSA zu Grunde legen können. Es zog weiter in Erwägung, dass die Vorinstanz aus der BVS entstand und der Kanton der neuen Aufsichtsbehörde gemäss Art. 19 AVSFV für eine Übergangszeit die Infrastruktur zu den für das Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht geltenden Bedingungen zur Verfügung stellte. Insoweit sei die Neuordnung der Aufsicht nicht mit ins Gewicht fallenden Mehrkosten verbunden gewesen (BGE 141 V 509 E. 7.3.2).

5.2.2 Zu berücksichtigen ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren, dass nun – anders als im ersten Rechtsgang – die Kosten (Personal- und Betriebskosten) der Vorinstanz für die Jahre 2012 bis 2014 bekannt sind. Die entsprechende Aufstellung dieser Kosten der Vorinstanz wurde der angefochtenen Gebührenrechnung beigelegt und wird nicht weiter bestritten. Im Weiteren legt die Vorinstanz glaubhaft dar, die vom Bundesgericht vorgenommene Annahme im Rückweisungsentscheid treffe nicht zu, dass sie für eine Übergangszeit die Infrastruktur zu den für das Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht geltenden Bedingungen erhalten habe.

Diese beiden neuen Sachverhaltsumstände können im vorliegenden Beschwerdeverfahren berücksichtigt werden (E. 2.2.2).

5.2.3 Im Rahmen der Prüfung des Kostendeckungsprinzips sind zur Bestimmung des Gesamtaufwands nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs zu berücksichtigen, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 141 V 509 E. 7.1.2). Der Bereich 'Vorsorgeeinrichtungen' der Vorinstanz wies einen Personal- und Betriebsaufwand von Fr. […] (2012), Fr. […] (2013) und Fr. […] (2014) auf. Dem standen Einnahmen aus Gebühren von Fr. […] (2012), Fr. […] (2013) und Fr. […] (2014) gegenüber. Der Überschuss wurde für den Aufbau des (gesetzlich vorgesehenen) Reservefonds und zur (späteren) Rückzahlung des Dotationskapitals verwendet. Auch diese Aufwendungen stellen Kosten dar. Das Kostendeckungsprinzip ist daher vorliegend in den massgebenden Jahren 2012 bis 2014 eingehalten.

Da nun die effektiven Kosten der Vorinstanz bekannt sind und die hier streitbetroffenen Gebühren das Kostendeckungsprinzip nicht verletzen, muss geschlossen werden, dass die tieferen Gebühren, welche nach der (alten) GebV bis und mit dem Jahr 2011 gegolten haben, nicht kostendeckend waren und die früher zuständige Behörde zu einem wesentlichen Teil aus anderen Quellen finanziert wurde. Welches die genauen Gründe für die tiefen Gebühren waren, kann letztlich aber offen bleiben.

Die Beschwerdeführerin behauptet im Übrigen auch selbst nicht, das Kostendeckungsprinzip sei verletzt. Vielmehr bringt sie vor, dieses biete den rechtsunterworfenen Stiftungen keinen Schutz, wenn bei staatlichen Monopolen die Kosten aus dem Ruder laufen würden. Dieses Argument gilt es nachfolgend im Zusammenhang mit dem Äquivalenzprinzip zu prüfen.

5.2.4

5.2.4.1 Weiter ist somit zu prüfen, ob die streitbetroffenen Aufsichtsgebühren von Fr. 1'710.- (2012), Fr. 1'441.50 (2013) und Fr. 1'464.- (2014) das Äquivalenzprinzip einhalten. Dies ist dann der Fall, wenn die Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung steht und sich in vernünftigen Grenzen hält. Vorliegend bemisst sich die jährliche Grundgebühr nach der Höhe der Bilanzsumme (gemäss Art. 13 Abs. 1 AVSFV). Dabei handelt es sich gemäss Bundesgericht in dem Masse um ein sachgerechtes Kriterium, in welchem es Einfluss auf den Umfang der Aufsichtstätigkeit hat (BGE 141 V 509 E. 7.3.1). Aus Gründen der Verwaltungsökonomie muss jedoch auch eine gewisse Pauschalierung zulässig sein (BGE 139 I 138 E. 3.5). Nach der bisherigen Rechtsprechung

des Bundesverwaltungsgerichts ist das Kriterium der Bilanzsumme grundsätzlich tauglich um die Höhe der Gebühren zu bestimmen. Daher wird es von verschiedenen Kantonen verwendet (Urteile des BVGer C-1499/2012 vom 17. März 2014 E. 6.5.4, C-1697/2012 vom 17. Dezember 2013 E. 3.4.5, vgl. im Übrigen auch A-7228/2015 vom 26. Mai 2016 E. 3.4.2). Das Bundesverwaltungsgericht erachtet auch vorliegend das Kriterium der Bilanzsumme als sachgerecht, zumal bei einer grösseren Bilanzsumme zumindest tendenziell ein grösserer Aufwand resultiert und die Vorinstanz bei der Bemessung der Gebühren auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen Rechnung tragen kann.

5.2.4.2 Die Beurteilung des objektiven Werts der in Anspruch genommenen Leistung fällt demgegenüber schwer. Für die staatliche Aufsichtstätigkeit ist ein Vergleich mit der Privatwirtschaft nicht möglich bzw. es ist kein "Marktwert" bestimmbar. Es kann bloss eine Schätzung der Kosten für die konkrete Tätigkeit vorgenommen werden. Die Vorinstanz geht für die Prüfung einer Vorsorgeeinrichtung selbst bei einfachsten Verhältnissen von einem Aufwand von mindestens einem Tag aus. Unter Berücksichtigung eines Grundaufwandes, der stets anfällt (u.a. Dokumentation, Kontrolle, Überprüfung durch zweiten Revisor), ist der von der Vorinstanz dargelegte Aufwand durchaus nachvollziehbar. Bei Annahme eines Stundenansatzes von Fr. 200.- ergeben sich Kosten von mindestens Fr. 1'680.- (8.4 Stunden zu Fr. 200.-). Hierbei muss berücksichtigt werden, dass damit nicht nur der eigentliche "Lohn" des Prüfers gedeckt werden muss, sondern auch sämtliche bei der Vorinstanz anfallenden Betriebskosten. Als Vergleich nennt die Vorinstanz den Prüfungsaufwand einer (privatrechtlichen) Revision einer einfachen Pensionskasse durch einen Wirtschaftsprüfer. Dieser betrage mindestens Fr. 4'000.- bis Fr. 5'000.-. Diese Vorbringen der Vorinstanz sind für das Gericht nachvollziehbar. Unter Berücksichtigung dieser Aufwandsberechnungen und der nur schwer bewertbaren Aufsichtstätigkeit erscheinen die von der Vorinstanz in Rechnung gestellten Gebühren nicht unangemessen hoch.

Daran ändern auch die Vorbringen der Beschwerdeführerin nichts. Das Gericht erachtet es als unwahrscheinlich, dass durchschnittlich zwei Stunden pro Jahr genügen würden, um sämtliche Arbeiten im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Beschwerdeführerin zu erledigen. Gleiches gilt für das pauschal vorgebrachte Argument, die Kosten würden bei der Vorinstanz aus dem Ruder laufen. Das Gericht geht aufgrund fehlender Indizien, welche Gegenteiliges vermuten liessen, davon aus, dass die Vorinstanz schonend mit den finanziellen Ressourcen umgeht. Immerhin zeigt gerade auch

ein Vergleich mit anderen Kantonen, dass diese Gebühren in vergleichbarer Höhe in Rechnung stellen (vgl. […]).

Die Gebühren für die Jahre 2012 bis 2014 sind demnach nicht derart unangemessen, als dass von einer Verletzung des Äquivalenzprinzips gesprochen werden könnte. Es besteht kein offensichtliches Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung (E. 3.4).

5.2.5 Nach dem Gesagten halten die Aufsichtsgebühren für die Jahre 2012 bis 2014 den Voraussetzungen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips stand. Obwohl die Vorinstanz die Gebühren für das Jahr 2012 bloss von Fr. 1'800.- auf Fr. 1'710.- reduziert hat, liegt auch kein Widerspruch zum Entscheid des Bundesgerichts (BGE 141 V 509) vor. So konnte erst im vorliegenden Verfahren in Kenntnis der Betriebskosten der Vorinstanz die streitige Gebühr eingehend überprüft werden. Im Weiteren sprechen auch die von der Vorinstanz ins Feld geführten Vergleiche mit den Gebührenansätzen anderer Kantone für die Einhaltung des Äquivalenzprinzips. Die Gebühren für die Jahr 2012 bis 2014 sind somit nicht zu beanstanden und die Beschwerde ist abzuweisen. Bei diesem Resultat erübrigt es sich auf das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin einzugehen.

6.

6.1 Ausgangsgemäss sind der Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten, welche auf Fr. 800.- festgelegt werden, aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Die Gutheissung des Gesuches um aufschiebende Wirkung rechtfertigt keine andere Kostenverlegung.

6.2 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. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Gerichtsurkunde)
– das Bundesamt für Sozialversicherung (Gerichtsurkunde)
– die Oberaufsichtskommission BVG (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Jürg Steiger	Stefano Bernasconi

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: