Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1410/2013

Urteil vom 23. Februar 2015

Besetzung

Richter David Weiss (Vorsitz),
Richter Vito Valenti,
Richterin Franziska Schneider,
Gerichtsschreiber Roland Hochreutener.

Parteien

Vorsorgestiftung A._____,
vertreten durch K. Urs Grütter, Rechtsanwalt, Moosstrasse 2, 3073 Gümligen,
Beschwerdeführerin,

gegen

BBSA Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht,
Belpstrasse 48, Postfach, 3000 Bern 14,
Vorinstanz.

Gegenstand

Berufliche Vorsorge, Prüfung der Jahresrechnung 2011, Gebührenauflage, Verfügung vom 13. Februar 2013.

Sachverhalt:

A.

A.a Im Kanton Bern wurde die bisherige Stiftungsaufsicht per 1. Januar 2012 aus dem Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht (ASVS) ausgegliedert und in die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht, welche als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit organisiert ist (*im Folgenden:* BBSA oder Vorinstanz), überführt (Art. 2 Abs. 1 und 20 der Verordnung über die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Stiftungen und die Familienausgleichskassen; AVSFV, BSG 212.223.2).

A.b Die Vorsorgestiftung A._____ (*im Folgenden:* Vorsorgestiftung oder Beschwerdeführerin) bezweckte gemäss Handelsregistereintrag seit Mai 2000 die (Angaben zum früheren Zweck). Mit Urkundenänderung vom (…) 2011 (publiziert im SHAB am […] 2011) wurde der Stiftungszweck neu wie folgt definiert: Die Vorsorgestiftung ist eine patronale Vorsorgeeinrichtung (Internet-Auszug aus dem Handelsregister des Kantons Bern, abgerufen am 22.01.2015).

Nach Eingang der Jahresberichterstattung für das Jahr 2011 stellte die Vorinstanz der Vorsorgestiftung mit Gebühren-Rechnung Nr. 3789 vom 17. Oktober 2012 eine Grundgebühr von Fr. 1'800.- in Rechnung. Diese setzt sich zusammen aus einem fixen Grundansatz von Fr. 300.- und einem auf der Basis der Bilanzsumme von Fr. 767'989.- bemessenen variablen Ansatz von Fr. 1'500.- (Akten im Beschwerdeverfahren [*im Folgenden:* BVGer act.] 1, Beilage 2).

A.c Mit Eingabe an die Vorinstanz vom 1. November 2012 bestritt die Vorsorgestiftung, vertreten durch Rechtsanwalt K. Urs Grütter, die Rechtmässigkeit der Gebühr unter Hinweis auf die von ihm gegen eine frühere Verfügung vom 4. Juli 2012 (betreffend die Prüfungsgebühr für die Jahresrechnung 2010) am 12. Juli 2012 bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (*im Folgenden:* Direktion) erhobene Beschwerde und die darin vorgebrachte Begründung (BVGer act. 1, Beilage 3).

A.d Mit Entscheid vom 19. Dezember 2012 hiess die Direktion die Beschwerde der Vorsorgestiftung gegen die ihr mit Verfügung vom 4. Juli 2012 für das Geschäftsjahr 2010 auferlegte Gebühr von Fr. 2'180.- (Ziffer 1) sowie die zusätzliche Gebühr für den Erlass der Verfügung in der Höhe von Fr. 200.- (Ziffer 2) teilweise gut, indem sie Ziffer 1 der Verfügung insofern abänderte, als sie die jährliche Grundgebühr für das Geschäftsjahr

2010 auf Fr. 650.- herabsetzte und Ziffer 2 der Verfügung aufhob (BVGer act. 1, Beilage 5).

A.e Mit Schreiben vom 14. Januar 2013 teilte die Vorinstanz der Vorsorgestiftung mit, dass nach Art. 6 des massgeblichen Gebührenreglements eine jährliche Grundgebühr erhoben werde. Diese setze sich zusammen aus einem fixen Grundansatz von Fr. 300.-, einem variablen Ansatz und der Oberaufsichtsgebühr. Die Berechnung der Aufsichtsabgaben basiere auf einer Stichtagsbetrachtung, weshalb für das Aufsichtsjahr 2012 die Zahlen des Vorjahres (Stand per 31. Dezember 2011) massgeblich seien. Der Regierungsrat des Kantons Bern habe ihr kein Recht und keine Pflicht zur Erhebung einer indirekten Steuer übertragen. Vielmehr habe der Regierungsrat auf Antrag der Direktion die Verordnung über die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Stiftungen und Familienausgleichskassen (AVSFV) erlassen und am 30. März 2011 in Kraft gesetzt. In Art. 6 Bst. c dieser Verordnung werde dem Aufsichtsrat der BBSA die Pflicht auferlegt, ein Gebührenreglement zu erlassen, wobei die Gebühren die Kosten der BBSA decken müssten und der Aufsichtsrat jährlich einen Bericht zu erstellen habe (BVGer act. 1, Beilage 6).

A.f Mit Eingabe vom 16. Januar 2013 teilte die Vorsorgestiftung der Vorinstanz mit, dass sie ihrer Eingabe vom 1. November 2012 materiell nichts mehr beizufügen habe. Ferner verwies sie auf den inzwischen ergangenen Entscheid der Direktion vom 19. Dezember 2012 (BVGer act. 1, Beilage 7).

A.g Mit Schreiben vom 13. Februar 2013 stellte die Vorinstanz der Vorsorgestiftung für das Aufsichtsjahr 2012 die Gebühren-Rechnung Nr. 4420 über einen Betrag von Fr. 1'800.- zu und führte zur Begründung insbesondere an, die Gebühren für die Aufsicht stützten sich auf das seit dem 1. Januar 2012 in Kraft stehende Gebührenreglement der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht; der zur Anwendung gebrachte Gebührentarif basiere auf Art. 6 Abs. 2 Bst. c der Verordnung über die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Stiftungen und die Familienausgleichskassen (BVGer act. 1, Beilage 8).

B.

Gegen die Gebührenrechnung vom 13. Februar 2013 erhob die Vorsorgestiftung A._____, vertreten durch Rechtsanwalt K. Urs Grütter, mit Eingabe vom 15. März 2013 (BVGer act. 1) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit den Anträgen, der vorliegenden Beschwerde sei die auf-

schiebende Wirkung zu erteilen (Ziffer 1); es sei die Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung festzustellen; eventuell sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache sei zur rechtskonformen Festsetzung der geschuldeten Gebühr an die Vorinstanz zurückzuweisen; sub-eventuell sei die Gebühr auf maximal Fr. 500.- für das Geschäftsjahr 2011 festzusetzen (Ziffer 2); die Verfahrenskosten seien aufzuerlegen wem rechtens, nicht aber der Beschwerdeführerin, dieser sei vielmehr eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (Ziffer 3). Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, die Vorinstanz habe die Gebühr auf der Grundlage des neuen, ab 1. Januar 2012 gültigen Tarifs erlassen. Dieser sei deutlich höher als der früher geltende Tarif und entbehre einer gesetzlichen Grundlage. Im Beschwerdeverfahren betreffend das Geschäftsjahr 2010 habe die Direktion entschieden, dass die aufgrund des neuen Tarifs erhobene Gebühr übersetzt und bereits aus intertemporalrechtlichen Gründen der alte Tarif anwendbar sei. Die angefochtene Verfügung sei ferner nicht als Verfügung bezeichnet und auch nicht unterschrieben, weshalb sie nichtig sei. Für das Geschäftsjahr 2011 sei noch der alte, bis 31. Dezember 2011 geltende Tarif anzuwenden. Die angefochtene Gebühr vermöge sich nicht auf eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage zu stützen. Auch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip könne vorliegend die fehlende genügende Delegationsnorm für die Gebührenerhebung nicht ersetzen.

C.
Der mit Zwischenverfügung vom 19. März 2013 eingeforderte Kostenvorschuss von Fr. 800.- ging am 25. März 2013 beim Bundesverwaltungsgericht ein (BVGer act. 4).

D.
Nachdem die Vorinstanz mit Stellungnahme vom 24. April 2013 die Gutheissung des Gesuchs um Erteilung der aufschiebenden Wirkung beantragt hatte (BVGer act. 8), hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung mit Zwischenverfügung vom 29. Mai 2014 gut (BVGer act. 11).

E.
Mit Vernehmlassung vom 26. Juli 2013 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 15). Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, für die Qualifikation als Verfügung sei unerheblich, ob diese alle Elemente einer Verfügung enthalte, zumal nach der Praxis ein materieller Verfügungsbegriff massgeblich sei. Entscheidend sei, ob das

Nichtbeachten der Formvorschriften dem Betroffenen schade. Die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung bewirke in der Regel keine Nichtigkeit, sondern nur deren Anfechtbarkeit. Schwerwiegende, die Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung begründende Mängel lägen hier nicht vor. Anders als noch im Entscheid der Direktion vom 19. Dezember 2012, wo die Gebührenrechnung einer klassischen Stiftung zu prüfen gewesen sei, handle es sich vorliegend um eine patronale Wohlfahrtseinrichtung, die nicht dem Freizügigkeitsgesetz unterstellt sei. Das per 1. Januar 2012 in Kraft getretene Gebührenreglement der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht enthalte keine Übergangsbestimmungen, weshalb dieses für die Erhebung der jährlichen Grundgebühr 2012 anwendbar sei. Für das Aufsichtsjahr 2012 seien (laut den auf ihrer Homepage publizierten Angaben) die Zahlen per 31. Dezember 2011 massgebend. Es treffe zwar zu, dass das Gebührenreglement der BBSA kein Gesetz im formellen Sinn sei und sich aktuell auch nicht auf eine Delegationsnorm in einem solchen Gesetz stützen könne. Die zur Umsetzung der Strukturreform der 2. Säule erforderlichen gesetzlichen Grundlagen hätten aus Gründen der Dringlichkeit und Notwendigkeit vorerst auf Art. 88 Abs. 3 der Kantonsverfassung abgestützt werden müssen. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren sei derzeit im Gang und soll am 1. Januar 2015 in Kraft treten. Bis dieses Gesetz der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht in Kraft treten werde, stelle die Verordnung (AVSFV) eine genügende Grundlage zum Erlass des Gebührenreglements der BBSA dar.

Die Beschwerdeführerin weise per 31. Dezember 2011 eine Bilanzsumme von Fr. 767'989.15 aus. In Anwendung des Gebührenreglements betrage der variable Ansatz somit Fr. 1'500.-. Unter Berücksichtigung des fixen Ansatzes von Fr. 300.- ergebe sich die Grundgebühr von Fr. 1'800.-.

F.
Mit Replik vom 11. September 2013 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest und führte zur Vernehmlassung der Vorinstanz ergänzend aus, diese wolle in der angefochtenen Verfügung eine "Jahresgrundgebühr 2012" erheben, ohne dass sie hierfür irgendwelche Leistung erbracht habe. Daraus folge, dass vorliegend eine Steuer und nicht eine Gebühr zur Diskussion stehe. Eine solche stehe indes im Widerspruch zur bundesrechtlich postulierten Befreiung der mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Vorsorgeeinrichtungen von den direkten Steuern. Die Anrufung der Notrechtskompetenz des Regierungsrates gemäss kantonaler Verfassung sei vorliegend ausgeschlossen, zumal es an der Dringlichkeit wie auch an der Notwendigkeit fehle. Der vorliegende Fall beziehe sich zudem

auf eine klassische Stiftung, welche von der Änderung gar nicht betroffen sei. Hinzu komme, dass vorliegend keine explizite Ermächtigung des Gesetzgebers zum Erlass einer gesetzesergänzenden oder einer gesetzesvertretenden Verordnung gegeben sei. Mit ihrem Sub-Eventualbegehren dokumentiere die Beschwerdeführerin sodann, dass sie mit einer Anwendung des bis 31. Dezember 2011 geltenden Tarifs einverstanden wäre, da dieser dem Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip entsprechen würde (BVGer act. 17).

G.
Mit Duplik vom 15. November 2013 (BVGer act. 21) hielt die Vorinstanz an ihrem Antrag fest.

H.
Mit Stellungnahme vom 9. Januar 2014 hielt die Beschwerdeführerin an ihrer bisherigen Argumentation fest, indem sie insbesondere das Fehlen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beanstandete und ergänzend rügte, dass der Kanton Bern eine massive, BVG-widrige Besteuerung der Vorsorgeeinrichtungen im Gewand der Gebühr verstecke; die Vorsorgestiftung verfüge zudem nur über ein einziges aktives Rentnerverhältnis und ihr Wirkungsbereich sei überdies beschränkt auf 30 potenzielle Destinatäre (BVGer act. 23).

I.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Beweismittel ist – soweit für die Entscheidfindung 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 Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Dazu gehören die Verfügungen der Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge nach Art. 74 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (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 Anfechtungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Gebührenrechnung vom 13. Februar 2013.

1.2.1 Diese Gebührenrechnung wurde zwar nicht als Verfügung bezeichnet und enthält auch keine Rechtsmittelbelehrung; die Vorinstanz wies lediglich in ihrem Begleitschreiben vom 13. Februar 2013 auf den Rechtsweg der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht hin (BVGer act. 1, Beilage 8). Massgebend ist allerdings nicht ein formeller, sondern vielmehr ein materieller Verfügungsbegriff. Danach liegt eine Verfügung vor, wenn eine Verwaltungshandlung die vom Verfügungsbegriff geforderten Strukturmerkmale aufweist. Eine mit Formmängeln behaftete Verfügung bleibt eine Verfügung, sofern die Strukturmerkmale von Art. 5 VwVG vorliegen. Eine Verfügung ist demnach die Anordnung einer Behörde im Einzelfall, die ein Rechtsverhältnis einseitig und verbindlich regelt und sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, § 28 Rz. 1 f. und § 29 Rz. 3). Behörde im Sinne des VwVG ist jeder Akteur, der unmittelbar Verwaltungsaufgaben des Bundes erfüllt. Die Verwaltungsbefugnis schliesst grundsätzlich auch die Verfügungsbefugnis ein. Die Verfügung regelt Rechte und Pflichten im Einzelfall, somit für einen einzelnen oder mehrere Adressaten und mit Blick auf einen bestimmten Lebenssachverhalt (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 16 ff.; zum Ganzen auch: BVGE 2009/43 E. 1.1.4).

1.2.2 Mit Rechnung vom 13. Februar 2013 wurde die Beschwerdeführerin von der BBSA – in Erfüllung einer Bundesaufgabe (vgl. dazu nachfolgende E. 4) – verpflichtet, für das Aufsichtsjahr 2012 eine Gebühr in der Höhe von Fr. 1'800.- zu entrichten. Damit sind alle Erfordernisse des materiellen Verfügungsbegriffes erfüllt.

1.2.3 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 SCHWANK, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 35 N. 2). Eine Verfügung, die keine oder eine

ungültige Unterschrift trägt, ist grundsätzlich mangelhaft; gemäss der neueren Rechtsprechung ist die Unterschrift nicht von Bundesrechts wegen Gültigkeitserfordernis, wenn das anwendbare Recht (wie vorliegend Art. 35 Abs. 1 VwVG) nicht ausdrücklich eine Unterschrift verlangt (UHLMANN/SCHWANK, a.a.O., Art. 38 N. 22; Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes [BVGer] A-4580/2007 vom 17. Januar 2008 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen).

Eine Missachtung von Formerfordernissen bewirkt lediglich einen Eröffnungsmangel; die Verfügung wird fehlerhaft und als Folge davon anfechtbar, in seltenen Fällen gar nichtig (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 18). Da die Berufung auf Formmängel durch den Grundsatz von Treu und Glauben begrenzt wird, ist letztlich entscheidend, ob einer Partei aus der fehlerhaften Eröffnung ein Nachteil erwachsen und sie dadurch benachteiligt worden ist (vgl. Art. 38 VwVG); Formfehler fallen dann nicht ins Gewicht, wenn eine objektiv mangelhafte Eröffnung gleichwohl den zugedachten Zweck erfüllt (UHLMANN/SCHWANK, a.a.O., Art. 38 Rz. 22; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 29 Rz. 20).

Das Schreiben und die Gebühren-Rechnung vom 13. Februar 2013 weisen alle Strukturmerkmale einer Verfügung auf. Denn selbst bei Bejahung eines Formfehlers bliebe die Rechnung eine Verfügung. Ohnehin erschöpft sich der Sinn des Formzwanges im Schutz des Verfügungsadressaten, das heisst nur dieser kann sich auf einen Formmangel berufen (vgl. BVGE 2009/43 E. 1.1.7; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 29 Rz. 2). Da die Beschwerdeführerin rechtzeitig Beschwerde ergriffen hat, ist ihr aus der fehlenden Bezeichnung als "Verfügung" (vgl. dazu Art. 35 Abs. 1 VwVG), der unvollständigen Rechtsmittelbelehrung im Schreiben vom 13. Februar 2013 und der fehlenden Unterschrift auf der Gebühren-Rechnung kein Rechtsnachteil erwachsen (zur Frage der Nichtigkeit vgl. nachstehende E. 3).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, so dass sie im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VwVG beschwerdelegitimiert ist.

1.4 Da die Beschwerde im Übrigen frist- und formgerecht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) eingereicht und der Kostenvorschuss innert Frist geleistet wurde (BVGer act. 7), ist darauf einzutreten.

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 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. Da sich die Kognition in oberer Instanz nur verengen, nicht aber erweitern kann, gilt es jedoch zu beachten, dass die Aufsichtstätigkeit im Bereich der beruflichen Vorsorge als Rechtskontrolle ausgestaltet ist (vgl. ISABELLE VETTER-SCHREIBER, Berufliche Vorsorge, Kommentar, 3. Aufl. 2013 Art. 62 N. 3), weshalb sich auch das angerufene Gericht – in Abweichung von Art. 49 Bst. c VwVG – auf eine Rechtskontrolle zu beschränken hat, soweit Entscheide des Stiftungsrates zu überprüfen sind (BGE 135 V 382 E. 4.2, Urteil des BGer 9C_756/2009 vom 8. Februar 2010 E. 5).

Von der Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 62 BVG erlassene Massnahmen sind hingegen mit voller Kognition zu prüfen. Dabei hat die Beschwerdeinstanz aber zu berücksichtigen, dass der Aufsichtsbehörde bei der Anordnung von Massnahmen ein erheblicher Beurteilungs- beziehungsweise Ermessensspielraum zusteht, weshalb eine gewisse Zurückhaltung bei der gerichtlichen Überprüfung geboten ist (vgl. BGE 132 II 144 E. 1.2, Urteil des BGer 2A.395/2002 vom 14. August 2003 E. 2.1, VETTER-SCHREIBER, a.a.O., Art. 62 N. 7).

2.3 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 2013) eingetretenen Sachverhalt ab (Urteil des BVGer C-4096/2010 vom 6. Januar 2012 E. 3 mit weiteren Hinweisen).

2.4 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.

2.5 In materiellrechtlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts Geltung haben (BGE 132 V 215 E. 3.1.1, 130 V 329 E. 2.3 und 127 V 466 E. 1). Mit der Revision des BVG per 1. Januar 2012 (sog. "Strukturreform", AS 2011 3393, BBl 2007 5669) wurde die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge neu organisiert und es wurden neue Bestimmungen in Art. 61 ff. BVG aufgenommen. Übergangsbestimmungen zum anwendbaren Recht im Aufsichtsbereich enthält die Gesetzesänderung keine; dementsprechend gelangt das im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids in Kraft stehende Recht zur Anwendung. Die angefochtene Verfügung datiert vom 13. Februar 2013, weshalb vorliegend das BVG in seiner Fassung vom 19. März 2010 ("Strukturreform", AS 2011 3393, BBl 2007 5669, in Kraft seit 1. Januar 2012) und die Verordnung über die Beaufsichtigung und Registrierung von Vorsorgeeinrichtungen (BVV 1, SR 831.435.1) in ihrer Fassung vom 10. und 22. Juni 2011 (AS 2011 3425, in Kraft seit 1. Januar 2012) anwendbar sind.

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die angefochtene Verfügung sei nichtig, weil sie einerseits nicht als Verfügung bezeichnet und nicht unterschrieben sei. Anderseits beziehe sich die Verfügung auf den Rechnungsabschluss des Jahres 2012; dieser sei indes im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Gebühren-Rechnung vom 13. Februar 2013 noch gar nicht bei der Vorinstanz eingereicht, geschweige denn von dieser geprüft worden (BVGer act. 1, S. 4).

Dagegen wendet die Vorinstanz ein, die Verletzung von Formvorschriften führe entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht zur Nichtigkeit, sondern habe nur deren Anfechtbarkeit zur Folge. Vorliegend würden keine Argumente vorgebracht, welche auf einen formell oder materiell schwerwiegenden Mangel der Verfügung schliessen liessen. Die Annahme einer nichtigen Verfügung scheide damit aus.

3.2 Die Nichtigkeit einer Verfügung bildet gegenüber deren Anfechtbarkeit die Ausnahme und ist nur in seltenen Fällen anzunehmen. Fehlerhafte Entscheide sind nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel kumulativ besonders schwer ist, wenn er sich als offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar erweist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (sog. Evidenztheorie; vgl. dazu BGE 132 II 21 E. 3.1 und ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 956 ff.).

3.3 Vorliegend begründen die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Rügen keine Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung. Vorab ist das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung auf der Gebühren-Rechnung kein Nichtigkeitsgrund (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 976); dies gilt umso weniger, als im Begleitschreiben zur Rechnung immerhin das Bundesverwaltungsgericht als zuständige Rechtsmittelinstanz aufgeführt und auch der Hinweis auf die Rechtsmittelfrist von dreissig Tagen angegeben wurde (BVGer act. 1, Beilage 8). Der Beschwerdeführerin ist durch den geltend gemachten Mangel kein Rechtsnachteil erwachsen, da sie die Beschwerde rechtzeitig beim zuständigen Gericht eingereicht hat (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1645 ff. und Art. 38 VwVG). Entsprechendes gilt auch für die fehlende Bezeichnung als "Verfügung". Soweit die Beschwerdeführerin die von ihr geltend gemachte Nichtigkeit daraus ableitetet, dass die Gebühr für das Jahr 2012 erhoben worden sei, obwohl der Rechnungsabschluss noch gar nicht vorgelegen habe, zielt der Einwand auf die Frage der (korrekten) Bemessungsgrundlage ab. Die Anwendung einer unkorrekten Bemessungsgrundlage stellt indes für sich allein noch keinen Nichtigkeitsgrund dar. Selbst wenn der Einwand zutreffen sollte, würde dieser keine Nichtigkeit begründen. Der Einwand ist vielmehr im Rahmen der (nachfolgenden) materiell-rechtlichen Beurteilung zu prüfen.

4.

Vorliegend ist streitig und zu prüfen, ob die Vorinstanz von der Vorsorgestiftung im Zusammenhang mit der Prüfung der Jahresrechnung zu Recht eine Aufsichtsgebühr von Fr. 1'800.- erhoben hat. In einem ersten Schritt sind nachfolgend die massgeblichen rechtlichen Grundlagen darzustellen. Dabei gilt es vorab die Frage der hinreichenden gesetzlichen Grundlage zu prüfen (nachfolgende E. 4). In einem zweiten Schritt ist auf die intertemporalrechtliche Frage einzugehen, welche Tarifordnung für die Erhebung der

Gebühr anwendbar ist (nachfolgende E. 5), bevor alsdann die Gebührenhöhe noch einer Prüfung unter dem Aspekt des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips unterzogen wird (nachfolgende E. 6).

4.1

4.1.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die angefochtene Gebühr sei nicht von irgendwelchen Leistungen der Vorinstanz, sondern von der Bilanzsumme abhängig. Es handle sich daher um eine verkappte Vermögenssteuer, welche einer ausdrücklichen formell-gesetzlichen Grundlage bedürfe. Ferner sei die Gebühr nicht in Anwendung des seit 1. Januar 2012 geltenden Tarifs zu erheben; stattdessen sei für das Geschäftsjahr 2011 noch der alte, bis 31. Dezember 2011 geltende Tarif anzuwenden. Eine Gebühr in der Höhe von Fr. 1'800.- sei zudem unverhältnismässig und als versteckte Vermögenssteuer zu bewerten; demnach sei auch das Besteuerungsverbot für Vorsorgeeinrichtungen (Art. 80 Abs. 2 BVG) verletzt.

4.1.2 Dieser Argumentation hält die Vorinstanz entgegen, die eidgenössischen Räte hätten die Strukturreform im März 2010 beschlossen, wobei das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2012 festgesetzt worden sei. Wären die im Zuge der Strukturreform notwendigen kantonalen organisatorischen Massnahmen und kantonalen Rechtsgrundlagen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ergangen, so hätte die Verabschiedung des Gesetzes frühestens im Herbst 2011 erfolgen können, womit der neu errichteten Anstalt nicht mehr genügend Zeit für die Vorbereitungsarbeiten verblieben wäre. Deshalb sei es notwendig gewesen, die zur Umsetzung der Strukturreform erforderlichen Rechtsgrundlagen gestützt auf Art. 88 Abs. 3 KV mit der AVSFV zunächst auf Verordnungsstufe einzuführen. Entsprechend den Vorgaben der Oberaufsichtskommission sei die jährliche Grundgebühr für das Jahr 2012 zu Recht auf der Basis der Vorjahreszahlen erfolgt. Die Höhe dieser Gebühr richte sich – entsprechend der Praxis sämtlicher schweizerischer Aufsichtsbehörden – nach der Bilanzsumme, wobei es sich um die Aufsichtsgebühren für das Jahr 2012 und nicht für 2011 handle (BVGer act. 15, S. 7 f. und 21, S. 3 f.).

4.2 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 Bundesamt für Sozialversicherung (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.).

4.3 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).

4.4 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 Artikeln 65*a* und 86*b* Absatz 2 beurteilt; dieses Verfahren ist für die Versicherten in der Regel kostenlos (Bst. e).

4.5 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). Gestützt auf Art. 62*a* 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 64*c* BVG; vgl. dazu auch Urteil des BVGer C-4138/2012 vom 8. November 2013 E. 3.1). Das mit der Strukturreform eingeführte Postulat der Unabhängigkeit und Autonomie der Aufsichtsbehörden umfasst unter anderem auch den finanziellen Bereich (vgl. dazu Botschaft vom 15. Juni 2007 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BBl 2007 5669, 5689, 5703 f.).

4.6 Die Aufsichtsbehörden sind bei der Ermittlung und Berechnung der Kausalabgaben, wie der hier zur Diskussion stehenden Gebühr für die Aufsicht, unabhängig. Sie haben aber dennoch die im Zusammenhang mit der Erhebung von Kausalabgaben geltende konstante bundesgerichtliche Rechtsprechung zum verfassungsmässig verankerten Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) zu beachten. Art. 164 Abs. 1 BV konkretisiert dieses Prinzip für die Bundesgesetzgebung (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 368 ff.; BGE 131 II 13 E. 6.3 mit weiteren Hinweisen).

Dem Legalitätsprinzip entsprechend bedarf die Verpflichtung zu einer öffentlich-rechtlichen 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). Das Legalitätsprinzip gilt somit für Abgaben allgemein, doch ist je nach Art der Abgabe zu nuancieren. Dabei darf das Legalitätsprinzip 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 130 I 113 E. 2.2 S. 116; 128 II 112 E. 5a S. 117).

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist bei Gebühren sodann eine gewisse Pauschalisierung zulässig und das Kostendeckungsprinzip würde 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 BGer 2P.87/2006 vom 14. Februar 2007 E. 3.5).

4.7 Nach Art. 97 Abs. 2 BVG erlassen die Kantone die zum Vollzug des BVG erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Gemäss Art. 88 Abs. 3 der bernischen Kantonsverfassung (KV, BSG 101.1) kann der Regierungsrat in Fällen zeitlicher Dringlichkeit Bestimmungen, die zur Einführung übergeordneten Rechts nötig sind, in einer Verordnung regeln. Dringliche Einführungsbestimmungen sind ohne Verzug durch ordentliches Recht abzulösen.

Gestützt auf 88 Abs. 3 KV, Art. 61 Abs. 1 BVG und Art. 52 Schlusstitel ZGB hat der Regierungsrat des Kantons Bern am 30. März 2011 die Verordnung über die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Stiftungen und die Familienausgleichskassen (AVSFV) erlassen, die – mit Ausnahme der Art. 6 bis 9, 11 und 20, welche bereits am 1. Juli 2011 in Kraft gesetzt wurden – am 1. Januar 2012 in Kraft trat. Die Verordnung gilt längstens bis zum 31. Dezember 2014 (Art. 22 Abs. 1 bis 3 AVSFV). 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).

Die Verordnung über die Aufsicht über die Stiftungen und die Vorsorgeeinrichtungen (ASVV, BSG 212.223.2) regelt in Art. 11 die Aufgaben der Aufsichtsbehörde; zu ihrem Aufgabenbereich gehört insbesondere auch die Prüfung des Tätigkeits- oder Jahresberichts und der Jahresrechnung (Art. 11 Bst. c ASVV). Für die Erhebung der Gebühren durch die BBSA verweist Art. 20 Abs. 1 ASVV auf das Gebührenreglement.

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) 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) einerseits und der von der BBSA von den Beaufsichtigten erhobenen jährlichen Grundgebühr anderseits (vgl. Art. 6 ff. des Gebührenreglements). Letztere setzt sich aus einem fixen Grundansatz von Fr. 300.-, einem variablen Ansatz und der Oberaufsichtsgebühr zusammen (Art. 7 des Gebührenreglements). Der variable Ansatz bemisst sich gemäss Art. 8 des Gebührenreglements nach der Bilanzsumme und ist wie folgt abgestuft:

Bilanzsumme in CHF	CHF
bis 100 000	330
100 001 bis 500 000	1 000
500 001 bis 1 000 000	1 500
1 000 001 bis 5 000 000	2 000
5 000 001 bis 10 000 000	2 500
…	…
ab 30'000'000	45 000

Das Gebührenreglement trat gemäss Art. 13 am 1. Januar 2012 in Kraft, ohne dass darin übergangsrechtliche Bestimmungen vorgesehen wurden.

4.8 Bei der hier zur Diskussion stehenden Gebühr handelt es sich um eine jährliche Aufsichtsgebühr. Die von der Vorinstanz vorgenommene Prüfung war aufsichtsrechtlicher Natur und erfolgte gestützt auf Art. 62 und 62*a* Abs. 3 BVG. In Bezug auf das Abgabesubjekt, die Vorsorgeeinrichtung, ist in Art. 62*a* Abs. 3 BVG eine hinreichende gesetzliche Grundlage gegeben.

Der Verfassungsgeber des Kantons Bern zielt mit der Verankerung von Art. 88 Abs. 3 KV auf jene Fälle ab, in welchen die dem Kanton zur Verfügung stehende Zeit nicht ausreicht, um übergeordnetes Recht auf Gesetzesstufe rechtzeitig zu erlassen und in Kraft zu setzen. In solchen Fällen wird der

Regierungsrat ermächtigt, übergeordnetes Recht provisorisch auf Verordnungsstufe einzuführen. Dieses ist allerdings in einem zweiten Schritt in das ordentliche Gesetzesrecht überzuführen. Die Berufung des Regierungsrats auf Art. 88 Abs. 3 KV ist einerseits an das Erfordernis der Dringlichkeit, anderseits an jenes der Notwendigkeit geknüpft. Dringlichkeit im Sinne der genannten Bestimmung ist gegeben, wenn bis zum Zeitpunkt des notwendigen Inkrafttretens einer Regelung das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht mehr durchgeführt werden kann. Die Notwendigkeit gebietet, dass sich der Regierungsrat im Rahmen seiner dringlichen Rechtssetzungskompetenz auf das beschränkt, was für die Einführung des übergeordneten Rechts erforderlich ist (vgl. WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Handbuch des Bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 483 f.).

Wie vorstehend bereits ausgeführt, ist der zeitliche Geltungsbereich der AVSFV von vornherein bis längstens 31. Dezember 2014 befristet (Art. 22 Abs. 3 AVSFV). In der Zwischenzeit hat der Grosse Rat des Kantons Bern mit dem Erlass des Gesetzes über die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht vom 17. März 2014 (BBSAG, BSG 212.223), welches am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist (vgl. dazu Art. 22 BBSAG), zudem die formellgesetzliche Grundlage für die jährliche Grundgebühr geschaffen. Entsprechend der bisherigen Regelung (vgl. dazu E. 4.7 hiervor) setzt sich die Gebühr danach aus einem festen Grundansatz, der für alle gleich hoch ist, und einem nach der Bilanzsumme bemessenen variablen Ansatz zusammen (Art. 14 Abs. 2 Bst. a und b BBSAG). Nach dem gestützt auf Art. 7 Abs. 2 Bst. c BBSAG erlassenen, seit 1. Januar 2015 geltenden Gebührenreglement beträgt die jährliche Grundgebühr wie bisher Fr. 300.- (Art. 7 des Gebührenreglements), und der variable Ansatz beläuft sich bei einer Bilanzsumme von Fr. 500'000.- bis Fr. 1'000'000.- auf Fr. 1'100.-, womit nach dem ab 1. Januar 2015 geltenden Recht bei einer Bilanzsumme in der genannten Höhe eine jährliche Gesamtgebühr von Fr. 1'400.- resultiert.

Mit Blick auf den zeitlich befristeten Charakter der hier zur Diskussion stehenden Abgabengrundlage bis längstens 31. Dezember 2014 und die Tatsache, dass der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zur Strukturreform in der BVV 1 erst am 10. und 22. Juni 2011 beschlossen hat (vgl. dazu AS 2011 3425; vgl. zur ausführlichen Debatte betreffend die Umsetzung der Strukturreform auf Verordnungsstufe auch HANS-ULRICH STAUFFER, Berufliche Vorsorge, 2. Aufl. 2012, S. 95 f. Rz. 287), sind die Voraussetzungen für den Erlass einer auf die Kantonsverfassung gestützten (selbstständigen) Verordnung vorliegend zu bejahen (vgl. zum Erlass einer Regierungsverordnung zur Gewährleistung von Bundesrecht auch BGE 130 I

140 ff., insbesondere E. 4.2 und 5.3.7). Dies gilt umso mehr, wenn man die hier ebenfalls zu beachtenden Erfordernisse der Praktikabilität (vgl. hier E. 4.6 hiervor) berücksichtigt. Dementsprechend ist in der genannten regierungsrätlichen Verordnung (AVSFV), jedenfalls für die Zeit bis Ende Dezember 2014, eine rechtsgenügliche Grundlage für den Erlass zu erblicken.

4.9 Bei der Vorsorgestiftung A._____ handelt es sich um eine Einrichtung, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge im Sinne von Art. 61 Abs. 1 BVG dient (vgl. dazu JACQUES-ANDRÉ SCHNEIDER, in: Handkommentar zum BVG und FZG, 2010, Einleitung N. 216 f.). Dementsprechend ist die Gebührenerhebung – im Einklang mit dem Vorgehen der BBSA – auf der Grundlage der Bilanzsumme zu bemessen (Art. 13 Abs. 1 AVSFV in Verbindung mit Art. 8 Gebührentarif). Bei der hier zur Beurteilung stehenden Bilanzsumme von Fr. 763'989.15 resultiert in Anwendung des genannten Tarifs eine Gebühr von Fr. 1'800.- (= Fr. 1'500.- plus Fr. 300.- Grundgebühr). Die angefochtene Gebühr steht damit im Einklang mit dem genannten Gebührentarif. Sie weicht im Ergebnis um den Betrag von Fr. 400.- von der ab dem 1. Januar 2015 geltenden gesetzlichen Regelung ab.

5.
In einem weiteren Schritt gilt es zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht die per 1. Januar 2012 in Kraft getretene Gebührenregelung zur Anwendung gebracht hat oder ob alternativ die bis Ende 2011 geltende Gebührenordnung anzuwenden ist.

5.1 Wie bereits dargelegt (E. 2.4 und 2.5 hiervor), 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 beziehungsweise 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).

5.2 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.). 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. 2013, Rz. 130 ff.).

5.3 Vorliegend ist die Anwendung des neuen Rechts in Bezug auf die von der Vorinstanz für die Ausübung der Aufsicht verfügte 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, liegt nicht vor. Entsprechend dem vorstehend genannten 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 – besteht nicht, da im Wesentlichen nur die zuständige Behörde gewechselt hat, nicht aber ein komplett neues System geschaffen wurde (vgl. dazu Urteil des BVGer C-1697/2012 vom 17. Dezember 2013 E. 3.4.2). Ebenso wenig erscheint die Anwendung der neuen Bestimmungen rechtsmissbräuchlich.

Laut den unbestrittenen Angaben der Vorinstanz (BVGer act. 15, S. 3) reichte die Beschwerdeführerin die Erfolgsrechnung samt Anhang am 21. August 2012 ein. Zu diesem Zeitpunkt war das neue Recht bereits seit geraumer Zeit in Kraft. Die Anwendung der neuen Bestimmungen ist dementsprechend aus intertemporalrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

5.4 Wie die Vorinstanz in ihrer Duplik unwidersprochen ausführt (BVGer act. 21, S. 4), hat mit Schaffung der BBSA als selbstständige öffentlich-

rechtliche Anstalt zugleich ein Wechsel von der Vergangenheits- zur Gegenwartsbemessung stattgefunden. Dass in diesem Zusammenhang für die Bemessung der Jahresgebühr 2012 auf den Stichtag per 31. Dezember 2011 abgestellt wird, ist sachgerecht und nicht zu beanstanden. Es kann sodann auch nicht von einer unzulässigen Rückwirkung gesprochen werden, da nicht die Abgabepflicht als solche an Tatbestände anknüpft, die vor dem Erlass der neuen Gebührenordnung per 1. Januar 2012 erfolgt sind; vielmehr erfolgt ausschliesslich die Bemessung auf der Basis des Jahresabschlusses per 31. Dezember 2011 (RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 16/III/a; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., S. 74 f. Rz. 341). Die Vorinstanz hat demnach zu Recht das neue Verfahrensrecht beziehungsweise die neue Tarifordnung zur Anwendung gebracht.

6.
Zu prüfen bleibt schliesslich, ob die Gebührenhöhe und die im Gebührenreglement vorgenommene Differenzierung der Tarife im Einklang mit dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip stehen.

6.1 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 (vgl. dazu Urteil des BVGer 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. Von einer Steuer kann deshalb – entgegen der Argumentation der Beschwerdeführerin (BVGer act. 1, S. 5 und BVGer act. 17, S. 3) – von vornherein nicht gesprochen werden. Im Raum liegt aber die Äquivalenz zwischen der vorinstanzlichen Gebühr und der von ihr erbrachten Aufsichtsleistung.

6.2 Eine Benützungsgebühr darf grundsätzlich nur erhoben werden, wenn effektiv Leistungen in Anspruch genommen beziehungsweise erbracht werden, ausser wenn die Inanspruchnahme der Leistung obligatorisch ist (Urteile des BGer 2P.223/2005 vom 8. Mai 2006 E. 4.1, in: ZBl 108/2007

S. 493; 2P.117/2003 vom 29. August 2003 E. 4.3.1, in: ZBl 104/2003 S. 533). Da der Nutzen einer staatlichen Leistung nicht immer ohne Weiteres klar bemessen werden kann, ist ein Schematismus in gewissen Grenzen zulässig (vgl. BGE 128 I 46 E. 5b/bb S. 55 f.; BGE 126 I 180 E. 3a/bb S. 188). Dies gilt zumindest, solange die schematisch erhobene Gebühr immer noch deutlich unter den effektiven Kosten beziehungsweise dem objektiven Nutzen liegt (vgl. Urteile des BGer 2C_275/2009 vom 26. Oktober 2010 E. 7.2, publiziert in: ZBl 113/2012 S. 92 und 2P.266/2003 vom 5. März 2004 E. 3.4).

6.3 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.]).

Vorliegend hat die Vorinstanz die Gebühr auf der Grundlage von Art. 7 und Art. 8 des Gebührenreglements und damit, neben der Grundgebühr von Fr. 300.- (vgl. Art. 7 Gebührenreglement), in erster Linie auf der Basis der in der Jahresrechnung per 31. Dezember 2011 ausgewiesenen Bilanzsumme von Fr. 763'989.15 bemessen. Bei der Bemessung der Aufsichtsgebühr nach Massgabe der Bilanzsumme beziehungsweise des Vermögens handelt es sich um eine auch in anderen Kantonen gebräuchliche Bemessungsgrundlage (vgl. dazu z.B. für den Kanton Zürich: § 18 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über die BVG- und Stiftungsaufsicht vom 11. Juli 2011, LS 833.1; § 2 Abs. 1 des Gebührenreglements vom 10. Oktober 2012, LS 833.15; Urteile BVGer C-1499/2012 vom 17. März 2014 E. 6.3.1 und C-4138/2012 vom 8. November 2013 E. 5.2). Das von der Vorinstanz für die Bemessung der Gebühr angewandte Kriterium der Bilanzsumme ist sachgerecht und nicht zu beanstanden (Urteil C-1499/2012 E. 6.5.3). Daran ändert nichts, dass dieses Bemessungskriterium nicht in einem direkten Zusammenhang zum Prüfungsaufwand steht, welcher der Aufsichtsbehörde im konkreten Einzelfall anfällt. Von einer Steuer kann somit nicht die Rede sein. Damit erweist sich auch die Rüge der Verletzung des Besteuerungsverbots für Vorsorgeeinrichtungen (Art. 80 Abs. 2 BVG) als abwegig.

In Anwendung des genannten Tarifs resultiert vorliegend eine Gebühr von Fr. 1'800.- (= Fr. 1'500.- plus Fr. 300.- Grundgebühr). Im Rahmen der Prüfung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips gilt es zu beachten, dass andere kantonale Aufsichtsbehörden ähnliche Gebührenansätze kennen. So hat die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB) die Gebühren per 1. Januar 2015 um rund 15 % gesenkt. Bei einer Bilanzsumme ab Fr. 500'000.- bis Fr. 1'000'000.- beträgt die Gebühr Fr. 1'500.- (vgl. § 9 der Ordnung über die berufliche Vorsorge samt Anhang, BSG 833.110, in der ab 1. Januar 2015 geltenden Fassung). Im Ergebnis fällt die von der BSABB erhobene Gebühr damit nur leicht tiefer aus, weil in deren Reglement keine zusätzliche Grundgebühr von Fr. 300.- vorgesehen ist. Der blosse Umstand, dass die Gebühr in anderen Kantonen und in der neuen gesetzlichen Regelung ab dem 1. Januar 2015 etwas tiefer ausfällt, begründet keinen Verstoss gegen das Kostendeckungs- oder Äquivalenzprinzip. Die von der BBSA erhobene Gebühr erweist sich auch nicht als unverhältnismässig hoch und ist unter dem Aspekt der genannten Prinzipien nicht zu beanstanden.

7.
Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die von der Vorinstanz erhobene Gebühr auf einer hinreichenden rechtssatzmässigen Grundlage beruht. In übergangsrechtlicher Hinsicht besteht – mangels spezialgesetzlicher Übergangsregelung und mit Blick auf den Grundsatz der sofortigen Anwendbarkeit der als Verfahrensrecht geltenden Gebührenordnung – kein Anlass für die Anwendung der bis Ende 2011 in Kraft gestandenen Gebührenregelung. Auch unter dem Aspekt des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips ist die Gebühr nicht zu beanstanden, da sie sich an einem objektiven Kriterium (Bilanzsumme der zu prüfenden Einrichtung; § 8 des Gebührenreglements) orientiert, welches tauglich und gebräuchlich ist, zumal es auch von anderen Aufsichtsbehörden bei der Gebührenbemessung als entscheidendes Kriterium angewendet wird und auch in masslicher Hinsicht an den Rahmen hält, welcher in anderen Kantonen gilt.

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

8.
Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

8.1 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. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

8.2 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).

(Für das Urteilsdispositiv wird auf die nächste Seite verwiesen).

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 Sozialversicherungen (Einschreiben)
– die Oberaufsichtskommission BVG (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
David Weiss	Roland Hochreutener

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: