Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-3180/2016

Urteil vom 30. November 2016

Besetzung

Richter Michael Beusch (Vorsitz),
Richterin Salome Zimmermann, Richter Pascal Mollard,
Gerichtsschreiberin Anna Strässle.

Parteien

BVSA BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau, (…),
Beschwerdeführerin,

gegen

Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV,
Postfach 7461, 3001 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

Aufsichtsabgaben nach Artikel 7 BVV 1 für das Jahr 2014,

Sachverhalt:

A.

A.a Die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (nachfolgend: BVSA) liess die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (nachfolgend: OAK BV) mit Schreiben vom 21. September 2015 wissen, dass sie die ihr aus dem Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht A-3714/2014 [mittlerweile mit Entscheid vom 26. Juli 2016 teilweise infolge Wiedererwägung und teilweise infolge Rückzug als gegenstandslos abgeschrieben] entstandenen Anwaltskosten von der [demnächst in Rechnung gestellten] Aufsichtsabgabe 2014 in Abzug bringen werde. Die BVSA begründete dies insbesondere damit, als dass sie zwar bundesgesetzlich zum Inkasso der von der OAK BV verhängten Gebühren gegenüber den beaufsichtigten Rechtsträgern – vorliegend gegenüber der Pensionskasse A._____ – verpflichtet gewesen sei. Grund für das besagte Verfahren – und somit für die entstandenen Anwaltskosten – habe jedoch Bundesrecht und nicht kantonales Recht gebildet; dies liege folglich ausserhalb ihres Einflussbereiches.

A.b Mit Schreiben vom 28. September 2015 antwortete die OAK BV, dass ihrer Ansicht nach diese Kosten nicht auf sie überwälzt werden könnten. Sie liess der BVSA daraufhin am 30. September 2015 – wie geplant – für das Jahr 2014 die Rechnung für die Aufsichtsabgabe gemäss Art. 7 der Verordnung vom 10. und 22. Juni 2011 über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1; SR 831.435.1) in der Höhe von Fr. 211‘190.50 zukommen. Die BVSA beglich diese Rechnung nur teilweise; es verblieb ein Ausstand von Fr. 70‘000.--.

A.c Nach zwei erfolglosen Mahnungen seitens der OAK BV kam es daraufhin am 15. Januar 2016 zu einem Gespräch zwischen dieser und der BVSA, woraufhin Letztere mit Schreiben vom 15. Februar 2016 kundtat, weiterhin an ihrer Auffassung festzuhalten. Das Inkasso der streitigen Anwaltskosten wurde schliesslich von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) übernommen. Diese leitete die Betreibung gegen die BVSA über Fr. 70'000.-- nebst Zins zu 5 % seit dem 24. November 2015 ein. Gegen den Zahlungsbefehl vom 8. März 2016 erhob die BVSA am 11. März 2016 Rechtsvorschlag und lieferte mit Schreiben vom 29. März 2016 eine Begründung für den Rechtsvorschlag. Sie hielt u.a. fest, sie fungiere als direkte Aufsichtsbehörde aufgrund der funktionalen Einheit des Aufsichtswesens lediglich als Zahlstelle für die OAK BV. Sie habe auf Verlangen, im Interesse und auf Rechnung dieser die Oberaufsichtsgebühr im damaligen

Rechtsmittelverfahren verteidigt; die OAK BV habe die entsprechenden, damit verbundenen [Anwalts]kosten zu übernehmen.

A.d Mit Verfügung vom 19. April 2016 verpflichtete die OAK BV die BVSA, den noch ausstehenden Betrag der Aufsichtsabgaben 2014 gemäss Art. 7 Abs. 1 BVV 1 in der Höhe von Fr. 70‘000.-- zuzüglich 5 % Zins seit dem 24. November 2015 zu bezahlen (Ziff. 1). Weiter wurde der von der BVSA erhobene Rechtsvorschlag vom 11. März 2016 in der Betreibung Nr. X vor dem Regionalen Betreibungsamt (…) beseitigt (Ziff. 2). Die OAK BV begründete ihre Verfügung vornehmlich damit, die Aufsichtsabgabe in Höhe von Fr. 211‘190.50 sei weder im Bestand noch in der Höhe von der BVSA bestritten worden. Vielmehr mache die BVSA eine Gegenforderung in Höhe von Fr. 70‘000.-- geltend, welche sie mit der Aufsichtsabgabe 2014 verrechnen wolle. Das Bundesgericht habe in seinem Urteil 9C_349/2014 vom 23. März 2015 im Zusammenhang mit der funktionalen Einheit allerdings – nur, aber immerhin – festgehalten, dass die der OAK BV zu entrichtende Aufsichtsabgabe von den Aufsichtsbehörden auf die ihnen unterstellten Vorsorgeeinrichtungen überwälzt werden könne, obwohl dies so im Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen sei. Dies bedeute aber – entgegen der Auffassung der BVSA – nicht, dass die Aufsichtsbehörde der OAK BV gegenüber nicht Schuldnerin der Aufsichtsabgabe sei. Aufgrund der notwendigen Kompetenz und Verfügungsbefugnis könne die Geltendmachung der Abgabe gerade nur durch die Aufsichtsbehörden erfolgen. Eine gesetzliche Stellvertretung oder ein prozessualer Beitritt der OAK BV im damaligen Prozess vor Bundesverwaltungsgericht lasse sich aus der funktionalen Einheit des Aufsichtssystems nicht ableiten. Da die abgaberechtlichen Prinzipien bei kantonalrechtlichen und bundesrechtlichen Abgaben dieselben seien, hätte die BVSA das Verfahren selbst führen können; eine Anwältin zu beauftragen, sei somit nicht nötig gewesen. Gemäss Auftragsrecht trage die Auftraggeberin „die Kosten“ für den Beauftragten. Es gebe der OAK BV gegenüber weder eine gesetzliche noch eine vertragliche Grundlage für eine Forderung und eine Verrechnung sei mangels Gegenseitigkeit der Forderung nicht möglich.

B.

Mit Eingabe vom 20. Mai 2016 erhob die BVSA (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung der OAK BV vom 19. April 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt die vollumfängliche Aufhebung der Verfügung. Sodann seien sämtliche Vorakten beizuziehen. Sie sei u.a. in ihrer Funktion als blosse Zahlstelle von der OAK BV im

Rahmen ihres Rechtsmittelprozesses nicht unterstützt worden. Zwar bestreite sie die Überwälzbarkeit bzw. Erhebung der Aufsichtsabgabe bei den Vorsorgeeinrichtungen und eine Zuführung an die OAK BV nicht. Die [im zugrundeliegenden Rechtsmittelprozess am 6. Juni 2014] verfügte Gebühr habe aber nicht auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage basiert, und dennoch habe die OAK BV von ihr verlangt, die „missbräuchlichen" Gebühren durchzusetzen. Um die (fremden) Interessen des Bundes und der OAK BV zu verteidigen, habe sie eine spezialisierte Anwältin beauftragt. Aus der funktionalen Einheit heraus sei sie als reine Zahl- oder auch Inkassostelle unmittelbar Partei in einem Verfahren über fremde Gebühren geworden, weshalb sich die funktionale Einheit auch betreffend die Übernahme von Kosten niederschlagen müsse. Allenfalls würden zumindest die Regeln über die Stellvertretung gemäss Art. 32 OR oder die Geschäftsführung ohne Auftrag gemäss Art. 419 ff. OR eine Pflicht zur Kostenübernahme gebieten.

C.

In ihrer Vernehmlassung vom 30. Juni 2016 beantragt die OAK BV (nachfolgend: Vorinstanz) die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde vom 20. Mai 2016 unter Kostenfolge. Sie habe der Beschwerdeführerin sehr wohl ihre Unterstützung angeboten und auch zukommen lassen und habe es überdies nicht zu vertreten gehabt, dass die ursprüngliche Fassung von Art. 7 BVV 1 nicht gesetzeskonform gewesen sei. Die Aufsichtsabgabe der Beschwerdeführerin für das Jahr 2014 in der Höhe von Fr. 211'190.50 sei unbestritten. Ebenso unbestritten sei, dass die Beschwerdeführerin diesen Betrag nicht vollumfänglich bezahlt habe. Aus der funktionalen Einheit lasse sich nicht ableiten, dass die Aufsichtsbehörden bei der Überwälzung der Abgaben eine Anwaltskanzlei auf Kosten der OAK BV beauftragen könnten. Die Beschwerdeführerin sei aufgrund der rechtlichen Grundlagen – welche nicht im Einflussbereich der rechtsanwendenden Behörden ständen – dazu verpflichtet gewesen, die Aufsichtsgebühren durchzusetzen. Die Beschwerdeführerin habe nicht fremde, sondern ihre eigenen Interessen vertreten. Die Vorinstanz sei der Beschwerdeführerin entgegengekommen, indem sie auf die vorläufige Bezahlung durch die Beschwerdeführerin verzichtet habe, solange die Pensionskasse A._____ nicht bezahlt gehabt habe. Letztlich sei die Beschwerdeführerin nicht gezwungen gewesen, ein Advokaturbüro zu beauftragen und trage als Auftraggeberin die Kosten. Eine gesetzliche Stellvertretung nach Art. 32 ff. OR liege nicht vor und ob das Institut der Geschäftsführung ohne Auftrag überhaupt zwischen Behörden zur Anwendung komme, sei fraglich.

D.
Mit Replik vom 14. September 2016 hält die Beschwerdeführerin an ihrem Antrag vollumfänglich fest und ergänzt, die Vorinstanz sei früher als behauptet über das Beschwerdeverfahren mit der Pensionskasse A._____ informiert gewesen und habe die Beschwerdeführerin – trotz der schweizweiten Wirkung – nicht unterstützt. Sie weist erneut darauf hin, dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3096/2012 vom 21. März 2014 einerseits keine Überwälzbarkeit und andererseits in Ermangelung gesetzlicher Grundlagen keine Pflicht der Vorsorgeeinrichtung zur Leistung der Aufsichtsabgabe statuiert habe; die Beschwerdeführerin sei demnach in jedem Fall zur Leistung der Aufsichtsgebühr verpflichtet gewesen. Sodann habe die Vorinstanz lediglich vorläufig auf die Abgabe verzichtet. Die Anwaltskosten hätten im Interesse der Vorinstanz zur Sicherung der schweizweit gültigen Gebühreneinnahmen – somit Bundesinteressen und keine eigenen – getätigt werden müssen. Dass sie die Rechtskosten alleine zu tragen haben solle, gehe nicht an. Gemäss Honorarrechnung belaufe sich der definitive Streitwert nun auf Fr. 60‘370.55; die Differenz zum ursprünglichen Streitwert von Fr. 70‘000.-- habe die Beschwerdeführerin der Vorinstanz per 14. Juli 2016 überwiesen. Die Vorinstanz sei tatsächlich weder Gesetz- noch Verordnungsgeber. Trotz des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts habe die Beschwerdeführerin die Abgabe durchsetzen müssen, habe aufgrund dieses Urteils vorerst als Schuldnerin der Aufsichtsabgabe gegolten und das Inkassorisiko alleine zu tragen gehabt. Die schweizweite Tragweite und die fehlende Alltäglichkeit des Verfahrens hätten den Beizug einer spezialisierten Anwältin erfordert. Wäre im August 2014 die Absicht der Vorinstanz erkennbar gewesen, die gesetzlichen Abgaben per 1. Januar 2015 zu senken bzw. über den Bundesrat eine Anpassung zu bewirken, hätte sie sich die Beauftragung jedoch sparen können.

E.
In ihrer Duplik vom 5. Oktober 2016 hält die Vorinstanz an ihrem Antrag in der Vernehmlassung fest und verweist im Wesentlichen auf diese. Sie habe nicht definitiv auf die streitige Oberaufsichtsabgabe verzichten können, da sie diese im Falle einer Abweisung der Beschwerde der Pensionskasse A._____ nicht mehr erhalten hätte, obwohl sie von dieser geschuldet und an die Beschwerdeführerin überwiesen worden wäre. Zudem sei sie der Beschwerdeführerin mit ihrem Vorgehen „maximal“ entgegengekommen. Letztlich habe die Beschwerdeführerin mit der Beauftragung der Rechtsanwältin ihre eigenen Interessen wahrgenommen, nicht jene des Bundes oder des Aufsichtssystems. Das Einholen der Oberaufsichtsabgabe bei

den Vorsorgeeinrichtungen sei die Aufgabe der Beschwerdeführerin gemäss Art. 61 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40), die sich aus dem Aufsichtssystem sowie aus Art. 64c Abs. 2 Bst. a BVG und Art. 7 BVV 1 ergebe.

F.
Mit unaufgefordert eingereichten Schreiben vom 19. Oktober 2016 hält die Beschwerdeführerin im Wesentlichen an ihren Ausführungen fest.

G.
Auf die weiteren Ausführungen der Parteien sowie die eingereichten Unterlagen wird – soweit entscheidwesentlich – im Rahmen der 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, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist; eine solche liegt im vorliegenden Fall nicht vor. Die Verfügungen der Vorinstanz können gemäss Art. 33 VGG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 BVG beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde ist somit gegeben.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

1.3 Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid (vorliegend die Verfügung vom 19. April 2016) in vollem Umfang überprüfen. Die Beschwerdeführerin kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Unangemessenheit rügen (Art. 49 Bst. c VwVG; ANDRÉ MOSER et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.149 ff.;

ULRICH HÄFELIN et al., Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1146 ff.).

1.4 Im Beschwerdeverfahren gilt sodann der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Das Bundesverwaltungsgericht ist verpflichtet, auf den unter Mitwirkung der Verfahrensbeteiligten festgestellten Sachverhalt jenen Rechtssatz anzuwenden, den es als den zutreffenden erachtet, und ihm jene Auslegung zu geben, von der es überzeugt ist (BGE 119 V 347 E. 1a; Urteil des BVGer A-5081/2014 vom 16. Februar 2016 E. 1.5; MOSER et al., a.a.O., Rz. 1.54). Dieses Prinzip hat zur Folge, dass das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz an die rechtliche Begründung der Begehren nicht gebunden ist (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (BGE 128 II 145 E. 1.2.2, BGE 127 II 264 E. 1b; Urteil des BVGer A-1087/2016 vom 10. August 2016 E. 1.6; MOSER et al., a.a.O., Rz. 1.54).

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

In materieller Hinsicht sind dagegen grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts Geltung hatten (vgl. BGE 134 V 315 E. 1.2, BGE 130 V 329 E. 2.3; zum Ganzen: Urteil des BVGer C-7023/2013 vom 2. Juli 2015 E. 2.1).

2.

2.1 Anlässlich der durch die „Strukturreform“ vom 1. Januar 2012 eingetretenen Änderungen des BVG wurde die direkte Aufsicht u.a. über die national tätigen Vorsorgeeinrichtungen vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) auf die kantonalen (oder regionalen) Aufsichtsbehörden übertragen (vgl. Art. 61 Abs. 1 und Abs. 2 BVG). Hierbei wurde die Oberaufsicht über die kantonalen Aufsichtsbehörden vom Bundesrat auf die unabhängige OAK BV verlagert (Art. 64 ff. BVG; ausführlich: Urteil des BGer 9C_349/2014 vom 23. März 2015 E. 1.1 und Urteil des BVGer C-3096/2012 vom 21. März 2014 E. 3.1, je mit weiteren Hinweisen).

2.2 Gemäss Art. 64c Abs. 1 BVG werden die Kosten der OAK BV und ihres Sekretariats u.a. durch eine jährliche Aufsichtsabgabe gedeckt (Bst. a).

Diese bemisst sich bei den Aufsichtsbehörden nach der Zahl der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen und der Anzahl der Versicherten (Art. 64c Abs. 2 Bst. a). Das Bundesgericht hat unlängst festgelegt, dass demnach Schuldner der Aufsichtsabgabe die kantonalen Aufsichtsbehörden seien (Urteil des BGer 9C_349/2014 vom 23. März 2015 E. 1.2.1). Laut Art. 64c Abs. 3 BVG bestimmt der Bundesrat die anrechenbaren Aufsichtskosten und legt das Berechnungsverfahren im Einzelnen sowie den Gebührentarif fest. Gemäss Art. 7 Abs. 1 BVV 1 setzt sich die jährliche Aufsichtsabgabe der Aufsichtsbehörden zusammen aus einer Grundabgabe von Fr. 300.-- für jede beaufsichtigte Vorsorgeeinrichtung (Bst. a) und einer Zusatzabgabe, welche höchstens Fr. --.80 für jede bei der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtung aktiv versicherte Person und für jede von der Vorsorgeeinrichtung ausbezahlte Rente beträgt (Art. 7 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BVV 1 in hier anwendbarer, ab 1. Januar 2015 geltenden Fassung; vgl. E. 1.5).

Mit Wirkung ab dem 1. Januar 2015 setzt die OAK BV die jährlichen Aufsichtsabgaben gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BVV 1 somit auf der Basis der Kosten fest, die ihr und dem Sekretariat im Geschäftsjahr entstanden sind (Art. 6 Abs. 3 BVV 1). Die Aufsichtsabgaben richten sich nunmehr nach den effektiven Kosten der OAK BV („höchstens“ Fr. --.80); eine fixe „Pro Kopf-Abgabe“ von [genau] Fr. --.80 wurde fallen gelassen, nachdem während zweier Jahre ein erheblicher Überschuss erzielt worden war (Urteil des BGer 9C_349/2014 vom 23. März 2015 E. 1.2.2 und E. 4.1, mit weiterem Hinweis). Gestützt auf Art. 7 Abs. 3 BVV 1 stellt die OAK BV die Aufsichtsabgabe den Aufsichtsbehörden neun Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres der OAK BV in Rechnung.

2.3 Das Bundesgericht konkretisiert dabei in seinem Urteil 9C_349/2014 vom 23. März 2015, dass das Aufsichtswesen als funktionale Einheit zu begreifen sei und die Oberaufsicht vorab im Hinblick auf eine einheitliche (direkte) Aufsichtstätigkeit erfolge (vgl. Art. 64a Abs. 1 Bst. a BVG). Die Abgaben der Aufsichtsbehörden an die OAK BV würden daher eine neue Aufwendung der unteren Behörde darstellen, welche den Umfang der gegebenenfalls auf die Vorsorgeeinrichtungen abzuwälzenden Kosten mitbestimme. Folglich erfasse die Rechtsgrundlage, gestützt auf welche die direkte Aufsicht ausübende Behörde bei den Vorsorgeeinrichtungen Abgaben erhebe, auch die Oberaufsichtsabgabe, wie sie dieser Behörde belastet worden sei. Im Verhältnis der unteren Aufsichtsbehörde und den Vorsorgeeinrichtungen müsse eine formellgesetzliche Grundlage bestehen, um eine (die Aufsichtskosten insgesamt abdeckende) Abgabe zu erheben.

Nach der „Strukturreform“ richte sich dabei die Erhebung von allgemeinen Aufsichtsabgaben bei den Vorsorgeeinrichtungen nach kantonalem Recht (Urteil des BGer 9C_349/2014 vom 23. März 2015 E. 3.1 f.).

3.
Vorliegend bildet die (noch nicht gänzlich beglichene) Oberaufsichtsabgabe 2014 Gegenstand des Verfahrens. Nicht im Streit liegt hierbei die Höhe dieser Abgabe von Fr. 211‘190.50 für das besagte Jahr. Sachverhaltlich erstellt und unbestritten ist überdies, dass die Beschwerdeführerin die Oberaufsichtsabgabe nicht vollumfänglich bezahlt, sondern diese um einen Betrag von (mittlerweile) Fr. 60‘370.55 gekürzt hat. Dass eine formellgesetzliche (kantonale) Grundlage besteht, welche auch die Oberaufsichtsabgabe umfasst und die Beschwerdeführerin somit die Aufwendung (für die Gebühr) auf die Pensionskasse A._____ überwälzen durfte (nachfolgend: E. 3.2), ist mittlerweile höchstrichterlich entschieden und überdies unbestritten.

Zu beurteilen ist vorliegend, ob die Beschwerdeführerin die Oberaufsichtsabgabe 2014 in Höhe von Fr. 211‘190.50 um die im Verfahren A-3714/2014 über die Oberaufsichtsabgabe 2013 aufgewendeten Anwaltskosten in Höhe von Fr. 60‘370.55 reduzieren durfte oder ob sie den ausstehenden Betrag bei der Vorinstanz noch zu begleichen hat. Ausschlaggebend hierfür ist, ob die Beschwerdeführerin Schuldnerin der Oberaufsichtsabgabe ist oder bloss – wie von der Beschwerdeführerin behauptet – als Inkassostelle für die Vorinstanz amtet bzw. ob allenfalls eine Rechtsgrundlage für den Anspruch der Beschwerdeführerin gegen die Vorinstanz zur Geltendmachung der Anwaltskosten ausfindig gemacht werden kann.

3.1
3.1.1 In ihrer Eingabe vom 20. Mai 2016 führt die Beschwerdeführerin aus, sie sei von der Vorinstanz im Rahmen ihres [damaligen] Rechtsmittelprozesses nicht unterstützt worden, obwohl sie blosse Zahlstelle gewesen sei und „inhaltlich“ fremdes Recht habe verteidigen müssen; denn infrage haben Normen des Gebührenrechts einer Bundesverwaltungsstelle gestanden und nicht solche des Vorsorgerechts. Ausgangspunkt [des Verfahrens A-3714/2014 und somit auch des vorliegenden Verfahrens] bilde die Bemessungsvorgabe 2013 [bzw. Art. 7 Abs. 1 Bst. b BVV 1 in seiner Version bis Ende 2014] und somit Fr. --.80 pro versicherte Person, da die Vorinstanz erst nach Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts die Bemessungsvorgabe auf Fr. --.50 reduziert habe. Per 1. Januar 2015 sei die Abgabe nämlich vom effektiven Aufwand abhängig gemacht worden, da Art. 7

Abs. 1 Bst. b BVV 1 [in seiner Version bis Ende 2014] das Kostendeckungsprinzip verletzt habe. Die [damals von ihr an die Pensionskasse A._____] verfügte Gebühr, habe somit nicht auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage basiert und dennoch habe die Vorinstanz von ihr verlangt, dass sie die „missbräuchlichen Gebühren“ durchzusetzen habe. Die Beschwerdeführerin habe also tätig werden müssen, um die fremden Interessen des Bundes und der Vorinstanz zu verteidigen und habe – nicht zuletzt aufgrund der präjudizierenden Wirkung – eine spezialisierte Anwältin beauftragt. Die Beschwerdeführerin sei als reine Zahl- oder auch Inkassostelle stellvertretend für die Vorinstanz im damaligen Verfahren Partei geworden; aus der funktionalen Einheit heraus sei sie unmittelbar Partei in einem Verfahren über fremde Gebühren geworden. Die funktionale Einheit müsse sich auch betreffend die Übernahme von Kosten niederschlagen. Falls dem nicht so wäre, würden zumindest die Regeln über die Stellvertretung gemäss Art. 32 OR eine Pflicht zur Kostenübernahme gebieten, da die Beschwerdeführerin auch bei der Beauftragung der Rechtsanwältin im Hinblick auf die Durchsetzung der Gebühr als (gesetzliche) Stellvertreterin gehandelt habe. Eine Ermächtigung zur Vertretung im Sinne von Art. 33 Abs. 1 OR könne sich auch kraft öffentlichen Rechts ergeben, wobei vorliegend Art. 7 Abs. 2 BVV 1 (in der bis 31. Dezember 2014 gültigen Fassung) eine zur Vertretung ermächtigende Organisationsnorm darstelle. Mangels Formvorschriften sei ein Fall der stillschweigenden Ermächtigung gegeben. Diese Ermächtigung berechtige zur Erhebung der Gebühr und zum Abschluss eines Auftrages zur Rechtsvertretung. Durch ihr Handeln habe sie die Vorinstanz verpflichtet. Schliesslich beruft sich die Beschwerdeführerin auf die Geschäftsführung ohne Auftrag gemäss Art. 419 ff. OR. Sie habe ein für sie fremdes Geschäft für die Vorinstanz geführt, wobei die Beauftragung einer spezialisierten Rechtsanwältin dringend geboten und innerhalb der geltenden Fristen zu geschehen hatte. Die objektiven Elemente seien somit gegeben. Da sie überdies den Willen gehabt habe, für die Vorinstanz zu handeln und ihr die Fremdheit der Sache sehr wohl bewusst gewesen sei, seien auch die subjektiven Elemente der echten Geschäftsführung ohne Auftrag erfüllt und die Vorinstanz habe alle notwendigen Verwendungen zu ersetzen (vgl. auch Sachverhalt Bst. B und D).

3.1.2 Die Vorinstanz ist demgegenüber der Meinung, sie habe der Beschwerdeführerin sehr wohl ihre Unterstützung angeboten, indem sie ihr beispielsweise die Rechtsschriften betreffend die Abgabe 2012 zur Verfügung gestellt habe. Weiter ergebe sich ihre Unterstützungsbereitschaft auch aus der Aktennotiz eines Gesprächs vom 19. Juni 2015. Dass die Be-

schwerdeführerin die Vorinstanz direkt durch die Rechtsanwältin kontaktiert habe – und somit nach deren Beauftragung –, zeige, dass die angeblich fehlende Unterstützung den Beizug nicht notwendig gemacht habe. Überdies wäre die fehlende Unterstützung – was jedoch bestritten werde – kein Argument für die Beauftragung einer Rechtsanwältin und keine Grundlage, die Kosten zu überwälzen. Die Beschwerdeführerin sollte in der Lage sein – so die Vorinstanz –, ein Verfahren über abgaberechtliche Streitigkeiten selbst zu bestreiten. Die Vorinstanz habe es nicht zu vertreten, dass die ursprüngliche Fassung von Art. 7 BVV 1 nicht gesetzeskonform gewesen sei. Sie sei weder Gesetz- noch Verordnungsgeber und habe im Zeitpunkt der Formulierung dieses Artikels nicht einmal existiert. Letztlich sei es im Übrigen sie gewesen, die eine Änderung des Artikels angeregt habe. Überdies sei es unerheblich, ob es sich bei der anzuwendenden Gebührenordnung um Bundesrecht oder kantonales Recht handle; die abgaberechtlichen Prinzipien seien dieselben und die Beschwerdeführerin wende als Aufsichtsbehörde ständig das BVG und somit Bundesrecht an. Die Begriffe „Zahlstelle“ und „funktionale Einheit“ würden einzig der Klarstellung dienen, dass die Aufsichtsbehörden die Abgaben auf die ihnen unterstellten Vorsorgeeinrichtungen überwälzen könnten; dies habe sie ihrerseits auch nie in Frage gestellt. Ableiten lasse sich daraus nicht, dass die Aufsichtsbehörden bei der Überwälzung der Abgaben eine Anwaltskanzlei auf Kosten der Vorinstanz beauftragen könnten. Sodann stehe nicht zur Diskussion, dass die „alte Fassung“ von Art. 7 BVV 1 das Kostendeckungsprinzip verletzt habe. Es treffe nicht zu, dass sie von der Beschwerdeführerin verlangt habe, die „missbräuchlichen Gebühren“ durchzusetzen; vielmehr sei sie aufgrund der rechtlichen Grundlagen – welche nicht im Einflussbereich der rechtsanwendenden Behörden stünden – dazu verpflichtet gewesen. Weiter habe die Beschwerdeführerin nicht fremde, sondern ihre eigenen Interessen gewahrt, da sie befürchtet habe, die Gebühr müsse letztlich vom Steuerzahler des Kantons Aargau getragen werden. Da die Abgaben von den Aufsichtsbehörden auf die Vorsorgeeinrichtungen überwälzt werden könnten, sei klar gewesen, dass selbst bei Verletzung des Kostendeckungsprinzips die Aufsichtsbehörde nicht mehr bezahlen hätten müssen, als sie bei den Vorsorgeeinrichtungen hätten einfordern können. Es habe folglich kein grosses Risiko für die Beschwerdeführerin gegeben. Die Vorinstanz sei überdies der Beschwerdeführerin entgegengekommen, indem sie auf die vorläufige Bezahlung verzichtet habe, solange die Pensionskasse A._____ nicht bezahlt hatte. Zudem habe sie bestätigt, dass die Abgabe im Falle einer rechtskräftigen Gutheissung der Beschwerde der Pensionskasse A._____ direkt an diese zurückbezahlt worden wäre.

Letztlich sei die Beschwerdeführerin nicht gezwungen gewesen, ein Advokaturbüro zu beauftragen und trage als Auftraggeberin die Kosten. Eine gesetzliche Stellvertretung nach Art. 32 ff. OR liege nicht vor; und selbst wenn, wäre die Beschwerdeführerin lediglich dazu ermächtigt gewesen, im Namen der Vorinstanz Rechtshandlungen vorzunehmen, wobei nicht jede Rechtshandlung umfasst sei. Der Beizug einer Rechtsanwältin sei nicht „geradezu unabdingbar“ gewesen. Wenn jede Aufsichtsbehörde als gesetzliche Stellvertreterin einen Rechtsvertreter beauftragen und dessen Kosten mit der Aufsichtsabgabe verrechnen könnte, wären letztere nicht kostendeckend gemäss Art. 7 BVV 1. Ob das Institut der Geschäftsführung ohne Auftrag überhaupt zwischen Behörden zur Anwendung komme, sei fraglich. Klarerweise sei aber die Voraussetzung der Dringlichkeit nicht gegeben, da ein zeitlich dringendes Handeln der Beschwerdeführerin ohne Rücksprache mit der Vorinstanz nicht notwendig gewesen sei. Letztlich erledige die Beschwerdeführerin bei der Erhebung der Aufsichtsabgaben gemäss Art. 7 BVV 1 auch kein „fremdes Geschäft“ (vgl. Sachverhalt Bst. C und E).

3.2

3.2.1 Es ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden – wie bereits in Erwägung 2.2 gezeigt – Schuldner der Aufsichtsabgabe sind. Aus der funktionalen Einheit folgt nur (aber immerhin), dass die Rechtsgrundlage, gestützt auf welche die direkte Aufsicht ausübende Behörde bei den Vorsorgeeinrichtungen Abgaben erhebt, auch die (der Behörde als Schuldnerin belastete) Oberaufsichtsabgabe umfasst. Es wird somit lediglich die Überwälzbarkeit der Abgabe von den direkte Aufsicht ausübenden Behörden an die Vorsorgeeinrichtungen statuiert. Schuldner ist und bleibt dabei die kantonale Aufsichtsbehörde. Überdies sei hier angemerkt, dass das Bundesgericht die Beschwerdeführerin nicht als „Zahlstelle“ bezeichnet, sondern in ihrer Erwägung 2.2 lediglich das beschwerdeführende Bundesamt zitiert (vgl. Urteil des BGer 9C_349/2014 vom 23. März 2015 E. 2.2).

3.2.2 Die Erhebung der Abgabe bei den Vorsorgeeinrichtungen richtet sich nach der erfolgten „Strukturreform“ – wie in Erwägung 2.3 erwähnt – nach kantonalem Recht. Im Kanton Aargau bestimmt § 9 des Gesetzes vom 15. Januar 2013 über die BVG- und Stiftungsaufsicht (G-BVSA, SAR 210.700), dass die BVSA nach kaufmännischen Grundsätzen kostendeckend geführt wird (Abs. 1) und sie hierzu jährliche Aufsichtsgebühren erhebt (Abs. 2 Bst. a). § 10 G-BVSA besagt, dass die für die Oberaufsichtskommission des Bundes anfallenden Abgaben durch die BVSA bei den

Vorsorgeeinrichtungen erhoben und der Oberaufsichtskommission zugeführt werden. Gemäss § 1 Abs. 1 Bst. c der Gebührenordnung vom 11. Juni 2012 der BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (Gebührenordnung BVSA, SAR 210.120) erhebt die BVSA Gebühren und Abgaben der Oberaufsichtskommission. § 6 der Gebührenordnung BVSA bestimmt (deklaratorisch), dass sich die von der BVSA zu erhebenden Gebühren und Abgaben der Oberaufsichtskommission nach der Bundesgesetzgebung richten. Die Beschwerdeführerin ist demnach auch nach kantonalem Recht zur Erhebung der Oberaufsichtsabgabe und Zuführung an die Vorinstanz verpflichtet (vgl. HANS-ULRICH STAUFFER, Berufliche Vorsorge, 2. Aufl. 2012, Rz. 1894). Die Oberaufsichtsabgabe wird einseitig durch den Bund festgelegt und von den direkten Aufsichtsbehörden (kantonal und regional) erhoben. Bei allfälligen Beschwerden gegen die Oberaufsichtsabgabe trägt die Aufsichtsanstalt das Prozess(kosten)risiko und auch das Ausfallrisiko (vgl. CHRISTINA RUGGLI-WÜEST, Neue Aufsichtsorganisation aufgrund der Strukturreform – Umsetzung aus Sicht einer betroffenen Aufsichtsbehörde, in: Der Schweizer Treuhänder [ST] 5/2011, S. 363). Da das Aufsichtswesen als funktionale Einheit zu begreifen ist, stellen die Abgaben der Aufsichtsbehörden an die OAK BV – wie in Erwägung 2.3 erwähnt – eine neue Aufwendung der direkten Aufsichtsbehörde dar, welche den Umfang der gegebenenfalls auf die Vorsorgeeinrichtungen abzuwälzenden Kosten mitbestimmt. Die kantonale Rechtsgrundlage, gestützt auf welche die direkte Aufsicht ausübende Behörde bei den Vorsorgeeinrichtungen Abgaben erhebt, umfasst auch die der kantonalen Aufsichtsbehörde von Bundesrecht auferlegte Oberaufsichtsabgabe (Urteil des BGer 9C_349/2014 vom 23. März 2015 E. 3.1). Entstehen der direkten Aufsichtsbehörden als Schuldnerin der Oberaufsichtsabgabe – wie vorliegend – Erhebungskosten (wie beispielsweise Anwaltskosten), hat sie diese jedoch primär selber zu tragen. Eine Überbindung auf die OAK BV entbehrt einer gesetzlichen Grundlage und kann auch nicht aus dem Begriff der funktionalen Einheit hergeleitet werden. Hierbei kann es durchaus vorkommen, dass eine direkte Aufsichtsbehörde Rechtsstreitigkeiten von schweizweiter Bedeutung führen muss. Diesfalls spielt es auch keine Rolle, ob die Vorinstanz vorliegend der Beschwerdeführerin keine bzw. eine ungenügende Unterstützung zukommen liess oder sogar bereits frühzeitig über das zugrundeliegende Beschwerdeverfahren informiert gewesen sei.

3.3 Vorliegend muss nicht geklärt werden, ob und gegebenenfalls wie die Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer (kantonalrechtlich festgesetzten) jährlichen Aufsichtsgebühr für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, welche sie aufgrund ihrer Gebührenordnung BVSA festlegt und erhebt (§ 1

Abs. 1 Bst. a und § 2 Gebührenordnung BVSA), eine Anpassung für zukünftige Erhebungskosten tätigen kann. Jedenfalls soll gemäss Bundesgericht die Aufwendung der direkten Aufsichtsbehörde den Umfang der gegebenenfalls auf die Vorsorgeeinrichtungen abzuwälzenden Kosten mitbestimmen. Überdies legt das kantonale Recht fest, dass die Beschwerdeführerin nach kaufmännischen Grundsätzen kostendeckend geführt wird (§ 9 Abs. 1 G-BVSA) und sie zur Deckung ihrer anfallenden Kosten jährliche Aufsichtsgebühren bei den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen erheben kann (§ 9 Abs. 2 Bst. a G-BVSA; E. 3.2.2).

3.4 Aufgrund der Auslegung der gesetzlichen Grundlagen und des höchstrichterlichen Urteils besteht vorliegend kein Raum für eine Lückenfüllung oder eine analoge Anwendung des Zivilrechts. Da die Beschwerdeführerin Schuldnerin der umstrittenen Oberaufsichtsabgabe ist und nicht bloss das Inkasso der Vorinstanz übernimmt, stellt sich von Vornherein die Frage nach den Stellvertretungsregeln, der Geschäftsführung ohne Auftrag und der Verrechnung nicht.

3.5 Nach dem Dargelegten hat die Beschwerdeführerin die zur Erhebung der Oberaufsichtsabgabe bei der Pensionskasse A._____ entstandenen Anwaltskosten in Höhe von Fr. 60‘370.55 selber zu tragen und kann diese der Vorinstanz nicht überbinden. Die in der Betreibung Nr. X geltend gemachte Forderung in Höhe von Fr. 60‘370.55 ist somit ausgewiesen und die Rechtsöffnung zu erteilen. Aufgrund des Ausganges des betreibungsrechtlichen Verfahrens hat die Beschwerdeführerin von Gesetzes wegen die Kosten für den Zahlungsbefehl von vorliegend Fr. 103.30 zu tragen (Art. 68 SchKG [SR 281.1]). Die Beschwerde ist abzuweisen.

4.

Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Entsprechend dem vorliegenden Prozessausgang sind die auf Fr. 7‘000.-- festzusetzenden Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Der Rechtsvorschlag vom 11. März 2016 in der Betreibung Nr. X des Regionalen Betreibungsamtes (…) in Höhe von Fr. 60‘370.55 nebst Zins von 5 % seit 24. November 2015 wird aufgehoben und die definitive Rechtsöffnung erteilt. Die Beschwerdeführerin wird zur Zahlung der Betreibungskosten von Fr. 103.30 verpflichtet.

3.
Die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 7‘000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Gerichtsurkunde)
– das Bundesamt für Sozialversicherungen (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Michael Beusch	Anna Strässle

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 BGG). 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 die Beschwerdeführerin in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: