

BVGer A-5097/2016 vom 21. Juni 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-06-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5097_2016

FR: TAF A-5097/2016 du 21 juin 2017

IT: TAF A-5097/2016 del 21 giugno 2017

Regeste

Berufliche Vorsorge (Übriges)

Erwägungen

E. 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 Verfügung der Vorinstanz kann gemäss Art. 33 VGG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde ist somit gegeben.

E. 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.

E. 1.3

Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid 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.).

E. 1.4.1

Laut Art. 58 Abs. 1 VwVG hat die Vorinstanz die Möglichkeit, die angefochtene Verfügung bis zu ihrer Vernehmlassung in Wiedererwägung zu ziehen und sie aufgrund neuer Tatsachen oder besserer Erkenntnis im Sinn der beschwerdeführenden Partei abzuändern. Die Praxis lässt eine solche Wiedererwägung aus prozessökonomischen Gründen auch im weiteren Verlauf des Verfahrens zu (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1214/2011 vom 2. Oktober 2012 E. 3.1.2). Die wiedererwägungsweise erlassene Verfügung tritt an die Stelle der ursprünglichen, weshalb das Beschwerdeverfahren insoweit als gegenstandslos abzuschreiben ist, als die Vorinstanz

den Anträgen der beschwerdeführenden Partei in der neuen Verfügung entsprochen hat (Art. 58 Abs. 3 VwVG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4956/2012 vom 15. Januar 2013 E. 2.2.3).

E. 1.4.2

Soweit die Beschwerdeführerin Ziff. 3 des Dispositivs der Verfügung der Vorinstanz vom 29. Juli 2016 angefochten hat bzw. eine sofortige Überweisung des Differenzbetrags von Fr. 24'597.45 verlangt und die Vorinstanz dies mit der wiedererwägungsweise erlassenen Verfügung vom 16. Dezember 2016 getan hat, ist das Beschwerdeverfahren gegenstandslos geworden. Ansonsten ist das Beschwerdeverfahren gemäss Art. 58 Abs. 3 VwVG fortzusetzen.

E. 1.5.1

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).

E. 1.5.2

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 (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7160/2015 vom 21. Dezember 2016 E. 2.2.2). Das gilt sowohl für Punkte, in denen keine Rückweisung erfolgt, wie auch für diejenigen Erwägungen, die den Rückweisungsauftrag umschreiben (Ulrich Meyer/Johanna Dormann, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 107 N. 18 mit Hinweisen; Bernard Corboz, Commentaire de la LTF, 2e éd. 2014, art. 107 n° 26 f.; anstelle zahlreicher: BGE 133 III 201 E. 4.2). 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 (BGE 135 III 334 E. 2, BGE 131 III 91 E. 5.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1998/2011 vom 8. Juni 2012 E. 1.2, A-7643/2010 vom 31. Januar 2012 E. 3.2). Die Bindung der unteren Instanz an die Rechtsauffassung des Bundesgerichts wird nicht als Folge der Rechtskraftwirkung verstanden, sondern als eine Bindung sui generis, die sich aus der Hierarchie der Instanzen im gleichen Prozess ergibt (Urteil des Bundesgerichts 4A_696/2015 vom 25. Juli 2016 E. 3.5.2.2).

E. 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 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 Bundesgerichts 9C_349/2014 vom 23. März 2015 E. 1.1 mit weiteren Hinweisen). Das BVG sieht in der Übergangsbestimmung zur Strukturreform vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung unter

Bundesaufsicht stehen, für höchstens drei Jahre nach Inkrafttreten dieser Änderung unter Bundesaufsicht bleiben können (vgl. auch Art. 25 Abs. 5 der Verordnung vom 10. und 22. Juni 2011 über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge [BVV 1; SR 831.435.1]).

E. 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 BVG). Laut Art. 64c Abs. 3 BVG bestimmt der Bundesrat die anrechenbaren Aufsichtskosten und legt er das Berechnungsverfahren im Einzelnen sowie den Gebührentarif fest.

E. 2.3.1

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; 140 I 176 E. 5.2; 135 I 130 E. 7.2; 134 I 179 E. 6.1; je mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6867/2015 vom 8. Februar 2016 E. 2.4).

E. 2.3.2

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 (statt vieler: BGE 141 V 509 E. 7.1.2, 126 I 180 E. 3a/bb).

E. 3

Im vorliegenden Fall traf die Vorinstanz die angefochtene Verfügung vom 29. Juli 2016 betreffend die Höhe der OAK-Abgabe 2012 aufgrund des Rückweisungsentscheids des Bundesgerichts 9C_331/2014 vom 23. März 2015. Wegen des Grundsatzes der Bindung an die Erwägungen des Rückweisungsentscheides (E. 1.5) ist zunächst deren Inhalt festzuhalten (E. 3.1). Danach ist zu prüfen, ob sich die Vorinstanz an die Vorgaben des Rückweisungsentscheids gehalten hat (E. 3.2 und 3.3).

E. 3.1.1

Das Bundesgericht hielt in seinem Rückweisungsentscheid fest, das Aufsichtswesen sei als funktionale Einheit zu begreifen und die Oberaufsicht erfolge vorab im Hinblick auf eine einheitliche (direkte) Aufsichtstätigkeit. Die Abgaben der Aufsichtsbehörden an die OAK BV stellten daher eine neue Aufwendung der unteren Behörde dar, 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 (E. 4.1). Eine solche formellgesetzliche Grundlage sei betreffend das Jahr der Aufsichtsübergabe mit Art. 63a BVG (in der bis Ende 2011 gültigen Fassung) gegeben, die nach dem Gesagten auch die Oberaufsichtsabgabe des BSV abdecke. Demnach durfte das BSV diese Aufwendungen grundsätzlich auf die Vorsorgeeinrichtungen abwälzen (E. 4.2). Zu beurteilen bleibe nur noch, ob die Bemessung der Oberaufsichtsabgabe nach Art. 7 Abs. 1 BVV 1 (in der bis Ende 2014 geltenden Fassung) übergeordnetem Recht standhalte (E. 5). Nach dieser Verordnungsbestimmung beträgt die jährliche Aufsichtsabgabe der Aufsichtsbehörden 300 Franken für jede beaufsichtigte Vorsorgeeinrichtung (Bst. a) und 80 Rappen für jede bei der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtung versicherte Person (Bst. b). In Anwendung dieser Bestimmung habe die OAK in den Jahren 2012 und 2013 deutliche Überschüsse erzielt. Um dies fortan zu vermeiden, habe der Bundesrat die BVV 1 (Beschluss vom 2. Juli 2014) geändert. Nunmehr richteten sich die Aufsichtsabgaben nach den effektiven Kosten der OAK (E. 2.2.2). Die in den Tätigkeitsberichten der OAK ausgewiesenen Gesamtbeträge zeigten grosse Einnahmeüberschüsse, die sicher zu einem erheblichen Teil struktureller Art seien. Im Jahr 2012 habe sich bei Total-Ausgaben von Fr. 4'631'036.- ein Einnahmeüberschuss von Fr. 1'628'764.-, im Jahr 2013 bei Ausgaben von Fr. 4'838'465.- gar ein solcher von Fr. 2'038'514.- ergeben (E. 5.1). Das Kostendeckungsprinzip lasse es jedoch nicht zu, dass die Gesamteinnahmen von vornherein höher als der Gesamtaufwand ausfielen, also ein Gewinn erzielt werde (E. 5.2). Die Bemessungsvorgabe von Art. 7 BVV 1 (in der bis Ende 2014 gültigen Fassung) verletze somit das Kostendeckungsprinzip (E. 5.3). Das Bundesgericht kam damit zum Schluss, das BSV habe von der Stiftung grundsätzlich zu Recht OAK-Abgaben für das Jahr 2012 erhoben. Deren Höhe sei indessen nicht bundesrechtskonform ermittelt worden; die Beträge seien anhand des effektiven Kostenaufkommens bei der OAK neu festzulegen (E. 6). Das Bundesgericht hob in der Folge das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. März 2014 und die sachbezügliche Dispositiv-Ziffer der Verfügung des BSV vom 23. Januar 2012 in masslicher Hinsicht auf und wies das BSV an, die jeweiligen Abgaben an die OAK neu festzusetzen.

E. 3.1.2

Der Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts hält demnach fest, dass die gesetzliche Grundlage für die Erhebung der OAK-Abgabe grundsätzlich (mit Bezug auf Subjekt und Objekt der Abgabepflichtigen) genügend sei, jedoch mit Bezug auf die Bemessung der Abgabe das Kostendeckungsprinzip nicht eingehalten werde, da bei der OAK beträchtliche Gewinne angefallen seien. Die Rückweisung an die Vorinstanz zur Bemessung der Abgabe anhand des effektiven Kostenaufkommens erfolgte nach den Erwägungen des Rückweisungsentscheids somit, um dem Kostendeckungsprinzip Rechnung zu tragen.

E. 3.2

Die Vorinstanz hat in der Folge in ihrer Verfügung vom 29. Juli 2016 die Abgaben neu anhand des effektiven Kostenaufkommens festgesetzt. Neben der Grundabgabe von Fr. 300.- stellte sie eine Zusatzabgabe von 45 Rappen pro versicherte Person in Rechnung. Für die Beschwerdeführerin resultierten so Abgaben von Fr. 31'925.55 anstelle der ursprünglich verfügbaren Fr. 56'523.-. Unbestritten und erstellt ist, dass die neue Abgabebemessung nicht mehr zu erheblichen Einnahmeüberschüssen bei der OAK führt. Das Kostendeckungsprinzip wird insofern eingehalten. Es kann demnach festgehalten werden, dass die Vorinstanz die Vorgaben des Rückweisungsentscheids erfüllt hat.

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin wendet ein, dass bei der Neufestsetzung der OAK-Abgabe durch die Vorinstanz hätte berücksichtigt werden müssen, dass auch Wohlfahrtsfonds, Säule 3a-Stiftungen und Freizügigkeitseinrichtungen abgabepflichtig seien. Würden auch diese Einrichtungen der Abgabepflicht unterstellt und in die Berechnung miteinbezogen, wäre die Abgabe für die Beschwerdeführerin tiefer ausgefallen. Die Beschwerdeführerin hat indessen im vorherigen Verfahren, das zum Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts geführt hat, unbestrittenermassen nie vorgebracht, dass die genannten Einrichtungen ebenfalls abgabepflichtig sein müssten. Im Weiteren wurde der betreffende Gesichtspunkt im Rückweisungsentscheid auch sonst nie in Erwägung gezogen (E. 1.5.2) und auch nicht offen gelassen. Im Gegenteil hat das Bundesgericht in seinem Rückweisungsentscheid den von der Vorinstanz berücksichtigten Kreis der Abgabepflichtigen zumindest implizit bestätigt, ansonsten es nicht auf die von der Vorinstanz in ihren Tätigkeitsberichten aufgeführten Einnahmen (welche sich aufgrund der Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen und deren Versicherte berechnen haben [E. 3.1.1.]) und Ausgaben hätte abstellen und gestützt hierauf hätte zum Schluss gelangen können, das Kostendeckungsprinzip sei verletzt. Insofern könnte aufgrund der Bindungswirkung des Rückweisungsentscheids auf das Argument der Beschwerdeführerin, Wohlfahrtsfonds, Säule 3a-Stiftungen und Freizügigkeitseinrichtungen müssten auch der Abgabepflicht unterstehen, im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht eingegangen werden (E. 1.5.2). Letztlich kann die Frage, ob im vorliegenden Verfahren der betreffende Einwand (nicht doch) noch gehört werden kann, jedoch offen bleiben, da sich dieses Vorbringen ohnehin als nicht zutreffend erweist, wie das Bundesverwaltungsgericht in den Urteilen A-3823/2016 und A-3824/2016 vom 14. Juni 2017 nach eingehender Prüfung festgehalten hat. Die weitere Rüge der Beschwerdeführerin betreffend eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geht ebenfalls fehl. Selbst wenn die Vorinstanz auf den Einwand der zusätzlichen Abgabepflichtigen überhaupt hätte eingehen müssen, hat sie dies im angefochtenen Entscheid getan, wenn auch äusserst knapp, indem sie dargelegt hat, es sei ein politischer Entscheid gewesen, von den Wohlfahrtsfonds, den Säule 3a-Einrichtungen und den Freizügigkeitsstiftungen keine OAK-Abgabe zu erheben. Im Weiteren hat sie eine eingehende Begründung in ihrer Vernehmlassung nachgeschoben. Eine allfällige Verletzung der Begründungspflicht würde daher nach der Rechtsprechung ohnehin als geheilt gelten (Urteile des BVer A-1617/2016 vom 6. Februar 2017 E. 2.3.4; A-3537/2014 vom 16. März 2016 E. 2.3). Die Beschwerde ist damit abzuweisen, soweit sie nicht als gegenstandslos geworden abzuschreiben ist.

E. 4

Ausgangsgemäss hat die Beschwerdeführerin die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements

vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]). Die teilweise Gegenstandslosigkeit des Beschwerdeverfahrens betrifft einzig den Zeitpunkt der Überweisung des Differenzbetrages und rechtfertigt keine andere Kostenverteilung. Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 2'500.- festzusetzen. Der in gleicher Höhe einbezahlte Kostenvorschuss ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.