

BVGer C-3096/2012 vom 21. März 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-03-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-3096_2012

FR: TAF C-3096/2012 du 21 mars 2014

IT: TAF C-3096/2012 del 21 marzo 2014

Regeste

Berufliche Vorsorge (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern - wie vorliegend - keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und Art. 34 VGG genannten Behörden.

E. 1.2

Der angefochtene behördliche Entscheid vom 9. Mai 2012 ist als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu qualifizieren. Das BSV gehört zu den in Art. 33 Bst. d VGG erwähnten Behörden. Da die streitige Verfügung vom BSV als Aufsichtsbehörde erlassen wurde (vgl. Art. 25 Abs. 5 BVV 1, Art. 61 Abs. 1 aBVG, Art. 3 Abs. 1 Bst. a aBVV 1), ergibt sich die Anfechtbarkeit beim Bundesverwaltungsgericht auch aus Art. 74 Abs. 1 BVG. Somit ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 1.3

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG, SR 830.1), insbesondere dessen 2. Abschnitt über das Sozialversicherungsverfahren, sind für den Bereich des BVG mangels eines entsprechenden Verweises nicht anwendbar (vgl. Art. 2 ATSG).

E. 1.4

Die Beschwerde wurde fristgemäss (Art. 50 VwVG) und formgerecht (Art. 52 VwVG) eingereicht. Als Adressatin der Verfügung ist die Beschwerdeführerin durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 VwVG). Nachdem auch der Kostenvorschuss fristgerecht geleistet worden war, ergibt sich zusammenfassend, dass auf die Beschwerde einzutreten ist.

E. 1.5

Die Beschwerdeführenden können im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Missbrauchs oder der Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit des Entscheides beanstanden (Art. 49 VwVG).

E. 1.6.1

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

E. 1.6.2

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

E. 1.6.3

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

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht stellt bei der Beurteilung einer Streitsache im Bereich der beruflichen Vorsorge grundsätzlich auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verwaltungsverfügung (hier: 9. Mai 2012) eingetretenen Sachverhalt ab (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [im Folgenden: BVGer] C-4096/2010 vom 6. Januar 2012 E. 3 mit weiteren Hinweisen). Weiter sind in zeitlicher Hinsicht - vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen - grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (Urteil des Bundesgerichts [im Folgenden: BGer] 8C_419/2009 vom 3. November 2009 E. 3.1; BGE 136 V 24 E. 4.3; 132 V 215 E. 3.1.1).

E. 3.1

Mit der sogenannten Strukturreform für die berufliche Vorsorge sind am 1. Januar 2012 die neuen Bestimmungen über die Aufsicht und die Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge in Kraft getreten. Die massgeblichen Änderungen in Art. 61 ff. BVG wurden durch das Bundesgesetz vom 19. März 2010 eingeführt (AS 2011 3393; BBl 2007 5669). Gestützt auf Art. 64c Abs. 3 und Art. 65 Abs. 4 BVG hat der Bundesrat ausserdem die BVV 1 geändert (AS 2011 3425). Mit der Reform wurde eine grundsätzliche Neuordnung der

Aufsichtsstruktur vorgenommen: So obliegt die Direktaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen nun ausschliesslich den Kantonen. Das BSV übt keine Aufgaben im Bereich der Aufsicht und Oberaufsicht mehr aus. Die Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörden wird sodann von einer unabhängigen Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) wahrgenommen, was eine Aufgabenverlagerung vom Bundesrat zur OAK BV bedeutet (vgl. auch Jürg Brechbühl, Neuordnung von Aufsicht und Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge, HAVE - Haftung und Versicherung, 2012 S. 318 ff.).

E. 3.2

Das BVG sieht in der Übergangsbestimmung zur Strukturreform vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung unter Bundesaufsicht stehen, für höchstens drei Jahre nach Inkrafttreten dieser Änderung unter Bundesaufsicht bleiben können. Entsprechend regelt die BVV 1 in der Übergangsbestimmung von Art. 25 Abs. 5, dass das BSV die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen bis am 31. Dezember 2014 der zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörde zu übergeben und innerhalb dieser Frist den Übergabezeitpunkt festzulegen hat. Zuständig ist die kantonale Aufsichtsbehörde am Sitz der Einrichtung im Zeitpunkt der Übergabe. Weiter hält die Übergangsbestimmung in Art. 25 Abs. 5 BVV 1 fest, dass die Verfügung zur Übertragung der Aufsicht dem Handelsregisteramt zwecks Änderung des Eintrags übermittelt werde, sobald sie rechtskräftig sei.

E. 3.3

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

E. 3.3.1

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

E. 3.3.2

Die revidierte BVV 1 äussert sich in den Art. 6 bis 11 zu den Kosten der Oberaufsicht bzw. den für deren Deckung in Rechnung zu stellenden Aufsichtsabgaben und Gebühren. Die Aufsichtsabgabe der Aufsichtsbehörden ist in Art. 7 BVV 1 geregelt: Sie beträgt gemäss Abs. 1 jährlich 300 Franken für jede beaufsichtigte Vorsorgeeinrichtung (Bst. a) und 80 Rappen für jede bei der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtung versicherte Person (Bst. b). Gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BVV 1 ist sie den Aufsichtsbehörden neun Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres in Rechnung zu stellen.

E. 3.3.3

In Art. 25 Abs. 2 bis 4 BVV 1 von sind sodann die Übergangsbestimmungen für die Gebühren und Abgaben enthalten: Gemäss Art. 25 Abs. 2 BVV 1 gilt für Gebühren zulasten der Einrichtungen unter der direkten Aufsicht des BSV weiterhin die Verordnung über die Gebühren für die Beaufsichtigung von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge vom 17. Oktober 1984 (VGBV, SR 831.435.2), solange die Aufsicht über die Einrichtungen nicht den kantonalen Aufsichtsbehörden übergeben worden ist. Nach Art. 25 Abs. 3 BVV 1 ist die jährliche Aufsichtsgebühr nach altem Recht im Jahr der Aufsichtsübergabe pro rata temporis bis zum Datum der Übergabe geschuldet. Das BSV legt die Gebühr laut dieser Bestimmung gestützt auf den letzten ihm verfügbaren Jahresbericht der Einrichtung in der Übertragungsverfügung fest und stellt sie der Einrichtung in Rechnung. Art. 25 Abs. 4 BVV 1 äussert sich zur Aufsichtsabgabe nach Art. 7 BVV 1. Nach dieser Übergangsbestimmung ist die Aufsichtsabgabe bis zum Ende des Jahres, in dem die Aufsicht an die kantonalen Aufsichtsbehörden übergeben wird, durch das BSV geschuldet.

E. 4.1

Bei den in Ziffer 4 des Verfügungsdispositivs festgesetzten "Aufsichtsgebühren 2012 an die Oberaufsichtskommission" handelt es sich um die mit der Strukturreform per 1. Januar 2012 neu eingeführte Aufsichtsabgabe im Sinne von Art. 64c BVG und Art. 7 BVV 1. Bevor zu prüfen ist, ob die umstrittene Aufsichtsabgabe für das Jahr 2012 - wie von der Beschwerdeführerin behauptet - völlig unverhältnismässig bemessen worden war, ist mit Blick auf den Umstand, dass das Bundesverwaltungsgericht die Prüfung der Anwendung von Bundesrecht grundsätzlich auch vorzunehmen hat, ohne dass die entsprechenden Rügen von der beschwerdeführenden Partei vorgebracht werden (vgl. BGE 122 IV 11 E. 1b mit Hinweisen), die Frage zu klären, ob die Vorinstanz in Ziffer 4 ihres Verfügungsdispositivs die "Aufsichtsgebühren 2012 an die Oberaufsichtskommission" von Fr. 110'821.60 zu Recht auf die Beschwerdeführerin überwält hat.

E. 4.2

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erhebt in Art. 5 Abs. 1 BV das Gesetzmässigkeitsprinzip zu einem allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz, der für die gesamte Staatstätigkeit verbindlich ist. Art. 164 Abs. 1 BV konkretisiert dieses Prinzip für die Bundesgesetzgebung (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 368 ff.; BGE 131 II 13 E. 6.3 mit weiteren Hinweisen). Dem Legalitätsprinzip entsprechend bedarf die Verpflichtung zu einer 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 Abgabebemessung 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).

E. 4.3

Wie bereits dargelegt (vgl. E. 4.1 hiervor), ist im Folgenden vorab die Rechtmässigkeit der Überwälzung der Aufsichtsabgabe im Sinne von Art. 64c BVG und Art. 7 BVV 1 von der Vorinstanz auf die Beschwerdeführerin zu prüfen. Gemäss der dargelegten Rechtsprechung ist erforderlich, dass der Gesetzgeber die entsprechende Leistungspflicht zumindest in den Grundzügen regelt. Dazu gehört, wie in vorstehender Erwägung 4.2 erwähnt, auch die gesetzliche Umschreibung des Subjektes der Abgabepflicht. Die lediglich für die Bemessung von gewissen Abgaben geltende Lockerung betreffend die gesetzlichen Vorgaben ist nicht anwendbar.

E. 4.3.1

Im BVG ist nicht festgelegt, dass die Vorsorgeeinrichtungen zur Leistung der in Art. 64c BVG erwähnten Aufsichtsabgabe verpflichtet sind. Vielmehr ergibt sich aus Art. 64c Abs. 2 Bst. a BVG sinngemäss und aus Art. 7 Abs. 1 und 2 BVV 1 ausdrücklich, dass es sich um eine Aufsichtsabgabe der Aufsichtsbehörden handelt, welche diesen (von der Oberaufsichtskommission) in Rechnung zu stellen ist. In der hier massgeblichen Übergangsbestimmung von Art. 25 Abs. 4 BVV 1 steht sodann explizit, dass für das Jahr, in dem die Aufsicht an die kantonale Aufsichtsbehörde übergeben wird, die Aufsichtsabgabe durch das BSV geschuldet ist. Von einer Pflicht der Vorsorgeeinrichtungen zur Leistung der Aufsichtsabgabe ist weder im BVG noch in der BVV 1 die Rede.

E. 4.3.2

Aufgrund der vorstehend erwähnten Rechtsgrundlagen ergibt sich keine Pflicht der Beschwerdeführerin zur Leistung der für das Jahr 2012 verfügbaren Aufsichtsabgabe. Darüber hinaus kann auch keine Abgabepflicht der Beschwerdeführerin aus der altrechtlichen VGBV abgeleitet werden, da diese gemäss Art. 25 Abs. 2 BVV 1 nur für die Aufsichtsgebühren nach altem Recht gilt. Die Bestimmungen der allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041), auf welche Art. 11 BVV 1 verweist, finden sodann nur hinsichtlich der Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen Anwendung (Art. 1 Abs. 1 und 2 AllgGebV), nicht aber betreffend die neurechtliche Aufsichtsabgabe. Es besteht demnach kein Raum für eine - auch bloss sinngemässe - Anwendung der AllgGebV.

E. 4.3.3

Hinzu kommt, dass es sich bei diesen Rechtsgrundlagen ohnehin um bundesrätliche Verordnungen und nicht um formelle Gesetzestexte handelt. Im Abgaberecht ist die formelle gesetzliche Grundlage aber unersetzlich (siehe auch Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 84). Auf Art. 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010), welcher Grundlage für die AllgGebV bildet, könnte die Vorinstanz ihre Forderung nicht stützen. Die hier streitige Abgabepflicht ist auch dort nicht festgelegt.

E. 4.3.4

Da eine formell-gesetzliche Grundlage, aus welcher sich die Pflicht der Beschwerdeführerin zur Leistung der Aufsichtsabgabe im Sinne von Art. 64c BVG und Art. 7 BVV 1 an das BSV ergibt, erforderlich ist, reichen das Verursacher- und Kostendeckungsprinzip als Grundlage nicht aus, um die vorliegend zur Diskussion stehende Abgabepflicht der Beschwerdeführerin zu begründen. Nach dem Dargelegten bedarf es für die Überwälzung

der Aufsichtsabgabe von der Vorinstanz auf die Beschwerdeführerin einer konkreten Gesetzesnorm auf Bundesebene. Eine solche gesetzliche Grundlage ist nach dem Dargelegten jedoch nicht vorhanden.

E. 4.3.5

Mit dem Hinweis auf das Rechtsgleichheitsgebot kann die Vorinstanz schliesslich ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten. Das Gebot rechtsgleicher Rechtsanwendung ist nur verletzt, wenn die gleiche Behörde gleiche Sachverhalte unterschiedlich beurteilt (vgl. Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, 2. Auflage, Bern 2013, S. 421 f. mit Hinweisen). Eine derartige Konstellation seitens der Vorinstanz ist - soweit ersichtlich - vorliegend nicht gegeben.

E. 4.4

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass sich die - der Beschwerdeführerin von der Vorinstanz auferlegte - Aufsichtsabgabe für das Jahr 2012 von Fr. 110'821.60 auf keine gesetzliche Grundlage stützen lässt. Ziffer 4 des Dispositivs der vorinstanzlichen Verfügung vom 9. Mai 2012 erweist sich daher als nicht rechtmässig. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich zu prüfen, ob die umstrittene Aufsichtsabgabe für das Jahr 2012 richtig bemessen wurde (vgl. zum Ganzen auch Urteile des BVGer C-941/2012 E. 7 ff. und C-942/2012 E. 7 ff. vom 7. März 2014).

E. 5

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

E. 6

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

E. 6.1

Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG), wobei den Vorinstanzen keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Aufgrund ihres Obsiegens sind auch der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Dieser ist der von ihr geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

E. 6.2

Die Vorinstanz als Bundesbehörde (BGE 127 V 205) und die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin - trotz ihres Obsiegens, da dieser keine unverhältnismässig hohen Kosten entstanden sind resp. sie keine solchen geltend gemacht hat - haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario in Verbindung mit Art. 7 Abs. 3 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

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