

2017 V/3

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i.S. BVSA BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau gegen
Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
A-3180/2016 vom 30. November 2016

Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Oberaufsichtsabgabe. « Strukturreform ». Funktionale Einheit des Aufsichtswesens.

Art. 64a Abs. 1 Bst. a und Art. 64c Abs. 1–3 BVG. Art. 7 Abs. 1 BVV 1.

1. « Strukturreform » mit Übergang der direkten Aufsicht auf die kantonalen oder regionalen Aufsichtsbehörden und Verlagerung der Oberaufsicht an die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV; E. 2.1).
2. Begriff, Bemessung, Erhebung und Schuldner der jährlichen Aufsichtsabgabe an die OAK BV (E. 2.2 und E. 3.2–3.3).
3. Begriff der funktionalen Einheit des Aufsichtswesens (E. 2.3 und E. 3.2).

Prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Taxe de surveillance. « Réforme structurelle ». Unité fonctionnelle du système de surveillance.

Art. 64a al. 1 let. a et art. 64c al. 1–3 LPP. Art. 7 al. 1 OPP 1.

1. « Réforme structurelle » impliquant le transfert de la surveillance directe aux autorités cantonales ou régionales de surveillance et l'attribution de la haute surveillance à la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP; consid. 2.1).
2. Définition, calcul, perception et débiteurs de la taxe annuelle de surveillance due à la CHS PP (consid. 2.2 et 3.2–3.3).
3. Définition de l'unité fonctionnelle du système de surveillance (consid. 2.3 et 3.2).

Previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Tassa di vigilanza. « Riforma strutturale ». Unità funzionale del sistema di vigilanza.

Art. 64a cpv. 1 lett. a e art. 64c cpv. 1–3 LPP. Art. 7 cpv. 1 OPP 1.

- 1. « Riforma strutturale » con conseguente trasferimento della vigilanza diretta alle autorità cantonali o regionali di vigilanza e attribuzione dei compiti di alta vigilanza alla Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP; consid. 2.1).**
- 2. Definizione, calcolo, riscossione e debitori della tassa di vigilanza annuale per le spese della CAV PP (consider. 2.2 e 3.2–3.3).**
- 3. Definizione di unità funzionale del sistema di vigilanza (consider. 2.3 e 3.2).**

Die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (nachfolgend: BVSA) liess die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) mit Schreiben vom 21. September 2015 wissen, dass sie die ihr aus dem Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht entstandenen Anwaltskosten zur Eintreibung der Oberaufsichtsgebühren von der Aufsichtsabgabe 2014 in Abzug bringen werde.

Damit erklärte sich die OAK BV nicht einverstanden und liess der BVSA am 30. September 2015 – wie geplant – 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) zukommen. Die BVSA beglich diese Rechnung nur teilweise; es verblieb ein Ausstand von Fr. 70 000.–.

Im Rahmen ihres Rechtsvorschlags gegen den Zahlungsbefehl begründete die BVSA ihren Abzug folgendermassen: Aufgrund der funktionalen Einheit des Aufsichtswesens fungiere sie als direkte Aufsichtsbehörde 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.

Mit Verfügung vom 19. April 2016 verpflichtete die OAK BV die BVSA, den noch ausstehenden Betrag der Aufsichtsabgaben 2014 zu bezahlen, und beseitigte den von der BVSA erhobenen Rechtsvorschlag. Das Bundesgericht habe im Zusammenhang mit der funktionalen Einheit lediglich

die Überwälzbarkeit der Oberaufsichtsgebühr auf die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen statuiert; Schuldnerin der Abgabe bleibe die Aufsichtsbehörde.

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. Aus der funktionalen Einheit heraus sei sie als reine Zahl- oder auch Inkassostelle unmittelbar Partei in einem Verfahren über fremde, nicht auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage basierenden Gebühren geworden, weshalb sich die funktionale Einheit auch betreffend die Übernahme von Kosten niederschlagen müsse.

In ihrer Vernehmlassung vom 30. Juni 2016 beantragt die OAK BV (nachfolgend: Vorinstanz) die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde vom 20. Mai 2016 unter Kostenfolge. Aus der funktionalen Einheit lasse sich nicht ableiten, dass die Aufsichtsbehörden bei der Überwälzung der Abgaben eine Anwaltskanzlei auf Kosten der Vorinstanz beauftragen könnten. Die Beschwerdeführerin sei aufgrund der rechtlichen Grundlagen dazu verpflichtet gewesen, die Oberaufsichtsgebühren durchzusetzen. Die Beschwerdeführerin habe somit nicht fremde, sondern ihre eigenen Interessen vertreten. Letztlich habe es die Vorinstanz nicht zu vertreten gehabt, dass die ursprüngliche Fassung von Art. 7 BVV 1 nicht gesetzeskonform gewesen sei.

Das Bundesverwaltungsgericht weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

2.

2.1 Anlässlich der durch die « Strukturreform » vom 1. Januar 2012 eingetretenen Änderungen des BVG wurde die direkte Aufsicht unter anderem über die national tätigen Vorsorgeeinrichtungen vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) auf die kantonalen (oder regionalen) Aufsichtsbehörden übertragen (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 2 BVG [SR 831.40]). Hierbei wurde die Oberaufsicht über die kantonalen Aufsichtsbehörden vom Bundesrat auf die unabhängige Vorinstanz verlagert (Art. 64 ff. BVG; ausführlich: Urteil des BGer 9C_349/2014 vom 23. März 2015 E. 1.1 und Urteil des BVer C-3096/2012 vom 21. März 2014 E. 3.1, je m.w.H.).

2.2 Gemäss Art. 64c Abs. 1 BVG werden die Kosten der Vorinstanz und ihres Sekretariats unter anderem 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). Das Bundesgericht hat unlängst festgelegt, dass demnach Schuldner der Aufsichtsabgabe die kantonalen Aufsichtsbehörden seien (Urteil 9C_349/2014 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 geltender Fassung [...]).

Mit Wirkung ab dem 1. Januar 2015 setzt die Vorinstanz 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 Vorinstanz (« höchstens » Fr. –.80); eine fixe « Pro Kopf-Abgabe » von (genau) Fr. –.80 wurde fallengelassen, nachdem während zweier Jahre ein erheblicher Überschuss erzielt worden war (Urteil 9C_349/2014 E. 1.2.2 und E. 4.1, m.H.). Gestützt auf Art. 7 Abs. 3 BVV 1 stellt die Vorinstanz die Aufsichtsabgabe den Aufsichtsbehörden neun Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres der Vorinstanz in Rechnung.

2.3 Das Bundesgericht konkretisiert dabei in seinem Urteil 9C_349/2014, 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 Vorinstanz 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 formell-gesetzliche 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 9C_349/2014 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 formell-gesetzliche (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 (...) 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 amtiert beziehungsweise ob allenfalls eine Rechtsgrundlage für den Anspruch der Beschwerdeführerin gegen die Vorinstanz zur Geltendmachung der Anwaltskosten ausfindig gemacht werden kann.

3.1 (...)

3.2

3.2.1 Es ist mit der Vorinstanz einigzugehen, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden – wie bereits in E. 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 direkt 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 seiner E. 2.2 lediglich das beschwerdeführende Bundesamt zitiert (vgl. Urteil 9C_349/2014 E. 2.2).

3.2.2 Die Erhebung der Abgabe bei den Vorsorgeeinrichtungen richtet sich nach der erfolgten « Strukturreform » – wie in E. 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, Der Schweizer Treuhänder 5/2011 S. 363). Da das Aufsichtswesen als funktionale Einheit zu begreifen ist, stellen die Abgaben der Aufsichtsbehörden an die Vorinstanz – wie in E. 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 durch Bundesrecht auferlegte Oberaufsichtsabgabe (Urteil 9C_349/2014 E. 3.1). Entstehen der direkten Aufsichtsbehörde als Schuldnerin der Oberaufsichtsabgabe – wie vorliegend – Erhebungskosten (wie beispielsweise Anwaltskosten), hat sie diese jedoch primär selber zu tragen. Eine Überbindung auf die Vorinstanz 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 beziehungsweise eine ungenügende Unterstützung zukommen liess oder sogar bereits frühzeitig über das zugrundeliegende Beschwerdeverfahren informiert gewesen war.

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).