

BGer 2C_973/2019 vom 27. Januar 2020

Bundesgericht, 2020-01-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_973_2019

FR: TF 2C_973/2019 du 27 janvier 2020

IT: TF 2C_973/2019 del 27 gennaio 2020

Erwägungen

E. 1.1

Die Voraussetzungen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten liegen vor (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. a, Art. 89 Abs. 1, Art. 90 und Art. 100 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.2

Das Bundesgericht prüft das Bundesrecht von Amtes wegen (Art. 106 Abs. 1 BGG ; BGE 145 II 252 E. 4.2 S. 255) und mit uneingeschränkter (voller) Kognition (Art. 95 lit. a BGG ; BGE 145 I 239 E. 2 S. 241).

E. 1.3

Im Unterschied zum Bundesgesetzesrecht geht das Bundesgericht der Verletzung von verfassungsmässigen Individualrechten (einschliesslich der Grundrechte) nur nach, soweit eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG). In der Beschwerde ist daher klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, dass und inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen (BGE 145 V 304 E. 1.1 S. 305 f.). Auf bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am vorinstanzlichen Entscheid geht das Bundesgericht nicht ein (BGE 145 I 121 E. 2.1 S. 133).

E. 1.4

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG ; BGE 145 V 215 E. 1.2 S. 217). Die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen können von Amtes wegen oder auf Rüge hin berichtigt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und wenn die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 105 Abs. 2 und Art. 97 Abs. 1 BGG ; BGE 145 V 215 E. 1.2 S. 217). "Offensichtlich unrichtig" ist mit "willkürlich" gleichzusetzen (BGE 144 IV 35 E. 2.3.3 S. 42 f.). Tatfrage ist auch die Beweiswürdigung (BGE 144 V 111 E. 3 S. 112). Die Anfechtung der vorinstanzlichen Feststellungen unterliegt der qualifizierten Rüge- und Begründungsobliegenheit (BGE 144 V 50 E. 4.1 S. 52 f.; vorne E. 1.3). Wird die Beschwerde diesen Anforderungen nicht gerecht, bleibt es beim vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt (BGE 140 III 16 E. 1.3.1 S. 18).

E. 2.1

Das abgaberechtliche Legalitätsprinzip (Art. 127 Abs. 1 BV ; im Bund auch Art. 164 Abs. 1 lit. d BV) erfasst alle Erscheinungsformen öffentlich-rechtlicher Abgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden (BGE 143 I 227 E. 4.2 S. 232 f.; 142 II 182 E. 2.2.1 S. 186). Es

ist streng ausgebildet (BGE 144 II 454 E. 3.4 S. 461) und verlangt zum einen, dass der Abgabetatbestand rechtssatzmässig und formellgesetzlich gefasst ist (Erfordernis der Normstufe bzw. Gesetzesvorbehalt). Zum andern ruft es nach einer minimalen Ausgestaltung des Rechtssatzes (Erfordernis der Normdichte bzw. Tatbestandsvorbehalt). Ihm zufolge sind (zumindest) die in Art. 164 Abs. 1 lit. d BV bzw. allgemein in Art. 127 Abs. 1 BV genannten Tatbestandselemente (Abgabesubjekt, Abgabeobjekt, Abgabebemessung) in den Grundzügen formellgesetzlich zu fassen. Die genannten Erfordernisse bezwecken eine rechtssichere (Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit), rechtsgleiche und willkürfreie Abgabebemessung (BGE 141 V 509 E. 7.1.1 S. 516). Zu diesem Zweck wird der Handlungsspielraum der rechtsanwendenden Abgabebehörden auf ein vernünftiges Mass beschränkt (BGE 145 I 52 E. 5.2.1 S. 65 ; 143 I 227 E. 4.2 S. 232; 142 II 182 E. 2.2.1 S. 186). Delegiert der Gesetzgeber die Zuständigkeit zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, muss er den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage zumindest in den Grundzügen selber festlegen (BGE 143 I 220 E. 5.1.1 S. 224).

E. 2.2.1

Das abgaberechtliche Legalitätsprinzip darf bei gewissen Arten von Kausalabgaben (BGE 143 I 220 E. 4.2 S. 222 ; 142 I 177 E. 4.3.1 S. 186) gelockert werden. Die niedrigeren Anforderungen betreffen namentlich die Höhe der Abgabe. Sie greifen dort, wo das Mass der (Kausal-) Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungsprinzip und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Insbesondere kann es - auch bei kostenunabhängigen Kausalabgaben - bereits genügen, dass das formelle Gesetz die maximale Höhe der Abgabe im Sinne einer Obergrenze festlegt (BGE 128 II 247 E. 3.1 S. 251 ; 126 I 180 E. 2a/bb S. 183 ; 121 I 230 E. 3g/aa S. 238). Das abgaberechtliche Gesetzmässigkeitsprinzip darf aber 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 143 I 227 E. 4.2.1 S. 233; 143 II 283 E. 3.5 S. 292; 142 II 182 E. 2.2.1 S. 186).

E. 2.2.2

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben (Art. 5 Abs. 2 und Art. 8 BV). Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss (BGE 143 I 227 E. 4.2.2 S. 234). Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Einzelnen verschafft (nutzenorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungsempfängers), oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs (aufwandorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungserbringers; BGE 141 V 509 E. 7.1.2 S. 517; Urteil 2C_900/2011 vom 2. Juni 2012 E. 4.2). Kausalabgaben, die wie Gebühren eine bestimmte staatliche Leistung abgelten, sind kostenabhängig und unterliegen daher dem Kostendeckungsprinzip (BGE 141 V 509 E. 7.1.2 S. 516). Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll (BGE 145 I 52 E. 5.2.2 S. 65 ; 143 I 227 E. 4.2.2 S. 233).

E. 2.2.3

Schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Tarife sind im Bereich der Kausalabgaben vor allem aus Gründen der Praktikabilität verbreitet (BGE 143 II 283 E. 3.5 S. 292). Sie sind insbesondere dann rechtsgleich und willkürfrei, wenn sie sich an einem Durchschnittssachverhalt orientieren. Zulässig sind schematisierte und pauschalisierte Bemessungsgrundlagen namentlich im Fall der Gebühren (BGE 143 I 147 E. 6.3.1 S. 158 ; 141 I 105 E. 3.3.2 S. 108 f.; 138 II 111 E. 5.3.4 S. 126 f.; zum Ganzen: Urteil 2C_798/2017 vom 16. Februar 2018 E. 3.3.5).

E. 2.3.1

Im Bereich des Bundesverwaltungsrechts verpflichtet Art. 46a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) den Bundesrat, Bestimmungen über die Erhebung von "angemessenen Gebühren" für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung zu erlassen. Der Bundesrat hat insbesondere das Verfahren zur Erhebung von Gebühren

und deren Höhe zu regeln (Art. 46a Abs. 2 lit. a und b RVOG), wobei ihm aufgetragen ist, das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip zu befolgen (Art. 46a Abs. 3 RVOG). Mit Art. 46a ersetzte der Gesetzgeber auf den 1. Januar 2005 den seinerzeitigen Art. 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (AS 1975 65; BBl 1974 I 1309; BGE 144 II 454 E. 5.5.2 S. 469 f.). Dieser hatte gleich wie Art. 46a Abs. 1 RVOG gelautet.

E. 2.3.2

Zu Art. 4 dieses Gesetzes von 1974 erkannte das Bundesgericht, die Norm räume dem Bundesrat einen erheblichen Regelungsspielraum ein. Zum Kreis der Abgabepflichtigen zählten auch Verfügungsadressaten, die keine finanziellen Leistungen bezogen hätten. Die Bemessungsgrundlage und die Höhe der Gebühren seien an den Ordnungsgeber delegiert (BGE 128 II 247 E. 3.3 S. 252). Mit Art. 4 habe der Gesetzgeber beabsichtigt, die "für Beschwerdeverfahren geltende Kostenpflicht (Auferlegung der Verfahrenskosten nach dem Unterliegerprinzip) sinngemäss auch für das erstinstanzliche Verfahren einzuführen" (E. 4.1 S. 254). Die gesetzliche Delegationsnorm sei sehr unbestimmt, was nichts daran ändere, dass der bundesgesetzlich vorgegebene, weite Delegationsrahmen für das Bundesgericht verbindlich sei (E. 5 S. 256). Dennoch biete Art. 4 keine gesetzliche Grundlage, um den Verfahrensaufwand durchwegs auf den Verursacher einer Untersuchung zu überwälzen. Unerlässlich für die Überwälzung sei, dass eine Situation vorliege, bei welcher das Unterlieger- und das Verursacherprinzip zum selben Schluss führten (E. 6.1 S. 257). Daran fehle es, wenn eine prüfungsbetroffene Person, deren Sachumstände untersucht worden waren, nicht als unterliegend betrachtet und daher auch nicht mit Kosten belegt werden könne. In einem solchen Fall habe das Verursacherprinzip hinter das Unterliegerprinzip zurückzutreten (BGE 128 II 247 E. 6.2 S. 258).

E. 2.4.1

Gemäss Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) schafft der Bundesrat unter Berücksichtigung international festgelegter Anforderungen ein schweizerisches System zur Akkreditierung von Stellen, welche Produkte prüfen oder deren Konformität bewerten oder gleichartige Tätigkeiten hinsichtlich Personen, Dienstleistungen oder Verfahren wahrnehmen. In Ausführung dieses Gesetzgebungsauftrags betreibt das Staatssekretariat für Wirtschaft

(SECO) die SAS (Art. 5 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Juni 1996 über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen [AkkBV; SR 946.512]). Die SAS ist organisatorisch dem SECO unterstellt (Art. 5 Abs. 6 der Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999 für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung [OV-WBF; SR 172.261.1]). Sie gehört daher der Bundesverwaltung an, entscheidet aber eigenständig und unabhängig über alle Akkreditierungsgeschäfte (Art. 14 AkkBV). Dabei hat sie die international massgebenden Anforderungen zu erfüllen, wie sie insbesondere aus den Normen nach Anhang 1 hervorgehen (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 AkkBV). Der Anhang 1 verweist hierzu auf die Norm SN EN ISO/IEC 17011, "Konformitätsbewertung - Anforderungen an Akkreditierungsstellen, die Konformitätsbewertungsstellen akkreditieren".

E. 2.4.2

Nach Art. 16 Abs. 1 THG können die Stellen, welche Vollzugsaufgaben im Bereich der technischen Vorschriften wahrnehmen, Gebühren erheben. Dem THG lassen sich keine spezifischen Bestimmungen zu den Verwaltungsgebühren entnehmen. Die Absicht des Gesetzgebers erschöpfte sich darin, "diesbezügliche Lücken in den Sektorgesetzgebungen zu schliessen" und "den jeweils zuständigen Vollzugsorganen eine Gebührenerhebungscompetenz zur Verfügung" zu stellen (Botschaft vom 15. Februar 1995 zu einem Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse, BBl 1995 II 521, insb. 603 zu Ziff. 237.4 betr. E- Art. 18 THG). Das Nähere delegierte der Gesetzgeber an den Bundesrat.

E. 2.4.3

Art. 16 Abs. 2 THG ergänzt lediglich, dass der Bundesrat die "erforderlichen Gebührevorschriften" zu erlassen hat. Zur hier interessierenden Gebührenfrage geht aus Art. 37 AkkBV immerhin hervor, dass jene Stelle die Kosten zu tragen hat, die sie im Rahmen von Verfahren nach dieser Verordnung verursacht. Mithin herrscht dem Grundsatz nach das Verursacherprinzip. Die Gebührenansätze richten sich dabei, wie Art. 37 AkkBV weiter zum Ausdruck bringt, nach den jeweiligen Gebührevorschriften der für das entsprechende Verfahren zuständigen Behörde.

E. 2.4.4

Im Fall der SAS ist die auf Art. 16 THG gestützte Verordnung vom 10. März 2006 über die Gebühren des Staatssekretariats für Wirtschaft im Bereich der Akkreditierung (GebV-Akk; SR 946.513.7) einschlägig. Nach Art. 1a Abs. 1 GebV-Akk muss eine Gebühr bezahlen, wer im Bereich der Akkreditierung eine Verfügung veranlasst oder eine Dienstleistung beansprucht. Auch insofern gilt damit das Verursacherprinzip. Sodann sieht Art. 6 für leitende Begutachterinnen und Begutachter des Akkreditierungsbereichs einen

Stundenansatz von Fr. 220.-- und für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Administrativbereichs einen solchen von Fr. 130.-- vor. Einen höchstzulässigen Zeitaufwand legt die GebV-Akk nicht fest. Ein solcher ergibt sich auch nicht aus der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV; SR 172.041.1), die subsidiär Anwendung findet (Art. 1 Abs. 2 GebV-Akk) und ihrerseits auf Art. 46a RVOG gestützt ist (MICHAEL BEUSCH, FHB Verwaltungsrecht, 2015, N. 22.16 ff.)

E. 2.5.1

Ist der Bundesrat unmittelbar durch eine Delegationsnorm im Gesetz (Art. 164 Abs. 2 BV) dazu ermächtigt, so erlässt er rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Rechtsverordnung (Art. 182 Abs. 1 BV ; unselbständige Rechtsverordnungen). Im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann das Bundesgericht untersuchen, ob eine solche Rechtsverordnung des Bundesrates bundesrechtskonform sei (vorfrageweise bzw. konkrete Normenkontrolle; Art. 82 lit. a BGG ; BGE 143 II 87 E. 4.4 S. 92). Während bei selbständigen (rechtsetzenden verfassungsunmittelbaren) Rechtsverordnungen nur eine Überprüfung der Verfassungsmässigkeit in Betracht fällt, sind unselbständige Rechtsverordnungen, wie sie hier eine Rolle spielen, und Vollziehungsverordnungen zunächst auf ihre Gesetzmässigkeit und hernach, soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Bundesverfassung abzuweichen, auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen (BGE 141 II 169 E. 3.4 S. 172).

E. 2.5.2

Die Zweckmässigkeit der getroffenen Anordnung entzieht sich der gerichtlichen Kontrolle (BGE 143 II 87 E. 4.4 S. 92; 141 II 169 E. 3.4 S. 172 f.). Es ist nicht Sache des Bundesgerichts, sich zur politischen, wirtschaftlichen oder anderweitigen Sachgerechtigkeit einer Rechtsverordnung zu äussern (BGE 139 II 460 E. 2.3 S. 463 f.).

E. 3.1

Die Gebührenpflichtige beanstandet zunächst die "mangelnde Begründung bzw. die ungenügende Bemessungsgrundlage". Sie würde erwarten, dass eine generell-abstrakte Normierung des Prüfaufwandes festgelegt wäre und kritisiert insofern die massgebenden Erlasse. Da diese zwar die Stundensätze normierten, nicht aber den zulässigen zeitlichen Aufwand, verbleibe der SAS ein grosser Spielraum und fehle es an der gebotenen Transparenz. Ohne vorgegebenen zeitlichen Aufwand "bzw. ohne Vergleichsmöglichkeit für den anfallenden Aufwand" sei eine Prüfung "invariant gegenüber dem Äquivalenzprinzip". Dieser Mangel könne auch nicht durch einen vorgängigen Devis behoben werden, "wenn der Kostenschätzung keine Bemessungsgrundlage zugrunde liegt". Entgegen der Vorinstanz hätte auf das SAS-Reglement Nr. 704, "Anleitung für Fachexperten" (Sachverhalt, lit. E.c) abgestellt werden können bzw. müssen. Möglich gewesen wäre auch, die Praxis des United Kingdom Accreditation Service (UKAS) heranzuziehen, der pro Vor-Ort-Tag für alle Gutachter einen halben Tag in Rechnung stelle.

E. 3.2.1

Die SAS wird an der Schnittstelle zwischen Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung tätig. Bei den Gebühren, die sie für die (Re-) Akkreditierung erhebt, handelt es sich um klassische Verwaltungsgebühren und damit eine Kausalabgabe. Wie auf die übrigen Kausalabgaben findet das Äquivalenzprinzip auch auf die Verwaltungsgebühren Anwendung. Da die Verwaltungsgebühren kostenabhängiger Natur sind, greift darüber hinaus auch das Kostendeckungsprinzip (vorne E. 2.2.2). Zusammenfassend gilt, dass das abgaberechtliche Legalitätsprinzip nicht in seiner vollen Schärfe, sondern eingeschränkt greift (vorne E. 2.2.1).

E. 3.2.2

Das Bundesgericht kann die Gesetzmässigkeit einer unselbständigen bundesrechtlichen Rechtsverordnung prüfen (vorne E. 2.5.1). Bezüglich der Höhe der Abgabe für die (Re-) Akkreditierung ergeben sich weder aus Art. 46a Abs. 1 RVOG ("angemessene Gebühren"), noch aus Art. 16 Abs. 1 THG ("Gebühren erheben") oder Art. 16 Abs. 2 THG

("erforderliche Gebührenvorschriften") unmittelbare Vorgaben an den Ordnungsgeber. Der Auftrag an den Ordnungsgeber beschränkt sich im Ergebnis darauf, das Verfahren zur Erhebung von Gebühren

und deren Höhe zu regeln (Art. 46a Abs. 2 lit. a und b RVOG ; vorne E. 2.3.1), ohne dass das formelle Gesetz die maximale Höhe der Abgabe im Sinne einer Obergrenze festlegt (vorne E. 2.2.1). Der Delegationsrahmen ist ausserordentlich weit, indem bezüglich der Höhe der Gebühren eine Nichtregelung vorliegt. Dem Ordnungsgeber ist daher in allgemeiner Weise aufgetragen, das insofern unbestimmte Gesetz im Sinne des Gesetzgebers näher auszuführen. Der Bundesrat löste die Aufgabe dahingehend, dass er eine Subdelegation an die "für das entsprechende Verfahren zuständige Behörde" (Art. 37 Satz 2 AkkBV) bevorzugte. Im vorliegenden Fall ist dies die SAS. Anders als dies etwa auf den UKAS zuzutreffen scheint, kennt die SAS indes keinen generell-abstrakten Katalog, aus welchem die Standardansätze für die einzelnen Prüfschritte hervorgehen.

E. 3.2.3

Der Bundesrat hat mit der Nichtkodifizierung der Standardtarife die Tür für eine individuell-konkrete, auf dem Verursacherprinzip beruhende Bemessung der Akkreditierungsgebühr geöffnet. Insbesondere hat er es auch unterlassen, Kostenpauschalen festzulegen, obwohl solche gerade im Bereich der Verwaltungsgebühren sinnvoll und zulässig sind (vorne E. 2.2.3). Dies ist nicht unproblematisch, nachdem insgesamt auf generell-abstrakter Ebene keinerlei Bestimmungen bestehen, welche dazu dienen könnten und sollten, eine rechtssichere (Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit), rechtsgleiche und willkürfreie Bemessung der Verwaltungsgebühr zu ermöglichen (vorne E. 2.1). Ebenso wenig findet sich zumindest ein formellgesetzlicher Höchstbetrag der Gebührenansätze. Mit Recht bringt die Gebührenpflichtige nicht vor, dass sich aus den internationalen technischen Normen, insbesondere der Norm SN EN ISO/IEC 17011 (vorne E. 2.4.1), eine Verpflichtung herleiten lasse, die auf die formellgesetzliche Festlegung von Standardansätzen gerichtet wäre. Unter dem Aspekt der Norm SN EN ISO/IEC 17011 war der Bundesrat daher nicht gehalten, Mengengerüste (Anzahl Stunden pro Prüfgebiet) zu skizzieren, Stundenansätze für die einzelnen Tätigkeitsbereiche und Funktionsträger zu bezeichnen und damit insgesamt einen Gebührentarif festzulegen.

E. 3.2.4

Das Fehlen zumindest eines formellgesetzlichen Höchstbetrags der Gebühren, gruppiert nach Aufgabengebieten, ist, wie gesagt, nicht unproblematisch, zumal der Gesetzgeber bei Delegation der Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde jedenfalls den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage selber festzulegen hat (vorne E. 2.1). Der Gebührenpflichtigen ist zuzugestehen, dass Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit der Gebühren potentiell leiden, wenn generell-abstrakt in keiner Weise festgelegt ist, welche Kosten mit welchen Prüfaufgaben verbunden sind. Immerhin sieht Art. 6 GebV-Akk die Stundenansätze vor und verlangt Art. 4 GebV-Akk , dass ein Voranschlag unterbreitet wird. Dass nach dem Zeitaufwand abgerechnet wird, findet eine Stütze in Art. 5 Abs. 1 AllgGebV . Diese Rechtslage ist möglicherweise nicht ideal, sie ist aber letztlich zulässig, sofern namentlich das Äquivalenzprinzip seine Funktion wahrnehmen und an die Stelle der fehlenden gesetzlich geregelten Tatbestandselemente treten kann.

E. 3.3.1

Die Gebührenpflichtige bestreitet ganz grundsätzlich die Möglichkeit, die erforderliche Individualäquivalenz zwischen einer konkret ausgeführten Prüfung durch die SAS und der fakturierten Gebühr beurteilen zu können. Die SAS habe zwar eine Kostenschätzung vorgenommen (Sachverhalt, lit. B), diese aber in keine Verfügung gekleidet. Auch wenn die Kostenschätzung damit informativen Charakter trug und die Kosten des anschliessenden Prüfverfahrens nicht zwangsläufig präjudizierte, ist der Gebührenpflichtigen entgegenzuhalten, dass die beiden Verfassungsprinzipien durchaus Wirkung entfalten können. Vorab ist zu wiederholen, dass Verwaltungsgebühren kostenabhängig sind, weshalb das Kostendeckungsprinzip greift. Dieses bedingt indes eine nähere Auseinandersetzung mit der gesamten Kostenstruktur einer Dienststelle, weshalb zumeist eine erste, zumindest überschlagsmässige Prüfung anhand des Äquivalenzprinzips vorgenommen wird.

E. 3.3.2

In Sachumständen, wie sie hier vorliegen, ist das Äquivalenzprinzip durchaus geeignet, die Angemessenheit der Verwaltungsgebühr aufzuzeigen. Der Wert der von der Behörde erhobenen Leistung lässt sich anhand einer nutzenorientierten Betrachtung aus der Optik des Leistungsempfängers oder einer aufwandorientierten Betrachtung aus der Optik des Leistungserbringers ermitteln (vorne E. 2.2.2). Auch wenn vorliegend eine Monopolleistung zur Diskussion steht, die in dieser Weise auf dem freien Markt nicht angeboten wird, ist es den geprüften Betrieben möglich, den wirtschaftlichen Nutzen oder den Kostenaufwand zu beurteilen. Die Akkreditierung bezieht sich auf "Stellen, welche Produkte prüfen oder deren Konformität bewerten oder gleichartige Tätigkeiten hinsichtlich Personen, Dienstleistungen oder Verfahren wahrnehmen" (Art. 10 Abs. 1 THG ; vorne E. 2.4.1). Die SAS überprüft damit Konformitätsbewertungsstellen daraufhin, ob diese - vereinfachend - den in den technischen Normen festgelegten Anforderungen an eine Prüfstelle genügen.

E. 3.3.3

Die Prüfungstätigkeit der SAS bewegt sich mithin im primären Betätigungsfeld der Konformitätsbewertungsstelle, die ihrerseits Überprüfungen vornimmt. Einer akkreditierungswilligen Unternehmung, die über das erforderliche Fachwissen im Bereich ihrer eigenen Leistungserstellung verfügen muss, ist es nach allgemeinem Lauf der Dinge möglich, in der Grössenordnung abzuschätzen, ob die Akkreditierungsgebühr angemessen sei. Die gegenteilige Auffassung der Gebührenpflichtigen erschliesst sich nicht. Wenn diese schliesslich anzunehmen scheint, die Individualäquivalenz müsse gewissermassen mit mathematischer Genauigkeit und letzter Sicherheit überprüfbar sein, geht auch dies fehl. Im Rahmen der Prüfungshandlungen, die eine Regelung in der Norm SN EN ISO/IEC 17011 erfahren haben, bleibt es in einem gewissen Mass dem Tatbestandsermessen der SAS anheimgestellt, mit welchem zeitlichem Aufwand das Prüfmandat erledigt werden soll bzw. kann. Dies erlaubt ihr, auf die individuell-konkreten Umstände einzugehen, hat sich aber - wie alles staatliche Handeln - im Rahmen der Verhältnismässigkeit zu bewegen (Art. 5 Abs. 2 BV). Die Gebühr für die Benützung oder Veranlassung einer hoheitlichen Tätigkeit muss unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips so oder anders nachvollziehbar sein, ohne dass es unhaltbar wäre, wenn möglicherweise auch geringfügig tiefere Kosten hätten verrechnet werden können.

E. 3.3.4

Zusammenfassend ergibt sich, dass es kein Bundesrecht verletzt, wenn der Verordnungsgeber davon abgesehen hat, für die Akkreditierungstätigkeiten der SAS auf ein generell-abstraktes Mengengerüst zu verzichten. Er durfte sich darauf beschränken, die Stundenansätze festzusetzen und der SAS zu erlauben, den Prüfaufwand im Übrigen anhand der individuell-konkreten Verhältnisse festzulegen. Die streitbetroffenen Akkreditierungsgebühren der SAS unterliegen dem Äquivalenzprinzip und namentlich auch dem Kostendeckungsprinzip. Einem um Akkreditierung ersuchenden Betrieb ist es möglich, die individuell-konkret festgesetzte Gebühr anhand dieser beiden Prinzipien zumindest nahekommend zu plausibilisieren. Darüber hinaus steht es dem Betrieb frei, die Gebühr im einzelnen zu beanstanden (dazu E. 4) gemäss dem "Zweistufigkeitskonzept" (vgl. BEUSCH, a.a.O., N. 22.43).

E. 4.1

Streitig ist der Aufwand im Zusammenhang mit der durch den Leitenden Begutachter geleisteten

Vor- und Nachbereitung der Begutachtung, für welche die SAS einen Aufwand von 28 Stunden zu Fr. 220.-- (Fr. 6'160.--) in Rechnung stellte bzw. später verfügte.

E. 4.2.1

Die Gebührenpflichtige bestreitet "ca. 19" von 28 Stunden des Leitenden Begutachters, erklärt dann aber, elf bis 13 (von 28) Stunden wären zulässig. In Übereinstimmung mit dem UKAS hält sie im Fachbereich "Qualitätsmanagementsystem" vier bis sechs Stunden für die Vorbereitung, die Begutachtung und die Nachbereitung als gerechtfertigt, dies nebst "fünf Stunden vor Ort" und der halben Reisezeit. An anderer Stelle führt sie aus, anerkannt seien darüber hinaus 6,5 Stunden des Leitenden Begutachters zwecks Vorbereitung der Begutachtung der Fachbereiche, umfassend Rekrutierung und Koordination des Begutachtungsteams "unter Berücksichtigung der Punkte der Kostenschätzung, in denen sich Leitender Begutachter und Fachexperten unterscheiden". Ob letztlich 19 Stunden bestritten (Beschwerde, S. 2) oder anerkannt sind ("Angebot" der Gebührenpflichtigen; Beschwerde, S. 4 und 7), bleibt unklar.

E. 4.2.2

Die Gebührenpflichtige argumentiert, der Zweck der Norm SN EN ISO/IEC 17011 (vorher E. 2.4.1) bestehe darin, dass im konkreten Einzelfall "gerade keine unterschiedlichen nationalen Regelungen" bestünden. Ihr ist insoweit zuzustimmen, dass auch das inländische Recht darauf abzielt, einheitliche Grundlagen zu schaffen, um technische Handelshemmnisse zu vermeiden, zu beseitigen oder abzubauen (Art. 1 Abs. 1 THG). Ein technisches Handelshemmnis äussert sich in einer Behinderung des grenzüberschreitenden Verkehrs von Produkten aufgrund unterschiedlicher technischer Vorschriften oder Normen, der unterschiedlichen Anwendung solcher Vorschriften oder Normen oder der Nichtanerkennung insbesondere von Prüfungen, Konformitätsbewertungen, Anmeldungen oder Zulassungen (Art. 3 lit. a THG). Im Fokus des Gesetzes stehen unmittelbar die technischen Anforderungen an ein Produkt. Höchstens mittelbar mitumfasst werden Nebenpunkte wie etwa die Gebührenerhebung anlässlich eines Akkreditierungsverfahrens. Damit eine Kausalabgabe des nationalen Rechts als technisches Handelshemmnis zu würdigen wäre, müsste sie ein derartiges Gewicht annehmen, dass sie Handelsdistortionen zu schaffen vermöchte. Davon kann hier keine Rede sein. Eine weitere Prüfung unter dem Aspekt des Handelshemmnisses erübrigt sich folglich.

E. 4.2.3

Es bleibt zu klären, ob die Bemessung der streitbetroffenen Verwaltungsgebühr abgaberechtlich zu beanstanden sei. Mit der fehlenden Normierung einer zeitlichen (Ober-) Grenze räumen Gesetz- und Verordnungsgeber der SAS ein gewisses fachliches

Tatbestandsermessen ein (vorne E. 3.3.3). Vor diesem Hintergrund durfte die Vorinstanz bundesrechtskonform erwägen,

ohne Not sei nicht in die unterinstanzliche Betätigung des (Tatbestands-) Ermessens einzugreifen, da die erforderlichen Fachkenntnisse bei der SAS lägen (Sachverhalt, lit. E.b). Und schliesslich beruhen die vorinstanzlichen Überlegungen weitgehend auf gerichtlicher Beweiswürdigung, was seinerseits zur Folge hat, dass im bundesgerichtlichen Verfahren die qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit herrscht (Art. 105 Abs. 1 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG ; vorne E. 1.3 und 1.4).

E. 4.2.4

Anders, als die Gebührenpflichtige dies wohl annimmt, kann es daher von vornherein nicht Aufgabe eines Höchstgerichts sein, der Frage nachzugehen, ob das eine oder andere E-Mail zu einem Aufwand von einer halben oder einer ganzen Stunde führen dürfe. Das Bundesgericht hat sich der gestellten Frage vielmehr anhand einer matrixweisen Prüfung zu nähern, die sich an den wahrnehmbaren Umständen (Stundenanzahl, Stundenverteilung, durchschnittlicher Stundensatz usw.) orientiert. Dabei wendet das Bundesgericht die allgemeinnotorischen Kenntnisse zu Aufbau und Ablauf einer Prüfung an, wie sie etwa auch im Bereich der Wirtschaftsprüfung herrschen. In einer ersten Phase fragt sich, ob die wesentlichen Elemente der Matrix in sich schlüssig sind. Falls dies zutrifft, ist in einer zweiten Phase vertiefend zu betrachten, ob die Gewichtung des Aufwandes (Vorbereitung, Begutachtung, Nachbereitung) verfassungsrechtlich haltbar sei.

E. 4.3.1

Auszugehen ist von der seinerzeitigen Kostenschätzung (Sachverhalt, lit. B), wie sie vorinstanzlich festgestellt ist und von welcher, ebenfalls nach Feststellung der Vorinstanz, lediglich in geringem Umfang abgewichen wurde. Wenngleich das Prüfmandat noch nicht restlos abgeschlossen ist, steht fest, dass der weitere Aufwand nur noch geringfügig ausfallen dürfte (Sachverhalt, lit. C.c). Massgebend sind mithin die folgenden, vom Bundesgericht aufgearbeiteten Zahlen:

Total

Leitender

Begutachter

Fach-

experten

Admini-stration

Stunden

105

36.00

62.40

6.60

Verteilung

100,00%

34,29%

59,43%

6,29%

Stundensatz

Fr. 220

Fr. 220

Fr. 130

Zeitaufwand

Fr. 22'506

Fr. 7'920

Fr. 13'728

Fr. 858

Durchschnittlicher Satz

Fr. 214.30

Auslagen

Fr. 2'693

Kostenschätzung

Fr. 25'199

Der Leitende Begutachter hat mithin gut 34 Prozent der verrechneten Stunden erbracht. Dieser Anteil ist nicht atypisch hoch, zumal er sich nicht darauf beschränkt hat, die Prüfergebnisse zu kontrollieren und die Gesamtverantwortung zu tragen, sondern auch massgeblich an den Prüfungen beteiligt war. Wie die Gebührenpflichtige einräumt, besorgte der Leitende Begutachter die Prüfung des Fachbereichs "Qualitätsmanagementsystem". Der Anteil von 34 Prozent ist auch insoweit verfassungsrechtlich haltbar, als gemäss Art. 6 GebV-Akk ein einheitlicher Stundenansatz für Leitende Begutachter und Fachexperten besteht (vorne E. 2.4.4). Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zur privatwirtschaftlichen Wirtschaftsprüfung, wo eine klare hierarchische und finanzielle Abstufung verbreitet ist. Die Verteilung ist schliesslich auch insofern unauffällig, als 94 Prozent der Stunden durch wissenschaftliches und rund sechs Prozent durch administratives Personal erbracht wurden. Mithin hält der durchschnittliche Stundenansatz von Fr. 214.30 einer gerichtlichen Prüfung stand. Im Vergleich zu den privatwirtschaftlichen Ansätzen erweist er sich jedenfalls nicht als überhöht.

E. 4.3.2

In einer zweiten Phase ist der Frage nachzugehen, ob die Gewichtung des Aufwandes (Vorbereitung, Begutachtung, Nachbereitung) rechtlich haltbar sei. Die Gebührenpflichtige

kritisiert den zeitlichen Aufwand des Leitenden Begutachters, den dieser im Rahmen der Vor- und Nachbereitung erbracht hat. Nach der "unverbindlichen Kostenschätzung" (Sachverhalt, lit. B) unterstanden in der

Vorbereitung folgende Aufgabengebiete ausschliesslich dem Leitenden Begutachter: "Rekrutierung und Einführung des/der notwendigen Fachexperten", "Begutachtungstermin mit Kunde vereinbaren", "Koordination und Briefing des Begutachtungsteams", "Begutachtungsprogramm und zugehörige Kostenschätzung erstellen". Nur an der Tätigkeit "Aktensstudium, Prüfen der definitiven MS-Dokumente der Stelle" waren auch die Fachexperten beteiligt. Die Arbeiten lagen damit, sowohl konzeptionell als koordinativ, in den Händen des Leitenden Begutachters. In die

Nachbereitung der Begutachtung teilten sich der Leitende Begutachter und die Fachexperten. Unter diesem Titel finden sich in der Kostenschätzung die Positionen "Erstellen des Begutachtungsberichtes", "Kontrolle der Erfüllung der Auflagen (Behebung von Nichtkonformitäten)" und "Allg. Administrationsarbeiten (E-Mails, Telefonate, Korrespondenz, Fakturierung usw.)".

E. 4.3.3

Mit Blick auf die sie treffende qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vorne E. 1.4) hätte die Gebührenpflichtige detailliert anhand der vorinstanzlichen Erwägungen aufzuzeigen, dass und inwiefern die Vorinstanz durch die Beweiswürdigung in ihre verfassungsmässigen Individualrechte eingegriffen habe. Konkret hätte sie nachzuweisen, dass es gegen das allgemeine Willkürverbot (Art. 9 BV) verstosse, wenn die Vorinstanz billigend annehme, dass die vom Leitenden Begutachter bezüglich der Vor- und Nachbereitung verrechneten Stunden nicht zu beanstanden seien. Diesen Anforderungen genügt die Eingabe offenkundig nicht, selbst wenn berücksichtigt wird, dass es sich um eine Laienbeschwerde handelt, weshalb die formellen Anforderungen nicht allzu hoch anzusetzen sind (Urteil 2C_1006/2019 vom 4. Dezember 2019 E. 2.3). Damit hat es bei der vorinstanzlichen Sichtweise zu bleiben (vorne E. 1.4), zumal die Vorinstanz ihre Beweiswürdigung auf detaillierter "Stundenbasis" vorgenommen hatte (Sachverhalt, lit. E.c).

E. 4.4

Die Beschwerde erweist sich auch unter diesem Gesichtspunkt als unbegründet. Sie ist abzuweisen. Die Vorinstanz hat weder Bundesgesetzes- noch Verfassungsrecht verletzt.

E. 5

Nach dem Unterliegerprinzip sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 65 und Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG). Der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS), die in ihrem amtlichen Wirkungsbereich obsiegt, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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