

# **BVGer A-2726/2008 vom 2. Dezember 2008**

Bundesverwaltungsgericht, 2008-12-02, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-2726\\_2008](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2726_2008)

FR: TAF A-2726/2008 du 2 décembre 2008

IT: TAF A-2726/2008 del 2 dicembre 2008

## **Regeste**

Gebühren

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Da im Bereich des Fernmelderechts keine Ausnahme von der sachlichen Zuständigkeit besteht (Art. 32 VGG) und die Vorinstanz zu den Behörden nach Art. 33 VGG gehört, ist das Bundesverwaltungsgericht für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

### **E. 1.2**

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung dafür, dass die angefochtenen Verfügungen vom 20. März 2008 betreffend Richtfunkkonzessionen Nrn. 252000003 und 2201182 noch vor Beschwerdeerhebung durch die Verfügungen vom 23. April 2008 in Wiedererwägung gezogen worden seien. Soweit sich die Beschwerde daher auf Bestimmungen beziehe, die mittlerweile aufgehoben seien, fehle es der Beschwerdeführerin an einem Rechtsschutzinteresse. Die Vorinstanz zweifelt daher an der Legitimation der Beschwerdeführerin zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde.

#### **E. 1.2.1**

Nach Art. 48 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

#### **E. 1.2.2**

Mit den angefochtenen Verfügungen vom 20. März 2008 betreffend Richtfunkkonzessionen Nrn. 252000001, 252000003 und 2201182 legte die Vorinstanz einerseits die einmaligen Verwaltungsgebühren für die Zeit vom 1. Januar bis 31. März 2007 fest, die nach Pauschalbetrag pro Link (nachfolgend Pauschalgebühren) verrechnet werden. Andererseits verfügte sie die einmaligen Verwaltungsgebühren für die Zeit vom 1. April bis zum 30. November 2007, die nach Zeitaufwand zu einem Stundenansatz von Fr. 260.-- erhoben werden (nachfolgend Gebühren nach Zeitaufwand). Mit den Wiedererwägungen vom 23. April 2008 korrigierte die Vorinstanz die Pauschalgebühren der Richtfunkkonzessionen Nrn. 252000003 und 2201182, liess die Gebühren nach Zeitaufwand sämtlicher

Richtfunkkonzessionen indes unberührt. Es wird noch darauf hingewiesen, dass die Vorinstanz mit den Wiedererwägungen vom 20. März 2008, Ziffer 1 des Dispositivs, formell auch die hier nicht im Streit liegenden Konzessions- und wiederkehrenden Verwaltungsgebühren aufgehoben hat, ohne diese erneut festgesetzt zu haben.

### **E. 1.2.3**

Gemäss Antrag 1 verlangt die Beschwerdeführerin die Aufhebung der in den Verfügungen vom 20. März 2008 festgelegten (gesamten) Verwaltungsgebühren. Aus den Eingaben der Beschwerdeführerin wird aber ersichtlich, dass lediglich die Gebühren nach Zeitaufwand im Streit liegen. Die Pauschalgebühren ficht die Beschwerdeführerin hingegen nicht an, weshalb die (Wiedererwägungs-)Verfügungen vom 23. April 2008, welche sich nur auf diese beziehen, das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführerin an der Aufhebung der Verfügungen vom 20. März 2008 unberührt lassen. Das Vorbringen der Vorinstanz ist daher unbegründet.

### **E. 1.2.4**

Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, ist durch die Auferlegung der Verwaltungsgebühren besonders berührt und hat an der Aufhebung oder Änderung der Verfügungen, wie vorstehend ausgeführt, ein schutzwürdiges Interesse. Sie ist daher zur vorliegenden Beschwerde legitimiert.

### **E. 1.3**

Dem Abschreibungsentscheid des Bundesverwaltungsgericht vom 25. März 2008 kommt im Übrigen keine materielle Rechtskraft zu, sodass dieser keinen Einfluss auf das vorliegende Verfahren nimmt (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 715).

### **E. 1.4**

Beschwerdefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und 52 VwVG). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

### **E. 1.5**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die bei ihm angefochtenen Verfügungen auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensüberprüfung - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

### **E. 2.1**

Die Beschwerdeführerin rügt, die mit den Verfügungen vom 20. März 2008 festgesetzten Gebühren nach Zeitaufwand für die Richtfunkkonzessionen Nrn. 252000001, 252000003 und 2201182 seien zu wenig detailliert ausgewiesen und deshalb nicht nachvollziehbar. Die Vorinstanz verletze damit ihren verfassungsmässigen Anspruch auf das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 ([BV, SR 101])).

### **E. 2.2**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass eine Abrechnung nach Stundenaufwand eine detaillierte Aufzeichnung verlange, wann für welchen An- oder Auftrag welche Arbeiten

ausgeführt worden seien und wie viel Zeit die Erledigungen in Anspruch genommen hätten. Ohne detaillierte Aufstellung sei es für die Beschwerdeführerin unmöglich, die verlangten Gebühren auf ihre Rechtmässigkeit hin zu prüfen. Erst die auftragsbezogen ausgewiesenen Arbeitsschritte mit den jeweils dafür aufgewendeten Zeiten versetzten den Gebührenpflichtigen in die Lage, abzuwägen, ob dieser Aufwand einem effizienten Staatshandeln entspreche oder ob ihm Arbeiten in Rechnung gestellt würden, die sich durch die von ihm ersuchte staatliche Dienstleistung nicht rechtfertigen liessen oder nicht von ihm zu vertreten seien. Entgegen der von der Vorinstanz angeführten Befürchtung müsse der in Rechnung gestellte Aufwand nicht minutiös nach Umfang und Inhalt nachgewiesen oder gar argumentiert werden, warum die Bearbeitung einer Anfrage so lange gebraucht habe. Zwischen den beiden Extremen bestehe ein weites Feld an Detaillierungsmöglichkeiten, die - ohne zusätzlichen Aufwand zu generieren - wenigstens eine Plausibilisierung und Effizienzsteigerung ermöglichen. Die Vorinstanz halte selber fest, dass die Betreiberinnen durch eigene Vorbereitungsarbeiten den Verwaltungsaufwand möglichst gering halten könnten. Wenn aber der jeweilige Aufwand für eine beantragte Richtfunkstrecke nicht einzeln bezogen auf die jeweilige Strecke und somit detailliert ausgewiesen werde, könne sie (die Beschwerdeführerin) intern keine Verbesserungen erzielen. Bei einem solchen Stundenhonorar dürfe ein marginaler Zusatzaufwand für die Detaillierung ohne weiteres erwartet werden. Gleiches erwarte der Staat von jedem Mandatierten mit geringerem Stundenansatz.

#### **E. 2.2.1**

Demgegenüber macht die Vorinstanz geltend, aufgrund der Angaben zur Anzahl geänderter Links sowie zur insgesamt aufgewendeten Stundenzahl während der Rechnungsperiode sei es der Beschwerdeführerin sehr wohl möglich, zu prüfen, ob sie (die Vorinstanz) die tatsächlich beantragte Anzahl Änderungen vorgenommen und verrechnet habe oder ob ihr diesbezüglich allenfalls Fehler unterlaufen seien. Im Weiteren verweist sie auf die Begründungen in den angefochtenen Verfügungen. Der Beschwerdeführerin sei insofern zuzustimmen, dass sie grundsätzlich den von ihr verrechneten Aufwand auch müsse begründen können. Dabei könne es jedoch nicht darum gehen, sie zu verpflichten, den Aufwand nach Umfang und Inhalt minutiös nachzuweisen oder gar zu begründen, weshalb sie für eine bestimmte Arbeit die geltend gemachte Stundenzahl und nicht etwa weniger aufgewendet habe. Eine solche Verpflichtung führe das geltende Regime ad absurdum. Die Begründung diene vielmehr dazu, der Verfügungsadressatin den geltend gemachten Aufwand nachvollziehbar und plausibel zu machen. In regelmässigen Abständen fänden zudem Treffen zwischen ihr (der Vorinstanz) und den verschiedenen Konzessionärinnen statt, in welchen explizit darauf hingewiesen werde, dass die Betreiberinnen durch Vorbereitungsarbeiten ihren Aufwand möglichst gering halten und damit Einfluss auf die Verwaltungsgebühren nehmen könnten.

#### **E. 2.2.2**

Dahingegen führt die Beschwerdeführerin an, mit den Informationen auf technischer Ebene könne nicht überprüft werden, welcher Zeitaufwand für welche Bearbeitungsschritte welcher Linkanpassungen angefallen seien und ob dieser Zeitaufwand einer effizienten Auftragsbearbeitung entspreche. Sie (die Beschwerdeführerin) ersuche einzig darum, die auferlegten Gebühren mit der für eine stundenbasierte Abrechnung üblichen, detaillierten Aufwandsübersicht zu dokumentieren und damit zu ermöglichen, Ursachen und Angemessenheit des verrechneten Aufwands zu prüfen.

### **E. 3.1**

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 35 Abs. 1 VwVG) folgt unter anderem die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Die Begründung muss kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist hingegen, dass sich der Entscheid mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 130 II 530 E. 4.3 S. 540; BGE 129 I 232 E. 3.2; BGE 126 I 97 E. 2b).

### **E. 3.2**

Aufgrund des verfassungsrechtlichen und im VwVG konkretisierten Anspruchs lassen sich keine allgemeinen Regeln aufstellen, denen eine Begründung zu genügen hat. Die Anforderungen sind vielmehr unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls sowie der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die Begründung muss nicht zwingend in der Verfügung enthalten sein; allenfalls kann auf ein anderes Schriftstück verwiesen werden (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 3.105).

### **E. 3.3**

Die im Einzelfall erforderliche Begründungsdichte ist namentlich von drei Parametern abhängig. Massgeblich ist die Eingriffsschwere, der Entscheidungsspielraum, welcher der Behörde infolge Ermessens und unbestimmter Rechtsbegriffe zukommt, und die Komplexität der zur Beurteilung stehenden sachverhaltlichen und rechtlichen Fragen (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, a.a.O., Rz. 3.109).

### **E. 4.1**

Es ist deshalb als erstes zu klären, welche Anforderungen vorliegend an die Begründungsdichte zu stellen sind, um alsdann zu überprüfen, ob die Vorinstanz diesen Anforderungen gerecht geworden ist.

### **E. 4.2**

Nach Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 der Fernmeldegebührenverordnung UVEK, Stand 1. April 2007, erhebt die Konzessionsbehörde bei der Konzessionärin für die Erteilung, Änderung oder Aufhebung einer Konzession für Richtfunk eine Verwaltungsgebühr berechnet nach der aufgewendeten Zeit bei einem Stundenansatz von Fr. 260.--. Mit den Verfügungen vom 20. März 2007 auferlegte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die einmaligen Verwaltungsgebühren für die Zeit vom 1. April bis 30. November 2007 in Höhe von insgesamt Fr. 125'000.--. Es kann weiter festgestellt werden, dass nach dem alten System (Pauschalgebühren) die Bearbeitung eines Links der Richtfunkkonzession Nr. 252000001 Fr. 200.-- kostete. Nach dem neuen System (Gebühren nach Zeitaufwand) erwächst hierfür eine durchschnittliche Verwaltungsgebühr von Fr. 416.-- (1.6 Std. multipliziert mit Fr. 260.--). Dies entspricht einer Erhöhung von mehr als 100%. Noch unterschiedlicher verhält es sich bei der Richtfunkkonzession Nr. 252000003. Sie weist eine Erhöhung von knapp 800% aus (alt: Fr. 50.--/Link; neu: Fr. 390.--/Link [1.5 Std. multipliziert mit Fr. 260.--]). Bei der Richtfunkkonzession Nr. 2201182 handelt es sich um eine Steigerung von gut 50% (alt: Fr. 150.--/Link; neu: Fr. 234.--/Link [0.9 Std. multipliziert mit Fr. 260.--]). In Anbetracht dieser Prozentzahlen erscheint der Eingriff in

die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin auf den ersten Blick schwer zu sein. Trotz diesen Erhöhungen sind die gesamten Verwaltungskosten 2007 im Vergleich zu denjenigen von 2006 aber offenbar nicht gestiegen (vgl. Mailkontakt zwischen den Parteien in den Vorakten, I 3) und in Relation zu den gesamten Konzessionsgebühren fallen die gesamten Verwaltungsgebühren auch eher gering aus (ca. 5 %). Weiter bringt die Beschwerdeführerin selbst auch nicht vor, dass die gesamte Verwaltungsgebühr insgesamt viel zu hoch und der Eingriff schwer sei.

#### **E. 4.2.1**

Es ist demnach von einer mittleren Schwere des Eingriffs in die Interessen der Beschwerdeführerin auszugehen. Die Vorinstanz hat bei der Festsetzung der Verwaltungsgebühren zudem keinen Ermessensspielraum. Es müssen weiter auch keine unbestimmten Rechtsbegriffe ausgelegt werden. Alsdann erweisen sich die sachverhaltlichen und rechtlichen Fragen als wenig komplex. An die Begründungsdichte sind nach diesen Ausführungen daher keine erhöhten Anforderungen zu stellen.

#### **E. 4.2.2**

Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Entscheide des Bundes- (Urteil des Bundesgerichts 4P.259/2006 vom 22. Januar 2007) und des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2090/2006 vom 31. Oktober 2007; Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-3708/2007 vom 4. März 2008; Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-6050/2007 vom 20. Februar 2008) vermögen diesbezüglich keine (weiteren) Aufschlüsse zu geben. Sie äussern sich allesamt nicht grundlegend über die Anforderungen an den Detaillierungsgrad von Kostenabrechnungen. Dieser ist ohnehin von Fall zu Fall verschieden (vgl. E. 3).

#### **E. 5.1**

Vor diesem Hintergrund ist nun zu prüfen, ob die Vorinstanz mit den Ausführungen in den angefochtenen Verfügungen den Anforderungen an die Begründungsdichte (vgl. E. 4) gerecht geworden ist.

##### **E. 5.1.1**

Jeweils in Ziffer 2.4 der angefochtenen Verfügungen führte die Vorinstanz den Gesamtbetrag, den entsprechenden Zeitaufwand und die Anzahl der Inbetrieb- bzw. Ausserbetriebnahmen sowie den durchschnittlichen Aufwand pro Bearbeitung einer Richtfunkstrecke (Link) auf: Richtfunkkonzession Nr. 252000001: 394 Std./150 Inbetriebnahmen/95 Ausserbetriebnahmen Fr. 102'440.-- Durchschnittlicher Aufwand pro Link : 1.6 Std. Richtfunkkonzession Nr. 252000003: 29 Std./13 Inbetriebnahmen/6 Ausserbetriebnahmen Fr. 7'540.-- Durchschnittlicher Aufwand pro Link : 1.5 Std. Richtfunkkonzession Nr. 2201182: 60 Std./62 Inbetriebnahmen/3 Ausserbetriebnahmen Fr. 15'600.-- Durchschnittlicher Aufwand pro Link : 0.9 Std.

##### **E. 5.2**

Insofern wird der Beschwerdeführerin aufgezeigt, wie die jeweiligen Verwaltungsgebühren zu Stande gekommen sind. Sie ist in der Lage zu überprüfen, ob die Anzahl der verrechneten An- und Aufträge mit der Anzahl der von ihr gestellten An- und Aufträge übereinstimmt. Weiter ist die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Links ersichtlich und die Beschwerdeführerin damit in der Lage, generell zu beurteilen, ob diese einem vernünftigen Mass entspricht oder übermässig hoch ausgefallen ist. Sie kann zudem auch

feststellen, ob der Vorinstanz bei der Rechnungsstellung (Rechen-)Fehler unterlaufen sind. Den Anforderungen an den Detaillierungsgrad einer Kostenabrechnung bzw. an die Begründungsdichte einer Verfügung wird im Sinne dieser Ausführungen daher bereits Rechnung getragen.

#### **E. 5.2.1**

Berücksichtigt man weiter die gesamten Umstände, erhellt, dass die Vorinstanz ausserhalb der Verfügungen weitere Massnahmen ergriffen hat, um nebst der Plausibilisierung ihres Verwaltungshandelns dem Anliegen der Beschwerdeführerin nach Optimierung eigener Vorarbeiten und der damit verbundenen Verminderung der Verwaltungskosten gerecht zu werden. So stellt die Vorinstanz der Beschwerdeführerin bei jeder Auftragserledigung ein Protokoll (in elektronischer Form) über die effektive Frequenzuteilung mit entsprechenden Kommentaren, Bemerkungen und Beilagen zu. Der Beschwerdeführerin wird für jeden Antrag eine Exceltabelle erstellt, in welcher die jeweiligen Änderungen gegenüber dem eingereichten Antrag explizit ausgewiesen werden (vgl. Eingabe der Beschwerdeführerin vom 2. September 2008). Insofern zeigt die Vorinstanz der Beschwerdeführerin auch an, bei welchen An- und Aufträgen sich Probleme gestellt haben und der Aufwand deshalb grösser gewesen sein dürfte. Im Weiteren treffen sich die Parteien regelmässig zu Gesprächen, bei denen die Vorinstanz die Beschwerdeführerin auf Verbesserungsmöglichkeiten bei den Vorarbeiten hinweist. Den Auszügen aus dem Leistungserfassungssystem und den Ausführungen in der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 2. September 2008 ist ausserdem zu entnehmen, dass die Vorinstanz auch Rückfragen zu An- und Aufträgen behandelt und Grenzfälle mit der Beschwerdeführerin bespricht. Die Begründung der Verfügung ist auch vor dem Hintergrund dieser Massnahmen und Gespräche und den dabei gegebenen Informationen zu sehen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist davon auszugehen, dass bei diesen Gesprächen - zumindest auf Nachfrage der Beschwerdeführerin hin - erarbeitet werden kann, weshalb gewisse Linkbearbeitungen zweitaufwändiger gewesen sind als andere.

#### **E. 5.2.2**

Von der Vorinstanz kann nicht - wie es die Beschwerdeführerin in ihren Schlussbemerkungen tut - verlangt werden, dass sie für jeden einzelnen An- oder Auftrag ausweist, wann welche Arbeiten verrichtet worden sind und wie viel Zeit für jeden einzelnen Handgriff gebraucht worden ist. Diesen Grad an Detaillierung zu verlangen, würde zugleich bedeuten, Arbeitsabläufe von 1 bis 1 ½ Stunden aufschlüsseln zu wollen, was bei einem Aufwand von mehr als 400 Stunden verteilt auf 8 Monate wenig sinnvoll erscheint. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin würde dadurch sehr wohl ein nicht unerheblicher zusätzlicher Aufwand verursacht werden, währenddem der Informationsgehalt nicht viel höher ausfallen würde als bis anhin, da sich die Bearbeitungsprozesse in den meisten Fällen gleichen dürften. Es kann hingegen verlangt werden, dass auf einzelne Beispiele besonders zeitaufwändiger Arbeiten hingewiesen und eingegangen wird. Anhand der Akten geht das Bundesverwaltungsgericht jedoch davon aus, dass dies mit den zusätzlichen Massnahmen der Vorinstanz (Protokolle, Tabellen, Gespräche etc.) unmittelbar bei An- bzw. Auftragserfüllung geschehen ist. Würde sich bei den nächsten Abrechnungen im Vergleich zu den angefochtenen Verfügungen ein wesentlich erhöhter Verwaltungsaufwand ergeben, so wäre es angezeigt, ausserordentlich aufwändige Bearbeitungsvorgänge in der Gebührenverfügung selbst aufzuführen und

(zumindest generell) zu begründen.

### **E. 5.3**

Die Vorinstanz hat aus diesen Gründen die wesentlichen Überlegungen ihres Entscheides dargelegt und die Summe der gelieferten Informationen aus den Verfügungen einerseits und den zusätzlichen Massnahmen andererseits reicht aus, um die Verfügungen vom 20. März 2008 bzw. die einmaligen Verwaltungskosten sachgerecht anfechten zu können. Die Vorinstanz hat daher den verfassungsmässigen Anspruch der Beschwerdeführerin auf das rechtliche Gehör nicht verletzt. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

### **E. 6.1**

Bei diesem Ausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hat die Kosten des Verfahrens von Fr. 3'000.-- zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dieser Betrag ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- zu verrechnen. Der Restbetrag ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils in Rechnung zu stellen.

### **E. 6.2**

Der unterliegenden Beschwerdeführerin sowie der Vorinstanz werden keine Parteientschädigungen entrichtet (Art. 7 ff. 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.