

BVGer A-3060/2016 vom 9. August 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-08-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3060_2016

FR: TAF A-3060/2016 du 9 août 2017

IT: TAF A-3060/2016 del 9 agosto 2017

Regeste

Personen- und Warentransport

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern diese von einer Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund gemäss Art. 32 VGG vorliegt. Das BAV ist eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG und hat in Anwendung von Art. 52 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG, SR 745.1) aufsichtsrechtliche Anordnungen betreffend die Tarife der Beschwerdeführerin getroffen. Diese Anordnungen stellen eine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG und damit ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar. Die Beurteilung der dagegen erhobenen Beschwerde obliegt demzufolge dem Bundesverwaltungsgericht, zumal auch keine Ausnahme hinsichtlich des Sachgebietes gemäss Art. 32 VGG vorliegt. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids, mit welchem die Vorinstanz ihr gegenüber mehrere aufsichtsrechtliche Anordnungen getroffen hat, sowohl formell als auch materiell beschwert. Sie ist damit zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.3

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

E. 3

An erster Stelle sind die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen und die tariflichen Bestimmungen der Beschwerdeführerin darzulegen.

E. 3.1

Als Inhaberin einer Personenbeförderungskonzession unterliegt die Beschwerdeführerin verschiedenen Grundpflichten (Art. 6 Abs. 2 PBG). Darunter fällt einerseits die sog. Transportpflicht. Entsprechend hat die Beschwerdeführerin jeden Transport auszuführen, wenn die reisende Person die Gesetzes- und Tarifbestimmungen einhält (Art. 12 Abs. 1 Bst. a PBG). Andererseits trifft sie eine sog. Tarifpflicht. Danach hat die Beschwerdeführerin für ihre Leistungen Tarife aufzustellen, welche die Voraussetzungen nennen, unter denen ein bestimmter Preis für die Beförderung und damit zusammenhängende Leistungen verlangt wird (Art. 15 Abs. 1 PBG). Diese Tarife müssen gegenüber allen gleich angewendet werden und sind zu veröffentlichen (Art. 15 Abs. 5 PBG).

E. 3.2

Sodann dürfen Reisende leicht tragbare Gegenstände (Handgepäck) unentgeltlich in das Fahrzeug mitnehmen, wenn es die Verhältnisse gestatten (Art. 23 Abs. 1 PBG). Unter Fahrzeuge im Sinn des Personenbeförderungsgesetzes fallen auch die Kabinen der Seilbahnen (Art. 2 Abs. 2 Bst. b PBG). Im Gegensatz zum Handgepäck ist für die Beförderung des Reisegepäcks ein Entgelt geschuldet (Art. 24 Abs. 1 PBG).

E. 3.3

Die Ausführungsbestimmungen zum Personenbeförderungsgesetz halten im Grundsatz fest, dass die Tarife regeln, welche Gegenstände als Handgepäck mitgenommen werden dürfen (Art. 62 VPB). Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB ergänzt ferner, dass Sachen, die den Tarifbestimmungen über Masse, Umfang und Verpackung nicht entsprechen, nicht als Handgepäck mitgenommen werden dürfen.

E. 3.4

Sodann konkretisiert der Allgemeine Personentarif T600 des Vereins ch-direct, Direkter Verkehr Schweiz (nachfolgend: Tarif 600; gefunden unter: <<http://www.ch-direct.org/>> > Themen > Tarife und Vorschriften > Aktuelle DV-Tarife, abgerufen am 27. Juli 2017), die Bestimmungen zum Handgepäck. Dieser gilt - neben zahlreichen anderen bzw. beinahe sämtlichen Transportunternehmen in der Schweiz - auch für die Beschwerdeführerin auf all ihren Seilbahnlinien (vgl. Ziff. 1 des Tarifs 600). Nach Ziff. 27.0.000 des Tarifs 600 gelten als Handgepäck leicht tragbare Gegenstände, die für den persönlichen Bedarf bestimmt sind. Dessen maximale Abmessungen betragen 1.2 x 0.8 x 1.0 m. Zugelassen als Handgepäck sind sodann unabhängig der maximalen Abmessungen: -Skis und Snowboards,-Schlitten und Skibobs,-Kinderwagen,-Fahrräder.

E. 3.5

Darüber hinaus wendet die Beschwerdeführerin die folgenden Tarife auf ihren Seilbahnlinien an: -2 Gepäckstücke pro Person sowie Einkaufswagen sind gratis, -Privates Gepäck auf einem Handwagen oder Schlitten kostet Fr. 5.- pro Fahrt, -Mietwagen der Beschwerdeführerin kosten Fr. 10.- pro Fahrt, -Möbiliar wie Fernseher, Betten, Sofas, etc. werden ab Fr. 19.45 transportiert.

E. 4

Im vorliegenden Fall sind auf der einen Seite die Aufsichts Kompetenzen der Vorinstanz umstritten (nachfolgend: E. 5). Auf der anderen Seite ist strittig, ob sich die von der Beschwerdeführerin angewandten Tarifbestimmungen betreffend das Handgepäck innerhalb des von Art. 23 PBG vorgegebenen Rahmens bewegen bzw. ob die Beschwerdeführerin autonom über die tarifliche Ausgestaltung des Begriffs des Handgepäcks befinden kann (nachfolgend: E. 6.1). Dies ist letztlich entscheidend für die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht aufsichtsrechtliche Anordnungen getroffen hat (nachfolgend E. 6.2). Darauf ist in der genannten Reihenfolge einzugehen.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin bestreitet zunächst die Aufsichts Kompetenzen der Vorinstanz. Sie macht geltend, dass die Vorinstanz nur einschreiten dürfe, wenn unter anderem eine wiederholte oder wiederholbare Verletzung von klarem materiellem Recht vorliege. Vorliegend gehe es jedoch um die Frage der Auslegung des Begriffs des Handgepäcks sowie dessen tariflicher Ausgestaltung. Die konkrete tarifliche Ausgestaltung falle aber in die Hoheit der Transportunternehmen und liege nicht bei der Vorinstanz. Deshalb dürfe die Vorinstanz nur mit grosser Zurückhaltung und nur bei einem Missbrauch eingreifen. Dies sei jedoch vorliegend nicht der Fall, weshalb das aufsichtsrechtliche Einschreiten der Vorinstanz unzulässig sei. Nach Ansicht der Vorinstanz handle sie innerhalb ihrer aufsichtsrechtlichen Kompetenzen, wenn sie einschreite, weil ein konzessioniertes Transportunternehmen gegen die Bestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes verstosse. Hier lägen sowohl wiederholte als auch wiederholbare Widerhandlungen vor, da die Beschwerdeführerin ihre Tarife mindestens seit dem Jahr 2010 anwende und keine Absicht hege, diese gesetzeskonform auszugestalten. Schliesslich bestehe die Autonomie der Transportunternehmen nur im Rahmen der geltenden Gesetze; sie ermächtige die Unternehmen dagegen nicht, sich über die gesetzlichen Grundlagen hinwegzusetzen. Entsprechend könne sie bei jedem Verstoß gegen das Personenbeförderungsgesetz und nicht nur im Falle von einem Missbrauch einschreiten, andernfalls es eine Kategorie von zulässigen Gesetzesverstössen gäbe.

E. 5.2.1

Gemäss Art. 52 PBG untersteht die Personenbeförderung im öffentlichen Verkehr der Aufsicht des BAV. Es ist befugt, Beschlüsse und Anordnungen von Organen oder Dienststellen der Unternehmen aufzuheben oder ihre Durchführung zu verhindern, wenn sie gegen das Personenbeförderungsgesetz, die Konzession, die Bewilligung oder internationale Vereinbarungen verstossen oder wichtige Landesinteressen verletzen. Gestützt auf diese Bestimmung hat die Vorinstanz nach Kenntnisnahme der Anzeige der Reisenden am 12. August 2015 ein aufsichtsrechtliches Verfahren eingeleitet und das Tarifsystem der Beschwerdeführerin sowie die massgeblichen Bestimmungen des Tarifs 600 auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft.

E. 5.2.2

Die Aufsichtsbehörde hat sich bei ihrer Kontrolltätigkeit eine grosse Zurückhaltung aufzuerlegen. Sie greift in Tätigkeiten der beaufsichtigten Verwaltungseinheit, Anstalt, Körperschaft oder Person nur ein, wenn eine wiederholte oder wiederholbare Verletzung von klarem materiellem Recht oder von Verfahrensrecht vorliegt oder wenn wichtige öffentliche Interessen offensichtlich missachtet werden (vgl. BGE 136 II 457 E. 3.1; Urteil des BVGer A-2742/2009 vom 14. Dezember 2009 E. 2.4; Oliver Zibung, in:

Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 71 Rz. 12; Stefan Vogel, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008 [nachfolgend: VwVG-Kommentar], Art. 71 Rz. 7). Zwar ist umstritten, inwieweit eine derartige Zurückhaltung mit dem Gesetzmässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) vereinbar ist (vgl. die Kritik bei Vogel, in: VwVG-Kommentar, Art. 71 Rz. 17). Dennoch erachtet das Bundesgericht in Fällen, in denen es nicht um die Aufsichtstätigkeit einer voll weisungsbefugten, hierarchisch übergeordneten gegenüber einer untergeordneten Einheit der Zentralverwaltung geht (sog. Dienstaufsicht), sondern wie hier um die Aufsicht gegenüber einer ausgegliederten Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (sog. Verbands- oder Organisationsaufsicht), die Zurückhaltung der Aufsichtsbehörde für gerechtfertigt, zumindest dort, wo die Körperschaft über eine gewisse Autonomie verfügt (BGE 136 II 457 E. 3.1; vgl. Pierre Moor, Droit administratif, Bd. III, 1992, S. 57; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 5 Rz. 33). Wie weit somit die Organisationsaufsicht im konkreten Fall reicht, hängt vom Autonomiebereich des betroffenen Verkehrsbetriebes ab (vgl. auch Pierre Tschannen/Thomas Locher, Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Tarifgestaltung im Personenverkehr, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht, 2009, S. 131 ff., S. 133 f.).

E. 5.2.3

Die Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz und die Autonomie der Verkehrsbetriebe wandelten sich im historischen Kontext deutlich. So wurde mit dem Inkrafttreten des Transportgesetzes (TG, AS 1986 1974) am 1. Januar 1987 das ursprünglich geltende System der Tarifgenehmigung im Bereich der öffentlichen Transporte auf eine Missbrauchskontrolle beschränkt. Danach konnte die Vorinstanz nur noch gegen offensichtlich missbräuchliche Tarife - insbesondere wenn sie gegen den zentralen Grundsatz der Gleichbehandlung verstiesse - einschreiten; auf Preisbildungsvorschriften wurde hingegen verzichtet, um den Unternehmen grösstmögliche Freiheit zu gewähren (Botschaft vom 23. Februar 1983 über Transporte des öffentlichen Verkehrs [nachfolgend: Botschaft zum Transportgesetz], BBl 1983 II 167, S. 182 f.; vgl. zum Grundsatz der tariflichen Gleichbehandlung bereits die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum revidierten Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft, BBl 1871 II 647, S. 694). Später, auf den 1. Januar 1996 hin, wurde diese beschränkte Tarifaufsicht ganz aufgehoben und durch die allgemeine Aufsicht gemäss Art. 49a TG (AS 1995 3485, S. 3522) ersetzt (Tschannen/Locher, a.a.O., S. 137). Bezweckt wurden damit einerseits der Abbau der Aufsichtsaufgaben des Bundes und andererseits die Erweiterung des unternehmerischen Handlungsspielraumes der Transportunternehmen (Botschaft vom 19. Oktober 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt, BBl 1995 I 89, S. 133). Die Aufsicht des Bundes im Tarifbereich ist damit allerdings nicht ausgeschlossen. Sie ist jedoch wiederum auf eine Missbrauchskontrolle beschränkt und unterliegt den allgemeinen, d.h. keinen besonderen Regeln der Aufsichtstätigkeit. Dabei ist aber der Handlungsspielraum der Transportunternehmen zu respektieren (vgl. BBl 1995 I 89, S. 135; BGE 136 II 457 E. 3.2). Art. 49a TG wurde schliesslich ohne Anpassungen in den heutigen Art. 52 PBG überführt (vgl. Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005

[nachfolgend: Botschaft zur Bahnreform 2], BBl 2004 1985, S. 2495).

E. 5.2.4

Was sodann die Tarifgestaltungsautonomie anbelangt, enthält das Personenbeförderungsgesetz für die Unternehmen nunmehr im Wesentlichen die Vorgaben, einen Tarif für ihre Leistungen aufzustellen und diesen gegenüber allen gleich anzuwenden (Art. 15 Abs. 1 und 5 PBG). Zur eigentlichen Tarifgestaltung äussert sich das Gesetz kaum, sieht man vom Grundsatz der tariflichen Gleichbehandlung ab (Tschannen/Locher, a.a.O., S. 137). Mithin geniessen die Transportunternehmen in diesem Bereich eine grundsätzliche Autonomie, soweit sie nicht ausdrücklich durch tarifarische Vorgaben des Personenbeförderungsgesetzes beschränkt wird.

E. 5.3

Nach dem Gesagten kann die Vorinstanz die Rechtmässigkeit des Tarifsystems der Beschwerdeführerin nur mit grosser Zurückhaltung überprüfen und darf nur bei einem (offensichtlichen) Missbrauch einschreiten. Der vom Gesetzgeber den Transportunternehmen eingeräumte Ermessensspielraum bei der Tarifgestaltung ist zu respektieren. Ein Einschreiten rechtfertigt sich nur, wenn der Beschluss oder die Anordnung klar gegen das Gesetz, d.h. insbesondere gegen die vorliegend relevanten tariflichen Regelungen verstösst oder allgemeine Rechts- und Verwaltungsgrundsätze missachtet (vgl. auch A-2742/2009 E. 2.5).

E. 6

Es bleibt zu prüfen, ob die Vorinstanz mit ihrem Einschreiten den Ermessensspielraum der Beschwerdeführerin respektiert und ihre Kognition nicht überschritten hat.

E. 6.1

Dies hängt zunächst davon ab, wie weit die Tarifgestaltungsautonomie der Beschwerdeführerin bezüglich der Konkretisierung des Begriffs des Handgepäcks reicht bzw. ob ihr diesbezüglich vom Personenbeförderungsgesetz Grenzen gesetzt werden.

E. 6.1.1.1

Die Vorinstanz führt aus, dass sich der Begriff des Handgepäcks einzig nach der Legaldefinition von Art. 23 Abs. 1 PBG richte, welcher darunter grundsätzlich sämtliche leicht tragbaren Gegenstände verstehe. Die Art. 62 und Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB seien hingegen missverständlich formuliert, da sie dahingehend aufgefasst werden können, dass die Transportunternehmen frei regeln können, welche Gegenstände als Handgepäck gelten und welche nicht. Eine derartige Auslegung würde es aber erlauben, bestimmte Gegenstände von der unentgeltlichen Beförderung auszuschliessen, obwohl sie für den jeweiligen Reisenden leicht tragbar wären und die Mitreisenden nicht stärker beeinträchtigen würden, als vergleichbare, nach den Tarifbestimmungen zugelassene Gegenstände. Eine grundrechts- und gesetzeskonforme Auslegung der VPB führe jedoch zum Ergebnis, dass die Transportunternehmen gerade keine freie Befugnis hätten, bestimmte Gegenstände von der Beförderung auszuschliessen.

E. 6.1.1.2

Demgegenüber erachtet die Beschwerdeführerin die Auslegungen der Vorinstanz als zu weit. Ihrer Auffassung nach folgt insbesondere aus einer teleologisch-historischen Auslegung der relevanten Normen, dass zwar grundsätzlich die unentgeltliche Mitnahme

leicht zu tragender Gepäckstücke vorgesehen sei. Dennoch werde den Transportunternehmen die Möglichkeit gewährt, Einschränkungen in Bezug auf Art, Ausmass und Gewicht der Gepäckstücke zu machen. Obwohl Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB dies ausdrücklich vorsehe, habe sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung nicht damit auseinandergesetzt.

E. 6.1.2.1

Die Tarifgestaltungsautonomie wird einerseits durch den Grundsatz der tariflichen Gleichbehandlung (Art. 15 Abs. 5 PBG) beschränkt. Daneben kennt das Personenbeförderungsgesetz aber noch weitere, inhaltliche Vorgaben zur Tarifgestaltung. So verlangt Art. 23 Abs. 1 PBG für das Handgepäck - im Gegensatz zum kostenpflichtigen Reisegepäck - dessen unentgeltliche Beförderung. Damit schafft das Gesetz mit dem Handgepäck eine besondere Kategorie von Gegenständen, deren tarifliche Handhabung vorgegeben wird. Art. 23 Abs. 1 PBG bestimmt sodann, dass unter den Begriff des Handgepäcks sämtliche leicht tragbare Gegenstände fallen und diese unentgeltlich zu befördern sind, sofern es die Verhältnisse gestatten. Weitere Vorgaben bezüglich des Handgepäcks lassen sich dem Gesetz hingegen nicht entnehmen. Die Verordnung hält dazu weiter fest, dass die Tarife einerseits regeln, welche Gegenstände als Handgepäck mitgenommen werden dürfen (Art. 62 VPB). Andererseits definieren die Tarife, welches Gewicht, welchen Umfang und welche Verpackung das Handgepäck aufweisen muss, damit es im Fahrzeug mitgenommen werden darf (vgl. Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB). Dass diese Verordnungsbestimmung - wie die Vorinstanz geltend macht - den Transportunternehmen keine Befugnisse einräume, um Gepäckstücke mit bestimmten Eigenschaften von der Beförderung als Handgepäck auszuschliessen, ist jedoch nicht einzusehen. Vielmehr war der Gesetzgeber beim Erlass von Art. 19 TG (AS 1986 1974, S. 1979) der Ansicht, die unentgeltliche Mitnahme von Handgepäck setze voraus, dass die betreffenden Gepäckstücke "gewisse Anforderungen (Art, Ausmass und Gewicht)" erfüllen (vgl. Botschaft zum Transportgesetz, BBl 1983 II 167, S. 187). Die Bestimmung setzte mithin voraus, dass gewisse Vorgaben gemacht werden dürfen. Art. 19 TG wurde schliesslich unverändert in Art. 23 Abs. 1 PBG überführt, womit diesen dieselben Wertungen zugrunde liegen (Botschaft zur Bahnreform 2, BBl 2004 1985, S. 2488). Entsprechend erlaubt auch Art. 23 Abs. 1 PBG den Begriff der leichten Tragbarkeit mittels objektiven Kriterien zu konkretisieren.

E. 6.1.2.2

Die Verordnung bestimmt die im Gesetz enthaltenen unbestimmten Begriffe ("leicht tragbar" und "Handgepäck") sodann aber nicht näher. Vielmehr delegiert sie deren weitere Präzisierung an die Tarife, indem sie es diesen überlässt, über die Vorgaben zum Gewicht, zum Ausmass und zur Verpackung des Handgepäcks, die darunter fallenden Gegenstände zu bestimmen. Zudem ist der Begriff des Handgepäcks nach dem Gesetzeswortlaut kein statischer, sondern die Qualifikation eines Gegenstandes als Handgepäck hängt jeweils immer auch von den konkreten Verhältnissen insbesondere vom Fahrzeug ab (Art. 23 Abs. 1 PBG). Da letztlich das Recht und die Pflicht zur Tarifgestaltung den Unternehmen anheimgestellt ist, obliegt es ihnen, innerhalb der gesetzlichen Vorgaben den Begriff des Handgepäcks zu konkretisieren. Dies ist letztlich Ausfluss der Tarifgestaltungsautonomie, die im konkreten Fall des Handgepäcks dort ihre Grenze findet, dass die gesetzlich vorgegebene Kategorie unentgeltlich zu befördernder Güter nicht ausgehöhlt werden darf und sämtliche tariflichen Regeln den Gleichbehandlungsgrundsatz zu achten haben.

E. 6.1.3

Mithin kann die Beschwerdeführerin innerhalb der dargelegten Vorgaben autonom über die tarifliche Handhabung des Handgepäcks befinden. Die Überprüfungsbefugnis der Vorinstanz beschränkt sich diesbezüglich auf eine schlichte Missbrauchskontrolle (vgl. oben E. 5.3).

E. 6.2

Die Vorinstanz qualifizierte den Tarif der Beschwerdeführerin in mehrfacher Hinsicht als rechtswidrig. Darauf ist nun im Einzelnen einzugehen (E. 6.2.1-6.2.6).

E. 6.2.1.1

Zunächst erachtet die Vorinstanz die Beschränkung, wonach maximal zwei Gepäckstücke pro Person sowie Einkaufswagen gratis befördert werden, als unzulässig. Denn einerseits kenne der Tarif 600 keine solche Höchstgrenze und andererseits könne ein Reisender allenfalls auch mehr als zwei Gepäckstücke leicht tragen. Entsprechend weist die Vorinstanz die Beschwerdeführerin aufsichtsrechtlich an, beliebig viele Gepäckstücke als Handgepäck zu befördern, solange sie ein Reisender leicht tragen könne und genug Stellfläche vorhanden sei. Dagegen sieht die Beschwerdeführerin in der Beschränkung auf zwei Gepäckstücke eine zulässige Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der leichten Tragbarkeit. Da ein Mensch nur über zwei Hände verfüge, könne er auch nur zwei Gepäckstücke leicht tragen. Zudem gelte es, die konkreten Verhältnisse in einer schwankenden Seilbahnkabine sowie die Sicherheit der anderen Passagiere zu berücksichtigen.

E. 6.2.1.2

Wie bereits dargelegt, ist der Begriff des Handgepäcks nicht statisch, sondern dynamisch zu verstehen. Entsprechend ist für die Frage, ob die Beschränkung auf zwei Gepäckstücke zulässig ist, an erster Stelle auf die konkreten Verhältnisse in einer Seilbahn einzugehen. Zu Recht weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass die Kabinen einer Seilbahn schaukeln und nur wenige Möglichkeiten bestünden, sich festzuhalten. Darüber hinaus ist auch das Platzangebot - insbesondere verglichen mit der Eisenbahn, dem Tram oder dem Bus - beschränkt und es gilt die Sicherheit der Passagiere zu gewährleisten, damit diese beispielsweise im Falle einer Notbremsung nicht von Gepäckstücken getroffen werden. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass das Handgepäck nicht aus beliebig vielen Gepäckstücken bestehen kann. Insoweit verstösst die Bestimmung nicht gegen klares, übergeordnetes Recht, sondern stellt vielmehr eine zulässige Konkretisierung dar.

E. 6.2.1.3

Ferner ist die Bestimmung auch im Lichte des (tariflichen) Gleichbehandlungsgebots zu prüfen. Vorliegend erscheint es angezeigt, die rechtsgleiche Ausgestaltung eines generell-abstrakten Tarifs analog der Praxis zur Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung zu beurteilen (Tschannen/Locher, a.a.O., S. 139). Danach verletzt ein Erlass das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. BGE 131 I 1 E. 4.2). Mit der vorliegenden Beschränkung auf maximal zwei Gepäckstücke wird den besonderen Verhältnissen in den Seilbahnkabinen der Beschwerdeführerin Rechnung getragen. Zugleich stellt die Gepäcksbeschränkung eine rechtsgleiche Nutzung des in der

Seilbahnkabine verfügbaren, knappen Platzangebots durch andere, gleichzeitig beförderte Passagiere sicher, indem für jeden derselbe Raum zur Verfügung steht. Im Übrigen sind im Interesse der Praktikabilität des Tarifsystems gewisse Schematisierungen und Pauschalisierungen hinzunehmen und werden verfassungsrechtlich durchaus als zulässig erachtet (BGE 136 II 457 E. 7.1 und 135 II 224 E. 3.3; A-2742 E. 7.5.1). Entsprechend müssen - entgegen der Vorinstanz, welche eine subjektive Auslegung des Begriffs der leichten Tragbarkeit fordert - keine unterschiedlichen Kategorien von Reisenden anhand deren körperlichen Konstitution gebildet werden, um die Frage nach der leichten Tragbarkeit beantworten zu können, auch wenn diese Vorgabe für verschiedene Menschen unterschiedlich zu beantworten ist. Insgesamt wird durch die konkrete Gepäckbeschränkung der Grundsatz der tariflichen Gleichbehandlung nicht verletzt.

E. 6.2.1.4

Zusammengefasst verstösst die Regelung nicht gegen klares Recht oder allgemeine Rechtsgrundsätze und der Begriff des Handgepäcks wird dadurch nicht seines Gehalts entleert. Demnach hat die Vorinstanz mit ihrer Vorgabe, wonach grundsätzlich beliebig viele Gepäckstücke als Handgepäck zu befördern seien, in unzulässiger Weise in die Tarifgestaltungsautonomie der Beschwerdeführerin eingegriffen.

E. 6.2.2.1

Weiter hält die Vorinstanz die Bestimmung für rechtswidrig, welche für ein privates Gepäckstück auf einem privaten Handwagen oder Schlitten Fr. 5.- pro Fahrt verlangt. So sei kein sachlicher Grund erkennbar, weshalb Handgepäck auf einem Handwagen oder Schlitten generell von der unentgeltlichen Beförderung ausgenommen werde, sofern dies ein Reisender problemlos tragen könne. Dies verstosse gegen Art. 23 Abs. 1 PBG. Dies wird seitens der Beschwerdeführerin bestritten. Die Rollwagen selbst seien in der Regel nicht ohne Weiteres tragbar und würden im Übrigen gerade deshalb eingesetzt, um Gepäck zu transportieren, das aufgrund seines Gewichts nicht von Hand getragen werden könnte. Liesse man die unentgeltliche Beförderung von Gepäck mittels Rollwagen zu, würden damit letztlich die Bestimmungen zum Handgepäck unterlaufen. Immerhin sei aber dann für den Transport keine Kostenpflicht vorgesehen, wenn beides - das Gefährt und das Gepäckstück - leicht tragbar sei.

E. 6.2.2.2

Die Zulässigkeit dieser Tarifvorgabe hängt zunächst einmal von deren konkreten Handhabung ab. Wie die Beschwerdeführerin darlegt, ist die Bestimmung nicht gegen Gepäckstücke und Transportmittel gerichtet, die offensichtlich beide gleichzeitig leicht tragbar sind. Erfasst werden von der Tarifbestimmung somit lediglich schwere und allenfalls sperrige Gepäckstücke, die aus diesem Grund mit einem Handwagen oder Schlitten transportiert werden sollen. Derart verstanden, ist die Regelung nicht zu beanstanden. Vorliegend findet die Auffassung der Beschwerdeführerin zwar keinen Niederschlag im Wortlaut ihres Tarifs. Immerhin hat sie in ihren Tarifbestimmungen aber Fotografien entsprechender gebührenpflichtiger Gepäcktransporte mit Handwagen oder Schlitten aufgenommen, welche darauf hindeuten, dass schwere Gepäckstücke erfasst werden sollen (vgl. bf-act. 3). Mithin lässt dies auf eine gesetzeskonforme Tarifbestimmung schliessen. Selbst wenn die Beschwerdeführerin ihre Bestimmung im Einzelfall aber strenger handhaben würde, stünde dies nicht in einem offensichtlichen Widerspruch zum Gesetz und erschiene nicht als missbräuchlich, da der Transport mit einem Handwagen oder

Schlitten gerade vermuten lässt, das transportierte Gepäckstück sei nicht mehr leicht tragbar. Zudem erlaubt die Tarifbestimmung auf einfache, pragmatische Weise zu bestimmen, ob Handgepäck vorliegt oder nicht. Dies ist, wie bereits dargelegt wurde (siehe oben E. 6.2.1.3), ohne Weiteres mit der Rechtsgleichheit zu vereinbaren, da gewisse Pauschalisierungen im konkreten Fall zulässig sind.

E. 6.2.2.3

Mithin ist in der tariflichen Regelung kein Verstoss zu erblicken, der ein aufsichtsrechtliches Einschreiten der Vorinstanz rechtfertigen würde. Entsprechend erweist sich ihre aufsichtsrechtliche Anordnung auch in dieser Hinsicht als unzulässig.

E. 6.2.3.1

Nach Ansicht der Vorinstanz ist es ferner unzulässig, für die Beförderung von Mobiliar ein Entgelt zu verlangen. Könnte nämlich ein Reisender das Mobiliar problemlos tragen und finde es im Fahrzeug Platz, müsse es als Handgepäck unentgeltlich befördert werden.

E. 6.2.3.2

Die Beschwerdeführerin regelt in ihren Tarifbestimmungen, dass für die Beförderung von Mobiliar, wie Fernseher, Betten, Sofas, etc., ein Entgelt verlangt wird. Aus dieser nicht abschliessenden Aufzählung von kostenpflichtigem Mobiliar folgt, dass damit grosse, sperrige oder schwere Gepäckstücke gemeint sind, welche gewöhnlich nicht mehr als leicht tragbar bezeichnet werden können. Folglich präzisiert diese Tarifbestimmung das Kriterium der leichten Tragbarkeit, weshalb sie nicht zu bestehen ist. Dies gilt erst Recht, da die gesetzlichen Normen es den Tarifen überlassen, mittels Vorgaben zum Gewicht und zu den Dimensionen grosse, sperrige oder schwere Gegenstände von der unentgeltlichen Beförderung im Fahrzeug auszuschliessen (Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB; vgl. oben E. 6.1.2). Mit anderen Worten definieren die Tarife folglich die Grenze, bis zu welcher Gepäckstücke und damit grundsätzlich auch Mobiliar - sofern es denn überhaupt unter den Begriff des Handgepäcks fällt (siehe sogleich E. 6.2.4) - als leicht tragbar gilt und folglich unentgeltlich befördert werden muss. Im Übrigen ist der Ausschluss von Mobiliar im oben dargelegten Sinn auch Sicherheitsgründen geschuldet, da es die Passagiere im Falle einer Notbremsung gefährden könnten. Dies ist ohne Weiteres zulässig, da Art. 63 Abs. 1 Bst. d VPB ausdrücklich Sachen von der Beförderung als Handgepäck ausnimmt, welche den Mitreisenden einen Schaden verursachen könnten. Von einem missbräuchlichen Tarif kann nach dem Gesagten jedenfalls keine Rede sein, zumal die gesetzlich vorgegebene Kategorie des unentgeltlich zu befördernden Handgepäcks, durch die Ausnahme von Mobiliar im genannten Sinn nicht ausgehöhlt wird.

E. 6.2.3.3

Zusammengefasst verstösst der Tarif für die Beförderung von Möbeln nicht gegen klares Recht, weshalb die Vorinstanz dagegen nicht aufsichtsrechtlich einschreiten durfte.

E. 6.2.4.1

Überdies erachtet die Vorinstanz Ziff. 27 des Tarifs 600 teilweise als rechtswidrig. So sei insbesondere dessen Einschränkung unzulässig, wonach nur Gegenstände des persönlichen Bedarfs als Handgepäck mitgeführt werden dürfen. Das Personenbeförderungsgesetz differenziere hingegen gerade nicht nach dem Verwendungszweck des Gepäckstücks. Folglich komme es weder darauf an, ob das Gepäck im Eigentum des Reisenden stehe oder ob es für dessen persönlichen Bedarf oder eine gewerbliche Nutzung bestimmt sei bzw. ob

es sich um Handelsgüter, Baumaterialien oder Einrichtungsgegenstände handle. Ein tariflicher Ausschluss gewisser Gegenstände als Handgepäck sei nur zulässig, wenn dies aus Gründen der Sicherheit oder wegen der Unzumutbarkeit für die Mitreisenden erforderlich sei. Für die Beschwerdeführerin fallen demgegenüber unter den Begriff des Handgepäcks nach dem allgemeinen Sprachgebrauch nur persönliche Gegenstände, die für die Reise oder für den Aufenthalt am Bestimmungsort benötigt werden. Dies treffe nun aber nicht auf Baumaterialien, Handelsgüter oder Einrichtungsgegenstände zu. Für diese bestünden andere Beförderungsmöglichkeiten.

E. 6.2.4.2

Es trifft zu, dass das Personenbeförderungsgesetz das Vorliegen von Handgepäck nicht nach dessen Gebrauchszweck bestimmt oder an die Eigentumsverhältnisse anknüpft. Nichtsdestotrotz ist es an den Unternehmen zu entscheiden, welche Gegenstände als Handgepäck mitgenommen werden dürfen (Art. 62 VPB). Dies ist Ausfluss ihrer Tarifgestaltungsautonomie und ist solange zu tolerieren, als der Begriff des Handgepäcks nicht seines Gehalts entleert wird. Für die Beschwerdeführerin fallen unter den Begriff des Handgepäcks sämtliche Güter, die für die Reise bzw. am Aufenthaltsort verwendet werden, mithin Gegenstände die dem persönlichen Bedarf der Reisenden dienen. Diese Auslegung schränkt den Begriff des Handgepäcks zwar deutlich ein. Sie erscheint aber zumindest nicht als missbräuchlich, zumal gerade aufgrund der begrenzten Platzverhältnisse in den Seilbahnkabinen der Beschwerdeführerin die Beschränkung auf das zwingend benötigte Handgepäck als haltbar erscheint bzw. der Ausschluss allen anderen Gepäcks (Baumaterialien, Handelsgüter, Einrichtungsgegenstände) von der Beförderung im Fahrzeug hinzunehmen ist.

E. 6.2.4.3

Somit bewegt sich die in Ziff. 27 des Tarifs 600 vorgesehene Beschränkung des Handgepäcks auf Gegenstände des persönlichen Bedarfs im konkreten Fall innerhalb des Ermessensspielraums der Beschwerdeführerin. Mithin greift die Vorinstanz zu Unrecht in die Tarifgestaltungsautonomie der Beschwerdeführerin ein, wenn sie die unentgeltliche Beförderung sämtlicher Gegenstände unabhängig ihres Verwendungszwecks fordert.

E. 6.2.5.1

Schliesslich hält die Vorinstanz die Vorgaben in Ziff. 27 des Tarifs 600 betreffend der maximalen Abmessungen des Handgepäcks insofern für unzulässig, als nur für bestimmte, abschliessend aufgezählte Gegenstände Ausnahmen vorgesehen sind. Solange weitere, übergrosse Gegenstände ebenfalls problemlos von einem Reisenden getragen werden können und genug Platz im Fahrzeug vorhanden sei, seien die betreffenden Gegenstände ebenfalls als Handgepäck unentgeltlich zu befördern. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin verkennt die Vorinstanz die Tarifgestaltungsautonomie der Transportunternehmen. So halte Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB ausdrücklich fest, dass die Tarifbestimmungen Vorgaben zum Umfang eines Gepäckstücks machen dürfen. Die Bestimmung in Ziff. 27 des Tarifs 600 stütze sich auf Art. 63 VPB und lege damit zu Recht die Höchstmasse für Handgepäck sowie die Ausnahmen fest. Zudem habe sich bis vor Kurzem die Vorinstanz selber auf die im Tarif 600 festgelegten Masse berufen.

E. 6.2.5.2

Wie bereits oben dargelegt wurde (E. 6.1.2.) regeln die Unternehmen gemäss Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB i.V.m. Art. 15 Abs. 1 PBG, welche Abmessungen und welches Gewicht das

Handgepäck haben darf. Damit erscheint die Bestimmung in Ziff. 27 des Tarifs 600 nicht als offensichtlich unzulässig. Dies gilt zumindest insoweit, als die Bestimmung den Begriff der leichten Tragbarkeit präzisiert und dadurch die mit Art. 23 PBG geschaffene Kategorie von unentgeltlich als Handgepäck zu befördernden Gegenständen nicht ausgehöhlt wird. Da solches weder vorliegt noch die Maximalmasse des Handgepäcks zur Konkretisierung der Tragbarkeit als unhaltbar zu bezeichnen sind, ist die Regelung nicht zu beanstanden. Dies wird im Übrigen auch von der Vorinstanz nicht in Abrede gestellt.

E. 6.2.5.3

Steht es nun aber einem Unternehmen zu, die maximalen Dimensionen und das Gewicht des Handgepäcks zu definieren, ist es ihm unbenommen, auch Ausnahmen davon vorzusehen. Dies gilt zumindest solange, als der Tarif mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar ist.

E. 6.2.5.4

Die Beschwerdeführerin führt aus, dass es sich bei den einzelnen Ausnahmegegenständen um Güter handle, die häufig von den Reisenden mitgeführt werden und am Bestimmungsort bzw. bereits während der Reise gebraucht werden. Würde strikt auf den maximalen Abmessungen beharrt, so die Beschwerdeführerin, würden grosse Personengruppen, insbesondere Personen mit Kinderwagen oder Sportausrüstung, faktisch von der Beförderung ausgeschlossen.

E. 6.2.5.5

Mit der Beschwerdeführerin ist davon auszugehen, dass der Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung darin besteht, bestimmten Reisenden die Mitnahmen einer besonderen Kategorie von Gegenständen im Fahrzeug zu ermöglichen. Dies dürfte einerseits Praktikabilitätsgründen geschuldet sein, da insbesondere im Fall von Kleinkindern die Mitnahme des Kinderwagens die Beförderung vereinfacht. Andererseits verhindert die Ausnahmebestimmung, dass einem grossen Teil der Reisenden die Beförderung unnötig erschwert wird, da ansonsten Kinderwagen oder Sportgeräte bei jeder Fahrt separat als Reisgepäck aufgegeben und nach der Ankunft wieder entgegengenommen werden müssten. Insoweit erscheint die Bestimmung sachlich gerechtfertigt; weitergehende Ausnahmen drängen sich hingegen nicht auf. Dass Ziff. 27 des Tarifs 600 die Ausnahmegegenstände abschliessend normiert, ist sodann auch im Lichte der Rechtsgleichheit nicht zu beanstanden. Denn der Beschwerdeführerin ist aus Gründen der Praktikabilität zuzugestehen, bei den betreffenden Gegenständen einfache Regeln vorzusehen, die ihr erlauben, ohne Weiteres auf eine leichte Tragbarkeit zu schliessen. Wären die Ausnahmen nicht abschliessend aufgeführt, müsste hingegen bei jedem übergrossen Gegenstand jeweils einzeln geprüft werden, ob er für die reisende Person tatsächlich einfach tragbar ist. Dies kann der Beschwerdeführerin jedoch nicht zugemutet werden.

E. 6.2.5.6

Zusammengefasst ist nicht ersichtlich, dass die Bestimmung in Ziff. 27 des Tarifs 600 im konkreten Fall missbräuchlich ist. Die Vorinstanz überschreitet vielmehr ihre Aufsichtskompetenzen, wenn sie anordnet, dass die Beschwerdeführerin sämtliche ungefährlichen Gegenstände, unabhängig ihrer Dimensionen, unentgeltlich befördern müsse, wenn sie unter anderem von einem Reisenden problemlos getragen werden können.

E. 6.2.6

Schliesslich gibt das Vorgehen der Vorinstanz betreffend des Tarifs 600 zu weiteren Bemerkungen Anlass: Die Vorinstanz hat in den Erwägungen der angefochtenen Verfügung an mehreren Stellen die Unvereinbarkeit des Tarifs 600 mit dem übergeordneten Gesetzesrecht festgestellt und der Beschwerdeführerin die Anwendung der betreffenden Bestimmungen (implizit) untersagt. Der Tarif 600 gilt neben der Beschwerdeführerin für eine Vielzahl weiterer Transportunternehmen (vgl. Ziff. 1 des Tarifs 600). Verbietet die Vorinstanz nun aber einzig der Beschwerdeführerin die Anwendung der strittigen Tarifbestimmungen, führt dies zu einer stossenden Ungleichbehandlung gegenüber den weiteren dem Tarif 600 unterstellten Transportunternehmen. Dies kann nicht angehen. Vielmehr hätte die Vorinstanz ein Aufsichtsverfahren gegenüber sämtlichen betroffenen Transportunternehmen eröffnen müssen und ihnen allesamt - bei festgestellter Missbräuchlichkeit - die Anwendung der strittigen Bestimmungen untersagen müssen. Demnach erscheinen die einzig gegenüber der Beschwerdeführerin getroffenen Anordnungen der Vorinstanz als willkürlich.

E. 6.3

Nach dem Gesagten bewegen sich sämtliche strittigen Tarifbestimmungen der Beschwerdeführerin sowie die betreffenden Regeln des Tarifs 600 im konkreten Fall innerhalb des vom Personenbeförderungsgesetz gewährten Ermessensspielraums. Es sind weder Verstösse gegen klares Recht noch gegen allgemeine Rechts- und Verwaltungsgrundsätze ersichtlich. Indem die Vorinstanz die Beschwerdeführerin dazu angehalten hat, sämtliche ungefährlichen Gegenstände, welche ein Reisender problemlos tragen kann und mit sich führt, als Handgepäck unentgeltlich zu befördern, sofern hierzu genug Stellfläche im Fahrzeug vorhanden ist, hat sie folglich zu Unrecht in die Tarifgestaltungsautonomie der Beschwerdeführerin eingegriffen und ihre Aufsichtskompetenzen überschritten. Damit sind die Dispositiv-Ziffern 1 und 2 der angefochtenen Verfügung aufzuheben.

E. 6.4

An dieser Stelle ist schliesslich auf einen weiteren Aspekt einzugehen. Die bisherigen Ausführungen beschlagen allesamt die Kognition der Vorinstanz in Aufsichtssachen sowie die Frage der Tarifgestaltungsautonomie. Damit ist aber noch nichts zu den Aufsichtsbefugnissen der Vorinstanz gesagt, die ihr im Tarifbereich kraft Gesetz zustehen (Art. 24 Abs. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1] i.V.m. Art. 2 Abs. 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010]; Zibung, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 71 Rz. 28). Die Vorinstanz hat im konkreten Fall der Beschwerdeführerin nicht nur die Anwendung gewisser Tarifbestimmungen untersagt, sondern sie zugleich zu einer bestimmten Handhabung ihres Tarifsystems angehalten (Dispositiv-Ziffern 1 und 2). Mithin greift sie gestaltend in das Tarifsystem ein. Art. 52 PBG räumt der Vorinstanz aber lediglich ein, Beschlüsse und Anordnungen aufzuheben oder deren Durchführung zu verhindern. Eine klare Grundlage, um positive, d.h. tarifgestaltende Anordnungen treffen zu können, lässt sich zumindest dem Wortlaut der Bestimmung nicht entnehmen. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die Vorinstanz überhaupt die Kompetenz besitzt, positive Anordnungen zu treffen. Zumindest wäre die Vorinstanz aber gehalten gewesen, sich eingehend mit ihren Befugnissen auseinanderzusetzen, bevor sie kurzerhand ins Tarifsystem der Beschwerdeführerin eingreift. Wie es sich damit verhält, kann letztlich aber offenbleiben, da bereits festgestellt

wurde, dass die Vorinstanz mit den getroffenen Anordnungen ihre Aufsichtskompetenzen überschritten hat (vgl. oben E. 6.3).

E. 7

Die Beschwerdeführerin verlangt sodann die Aufhebung von Dispositiv-Ziffer 3, in welcher sie aufgefordert wird, darauf hinzuwirken, dass Ziff. 27 des Tarifs 600 in Einklang mit der aufsichtsrechtlichen Anordnung in Dispositiv-Ziffer 1 gebracht wird. Nachdem bereits festgestellt wurde, dass die Vorinstanz ihre Aufsichtskompetenzen überschritten hat und Dispositiv-Ziffer 1 vollumfänglich aufzuheben ist, entfällt zugleich die Grundlage für die aufsichtsrechtliche Anordnung in Dispositiv-Ziffer 3. Die Anordnung ist somit ebenfalls aufzuheben. Ohnehin erscheint die Anordnung als unzulässig, denn die Anpassung des Tarifs 600 fällt in die alleinige Kompetenz des Vereins ch-direct (vgl.

<http://www.ch-direct.org/> > Themen > Tarife und Vorschriften, abgerufen am 27. Juli 2017). Entsprechend hätte ihr die Beschwerdeführerin gar keine Folge leisten können, da sie eine Anpassung des Tarifs 600 nicht alleine veranlassen kann.

E. 8.1

Weiter beantragt die Beschwerdeführerin mit der vollumfänglichen Aufhebung der angefochtenen Verfügung auch die Kassation von Dispositiv-Ziffer 4, wonach ihr eine Gebühr von Fr. 900.- auferlegt wird.

E. 8.2

Die Vorinstanz stützte die Gebührenpflicht auf die Gebührenverordnung des BAV vom 25. November 1998 (GebV-BAV, SR 742.102). Diese Verordnung regelt unter anderem die Gebühren für Dienstleistungen und Verfügungen der Aufsichts- und Verwaltungsbehörde im Bereich der Seilbahnen (Art. 1 Bst. a GebV-BAV). Sie statuiert diesbezüglich, dass derjenige eine Gebühr bezahlen muss, wer eine Dienstleistung oder Verfügung nach Art. 1 der Verordnung veranlasst (Art. 2 GebV-BAV). Folglich werden die Gebühren des (erstinstanzlichen) Aufsichtsverfahrens nach dem Verursacherprinzip verlegt. Mithin gilt die Kostenpflicht grundsätzlich unabhängig vom Unterliegen oder Obsiegen, da ausschliesslich darauf abgestellt wird, wer die aufsichtsrechtlichen Massnahmen veranlasst (vgl. Art. 2 GebV-BAV). Entsprechend hat auch das Bundesverwaltungsgericht in einem Entscheid die Tragung der erstinstanzlichen Kosten durch das beaufsichtigte Transportunternehmen trotz teilweiser Gutheissung dessen Beschwerde geschützt (vgl. A-2742/2009 E. 9.2).

E. 8.3

Vorliegend erscheint fraglich, ob im konkreten Fall, in dem festgestellt wurde, dass kein Grund für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegeben war und die Beschwerdeführerin insoweit mit ihrer Beschwerde vollständig durchdringt, überhaupt von einem Veranlassen der Verfügung seitens der Beschwerdeführerin die Rede sein kann. Wie es sich damit verhält, kann jedoch aufgrund der folgenden Ausführungen offenbleiben.

E. 8.3.1

Die GebV-BAV stützt sich auf Art. 63 Abs. 2 PBG und im Übrigen auf Art. 46a RVOG. Die letztgenannte Bestimmung wurde im Zuge des Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz aufgenommen und diente insbesondere der Verankerung einer neuen gesetzlichen, allgemeinen Gebührenregelung zur Fortführung und Verstetigung der bisherigen Gebührenpolitik des

Bundes. Die Bestimmung entspricht dabei der bisherigen Praxis des Bundesgerichts im Bereich der Verwaltungsgebühren; materiellrechtliche Änderungen sieht sie nicht vor (vgl. Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt [EP 03], BBl 2003 5615, S. 5747 f.). Sie löste damit den wortgleichen Art. 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (AS 1975 65) ab.

E. 8.3.2

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bot der damalige Art. 4 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes nun aber keine gesetzliche Grundlage, um den Verfahrensaufwand in jedem Fall dem Verursacher einer Untersuchung zu überwälzen. Das Bundesgericht erwog, dass der Gesetzgeber mit dieser Bestimmung die Kostenpflicht in erstinstanzlichen Verfahren - soweit diese nicht auf eigenes Gesuch hin durchgeführt werden - in sinngemässer Anwendung des Unterliegerprinzips einführen wollte. Entsprechend könne nicht jedes Setzen eines Anlasses zu einer Untersuchung bzw. jede Form des Verursachens Grund für die Belegung mit Verfahrenskosten sein. Folglich würden Fälle existieren, in denen sich das Verursacherprinzip nicht mit dem Unterliegerprinzip decke und hinter dieses zurückzutreten habe. Daraus leitete das Bundesgericht für die konkret zu beurteilende Bestimmung in Art. 2 Gebührenverordnung KG vom 25. Februar 1998 (GebV-KG, SR 251.2) ab, welche für das kartellrechtliche Untersuchungsverfahren das Verursacherprinzip statuiert, dass diese zu weit gefasst sei und nicht in allen möglichen Anwendungsfällen eine genügende gesetzliche Basis aufweise (vgl. BGE 128 II 247 E. 6.1 f.).

E. 8.3.3

Diese Ausführungen treffen auch auf Art. 2 GebV-BAV zu. Diese Bestimmung stützt sich auf Art. 46a RVOG, welchem derselbe Gehalt zukommt wie Art. 4 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Im einen wie im anderen Fall kann die Verordnungsbestimmung somit nicht auf die strikte Umsetzung des Verursacherprinzips gerichtet sein. Vielmehr sind auch in Aufsichtsverfahren der Vorinstanz Konstellationen denkbar, in denen das Verursacherprinzip hinter das Unterliegerprinzip zurücktreten muss.

E. 8.4

Solches ist vorliegend der Fall. Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, ist die Vorinstanz zu Unrecht aufsichtsrechtlich eingeschritten. Mit dem vorliegenden Entscheid mussten sämtliche aufsichtsrechtlichen Anordnungen der Vorinstanz aufgehoben werden, weshalb die Beschwerdeführerin insoweit als vollständig obsiegend zu betrachten ist. Demnach bleibt für eine Kostenaufgabe nach dem Verursacherprinzip kein Raum. Mithin ist die angefochtene Verfügung auch bezüglich der Gebührenerhebung (Dispositiv-Ziffer 4) aufzuheben.

E. 9.1

Schliesslich ist auch die Anordnung zur Publikation der Verfügung auf der Homepage der Vorinstanz angefochten.

E. 9.2

Die Vorinstanz stützt die Veröffentlichung der Verfügung einzig auf Art. 6 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3). Diese Norm stellt jedoch keine hinreichende Grundlage für die Publikation der Verfügung dar. So hat das

Bundesgericht festgehalten, dass die Veröffentlichung von Verfügungen zwar der Transparenz der Verwaltungsaktivitäten diene. Dabei handle es sich jedoch um eine aktive Informationstätigkeit, währenddem das BGÖ den Zugang zu Informationen nur passiv, d.h. auf Gesuch hin regle (vgl. BGE 142 II 268 E. 4.2.5.2; statt aller: Gabor P. Blechta, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar, Datenschutzgesetz - Öffentlichkeitsgesetz, 2014, N 37 zu Entstehung und Systematik BGÖ).

E. 9.3

Folglich stützt sich die Informationstätigkeit der Vorinstanz auf keine gesetzliche Grundlage, weshalb die betreffende Anordnung in der angefochtenen Verfügung (Dispositiv-Ziffer 5) aufzuheben ist. Nachdem die Vorinstanz die Verfügung - trotz aufschiebender Wirkung der Beschwerde - bereits auf ihrer Homepage aufgeschaltet hat, wird sie angewiesen, diese umgehend zu entfernen.

E. 10

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde somit vollumfänglich gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben.

E. 11

Es bleibt über die Kosten und Entschädigungen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

E. 11.1

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorliegend gilt die Vorinstanz als vollständig unterliegend. Da Vorinstanzen jedoch keine Verfahrenskosten auferlegt werden können (Art. 63 Abs. 2 VwVG), ist von deren Erhebung abzusehen. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- ist ihr zurückzuerstatten.

E. 11.2

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund einer detailliert einzureichenden Kostennote oder, wenn keine (hinreichend detaillierte) Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE; vgl. Urteil des BVGer A-6750/2016 vom 21. Juni 2017 E. 5.2.2). Mangels Kostennote ist die Höhe der Parteientschädigung aufgrund der Akten zu bestimmen. In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands für das vorliegende Verfahren, namentlich für die beiden Rechtsschriften, hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.- für angemessen (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Die Entschädigung ist der Beschwerdeführerin von der Vorinstanz zu entrichten.

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