

# **BVGer A-5556/2013 vom 18. Juni 2014**

Bundesverwaltungsgericht, 2014-06-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-5556\\_2013](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5556_2013)

FR: TAF A-5556/2013 du 18 juin 2014

IT: TAF A-5556/2013 del 18 giugno 2014

## **Regeste**

Gebühren

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VwVG).

### **E. 1.2**

Das Vorliegen einer Verfügung ist Sachurteilsvoraussetzung für ein Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht. Liegt keine Verfügung vor oder ist eine solche ausnahmsweise nichtig, so existiert kein Anfechtungsobjekt für eine Beschwerde. Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand dieser angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt (vgl. André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.6 ff.).

#### **E. 1.2.1**

Gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen hoheitliche, auf Rechtswirkungen ausgerichtete und verbindliche Anordnungen einer Behörde im Einzelfall, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand haben (Bst. a). Ebenso gelten als Verfügung in diesem Sinne Feststellungen des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten und Pflichten (Bst. b.) sowie die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten oder das Nichteintreten auf solche Begehren (Bst. c; vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 854 ff.; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, § 28 Rz. 17 f. und 31; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, Rz. 2145 ff.). Rechnungen sind normalerweise nicht direkt auf Rechtswirkungen ausgerichtet und gelten daher nicht als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-632/2008 vom 2. September 2008 E. 1.1 mit Hinweisen). Vorliegend hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin eine Verfügung, welche die formellen Anforderungen (vgl. 34 und 35 Abs. 1 VwVG) erfüllt, sowie eine Gebührenrechnung ohne Unterschrift zukommen lassen, aus welcher die Höhe der zu

entrichtenden Gebühr inkl. Mehrwertsteuer ersichtlich ist. Die Verfügung der Vorinstanz vom 3. September 2013 hat zum Inhalt, die für das Schlichtungsverfahren vor der Schlichtungsstelle der Vorinstanz zu begleichenden Gebühren der Beschwerdeführerin aufzuerlegen, also eine Pflicht i.S. von Art. 5 Abs. 1 Bst. a VwVG zu begründen. Sie richtet sich demzufolge an die Beschwerdeführerin als Adressatin und wirkt als hoheitliche, auf Rechtswirkungen ausgerichtete und verbindliche Anordnung einer Behörde im Einzelfall, wobei sie sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt. Die Verfügung und die Rechnung bilden zusammen ein taugliches Anfechtungsobjekt, gegen welches grundsätzlich beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden kann (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 4040/2009 vom 23. Januar 2012 E. 1.2, A-5998/2010 vom 29. März 2012 E. 1.1, A 5925/2011 vom 26. April 2012 E. 1.1 sowie A-6384/2011 vom 11. Oktober 2012 E. 1.3).

### **E. 1.2.2**

Was den Streitgegenstand anbelangt, so erstreckt sich dieser allein auf die in der Verfügung geregelte Materie (vgl. Moser/Beusch/ Kneubühler, a.a.O., Rz. 2.8 f.), vorliegend also die Festsetzung der zu entrichtenden Gebühr. Nachfolgend ist zu prüfen, ob sämtliche Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin diesen Streitgegenstand betreffen.

#### **E. 1.2.2.1**

Die Beschwerdeführerin verlangt, das BAKOM sei als Kontrollorgan der Beschwerdegegnerin anzuweisen, die korrekte Ausweisung der in Rechnung gestellten Behandlungsgebühren zu überprüfen. Wer die Schlichtungsstelle anruft, bezahlt eine Behandlungsgebühr (vgl. Art. 12c Abs. 2 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10). Soweit die Beschwerdeführerin ganz allgemein verlangt, die Kontrollinstanz der Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, die korrekte Ausweisung der in Rechnung gestellten Behandlungsgebühren zu überprüfen, liegt ihr Rechtsbegehren ausserhalb des Streitgegenstandes, wie er im vorliegenden Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht konkret beurteilt wird. Insofern ist auf die Beschwerde demzufolge nicht einzutreten.

#### **E. 1.2.2.2**

Weiter stellt die Beschwerdeführerin einerseits das Rechtsbegehren, die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, dem BAKOM ein revidiertes Verfahrens- und Gebührenreglement zur Genehmigung vorzulegen, andererseits beantragt sie, die Schlichtungsstelle der Vorinstanz sei mangels gesetzlicher Grundlage anzuweisen, ihre Beratungstätigkeit einzustellen. Diese Begehren waren weder Gegenstand des Schlichtungsverfahrens noch sind sie Thema der angefochtenen Verfügung. Sie beschlagen - wie im Übrigen auch das soeben erwähnte Rechtsbegehren - die allgemeine Aufsichtstätigkeit über die Vorinstanz, und wären deshalb beim BAKOM als Aufsichtsbehörde vorzubringen. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist darauf deshalb ebenfalls nicht einzutreten.

### **E. 1.2.3**

Die Stiftung ombudscom ist als Schlichtungsstelle der Telekombranche gemäss Art. 12c Abs. 1 FMG sowie Art. 42 Abs. 1 der Verordnung über Fernmeldedienste vom 9. März 2007 (FDV; 784.101.1) eine Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung ihr übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben des Bundes verfügt (Art. 33 Bst. h VGG; vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 6464/2008 vom 6. April 2010

E. 1.3 sowie A-6747/2008 vom 24. Februar 2011 E. 1.3). Da auch keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

### **E. 1.3**

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als formelle Verfügungsadressatin hat die Beschwerdeführerin ohne weiteres ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung bzw. Anpassung der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz. Sie ist folglich beschwerdelegitimiert.

### **E. 1.4**

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist demnach - unter Vorbehalt der in den E. 1.2.2.1 und 1.2.2.2 gemachten Einschränkungen - einzutreten.

## **E. 2**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung grundsätzlich auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens, sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführerin rügt, der Umfang der durch Art. 8 des Verfahrens- und Gebührenreglements der Stiftung ombudscom vom 1. Juli 2013 (genehmigt durch das BAKOM mit Verfügung vom 18. Juni 2013 [nachfolgend Verfahrens- und Gebührenreglement]) eingeräumten Rechte gehe weiter als in Art. 45 FDV vorgesehen. Art. 8 des Verfahrens- und Gebührenreglements sei somit nicht verordnungskonform. Sie beanstandet insbesondere, dass sich die Vorinstanz das Recht eingeräumt habe, darüber zu entscheiden, ob eine Einigung glaubhaft angestrebt und ob ein Verfahren missbräuchlich eingereicht wurde. Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz lege im Dokument "Praxis der Schlichtungsstelle" eigenständig Gründe für den Missbrauch fest und das Dokument werde laufend angepasst.

### **E. 3.2**

Art. 44 FDV bestimmt, dass die Schlichtungsstelle ein Verfahrensreglement erlässt und dieses sowie ihr Gebührenreglement dem BAKOM zur Genehmigung vorlegt. Bei dieser Norm handelt es sich um eine Delegationsnorm, welche die Vorinstanz dazu ermächtigt, ein eigenes Reglement betreffend Verfahren und Gebühren zu erlassen, allerdings unter der Verpflichtung, dieses dem BAKOM zur Genehmigung vorzulegen. Im Weiteren legen Art. 45 FDV die Grundsätze für das Verfahren und Art. 49 FDV Vorgaben für die Gebührenerhebung - auch für den Fall eines missbräuchlich eingeleiteten Schlichtungsverfahrens - fest. Art. 45 Abs. 2 Bst. b FDV sieht insbesondere vor, dass ein Schlichtungsverfahren nur zulässig ist, wenn es zu den im Verfahrensreglement der Schlichtungsstelle festgelegten Bedingungen eingereicht wird. Damit wird der Vorinstanz die Kompetenz zur Regelung der Voraussetzungen für ein zulässiges Schlichtungsverfahren in ihrem Reglement übertragen. Von dieser Delegation macht die Vorinstanz u. a. in Art. 8

des Verfahrens- und Gebührenreglements, der die Eintretensvoraussetzungen für ein Schlichtungsverfahren regelt, Gebrauch. Art. 8 des Verfahrens- und Gebührenreglements hält sich damit an den von Art. 45 Abs. 2 FDV vorgegebenen Rahmen und ist somit verordnungskonform.

### **E. 3.3**

Gemäss Art. 12c Abs. 1 FMG i.V.m. Art. 43 Abs. 1 FDV ist die Schlichtungsstelle der Vorinstanz für zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen Kundinnen und Kunden sowie ihren Anbieterinnen von Fernmelde- und Mehrwertdiensten zuständig. Ihre Aufgabe ist es, in den ihr vorgetragenen Streitigkeiten unabhängig und unparteiisch eine Schlichtung zu erreichen. In ihrer Eigenschaft als unabhängige Instanz muss die Vorinstanz über formelle Aspekte ihres Verfahrens, wie das Vorliegen der Eintretensvoraussetzungen, selbständig entscheiden und diesbezüglich eine eigene Praxis bilden können. Dies ist im Übrigen in Art. 8 Abs. 2 des Verfahrens- und Gebührenreglements auch so festgehalten. Wenn die Beschwerdeführerin bemängelt, die Vorinstanz urteile abschliessend selbst, ob die Eintretensvoraussetzungen gegeben seien sowie über Umfang, Dauer und Kosten des Verfahrens, so verkennt sie deshalb, dass dies - durch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen ermächtigt - ein wesentlicher Teil eines jeden Schlichtungsverfahrens ist, wobei die Vorinstanz über eben diese Punkte in eigener Kompetenz zu entscheiden hat. Auch die Bildung einer Praxis ist nicht zu beanstanden, macht sie doch gerade die Arbeitsweise der Vorinstanz transparent und trägt damit zu deren Konstanz und zur Fortführung einer berechenbaren Behandlung von Streitigkeiten sowie der sich in Zusammenhang mit ihr stellenden Fragen bei. Die Vorinstanz hat sich demnach gesetzeskonform verhalten und das Vorliegen der Eintretensvoraussetzungen zu Recht selbständig und abschliessend beurteilt.

### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, die Vorinstanz hätte gar nicht auf das Schlichtungsbegehren eintreten dürfen. Sie begründet dies damit, dass der Kunde in missbräuchlicher Weise die Schlichtungsstelle und die Medien als Druckmittel gegen sie als Fernmeldediensteanbieterin eingesetzt habe, um zu seinem Ziel zu gelangen. Es sei ihm also gar nie um die Schlichtung des Streits gegangen. Deshalb sei von vornherein klar gewesen, dass ein Schlichtungsversuch zu keiner Einigung führen würde und die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens aussichtslos sei. Damit sei aber auch klargelegt, dass die Verwaltungskosten in unnötiger Weise verursacht worden seien, was insbesondere darauf zurückzuführen sei, dass die dem Kunden in einem derartigen Fall aufzuerlegenden Verfahrenskosten für ein missbräuchlich eingeleitetes Verfahren nicht genügend transparent dargestellt worden seien. Im Wesentlichen macht die Beschwerdeführerin damit geltend, dass ihr die Verfahrenskosten nicht erwachsen wären, hätte der Kunde in Kenntnis der Behandlungsgebühr von bis zu Fr. 500.-- auf die Einleitung eines Verfahrens verzichtet oder sich ernsthaft um die Beilegung des Streites bemüht. Die Vorinstanz macht demgegenüber geltend, die Gebühren würden im Verfahrens- und Gebührenreglement transparent aufgezeigt und vom Kunden sowohl bei einer Online-Eingabe als auch bei einer schriftlichen Eingabe per Post akzeptiert. Sie sei sodann verpflichtet, ein Schlichtungsverfahren einzuleiten, wenn die Eintretensvoraussetzungen gemäss Art. 45 FDV sowie gemäss ihrem eigenen Verfahrens- und Gebührenreglement gegeben seien. Auch sei es ihre Aufgabe und Pflicht, einen Schlichtungsvorschlag auszuarbeiten, selbst wenn der Kunde keine Hand zu einer Schlichtung des Streites biete.

#### **E. 4.2**

Art. 8 des Verfahrens- und Gebührenreglements regelt - wie bereits vorne erwähnt - die Eintretensvoraussetzungen für ein Schlichtungsverfahren. Er bestimmt, dass ein Begehren um Durchführung eines Schlichtungsverfahrens eingereicht werden muss (Bst. a), dass im Schlichtungsbegehren die Anstrengung, mit der Gegenpartei eine Einigung zu finden, glaubhaft darzulegen ist (Bst. b), dass das Schlichtungsbegehren nicht offensichtlich missbräuchlich sein darf (Bst. c), dass nicht in derselben Sache bereits ein Schlichtungsverfahren abgeschlossen worden ist (Bst. d) und dass sich mit der gleichen Sache kein Gericht oder Schiedsgericht befasst oder befasst hat (Bst. e). Diese Bestimmungen finden ihre Grundlage weitgehend in Art. 45 Abs. 2 FDV. Art. 12 des Verwaltungs- und Gebührenreglements legt die Verfahrenskosten für den Kunden vor der Schlichtungsstelle fest und bestimmt in Abs. 2 insbesondere, dass dem Kunden für ein missbräuchlich eingeleitetes Schlichtungsverfahren - je nach Aufwand - eine Gebühr bis zu Fr. 500.-- auferlegt werden kann.

#### **E. 4.3**

Das Verfahrens- und Gebührenreglement betreffend die Schlichtungsverfahren vor der Vorinstanz führt somit klar auf, unter welchen Voraussetzungen auf das Begehren eines Kunden eingetreten wird und es hält - dies im Sinne von Art. 49 Abs. 2 FDV - fest, dass der Kunde für die missbräuchliche Einleitung eines Schlichtungsverfahrens mit erheblich höheren Verfahrenskosten zu rechnen hat. Diese reglementarische Regelung erfüllt das Kriterium der Transparenz, da sie einen klaren Rahmen setzt. Gemäss dem von der Vorinstanz zur Verfügung gestellten Formular zur Einleitung eines Schlichtungsverfahrens wird der Kunde in fett gedruckter Schrift darauf hingewiesen, dass er mit seiner Unterschrift die Kenntnisnahme des bestehenden Verfahrens- und Gebührenreglements bestätigt und mit dessen Inhalt einverstanden ist. Die Übernahme von Geschäftsbedingungen bei Vertragsabschlüssen kann in dieser Form als gebräuchlich bezeichnet werden. Vorliegend ist anzumerken, dass die Bedingungen sogar in unmittelbarer Nähe zur Unterzeichnung aufgelistet werden. Eine Annahme dieser Bedingungen durch Unterschrift bestätigt damit in genügender Weise, dass auch die Regelung betreffend die Gebühren zur Kenntnis genommen wurde und die Vorinstanz darf davon ausgehen, dass der Kunde im Wissen um die Bedeutung einer Klausel dieser Art das Formular unterzeichnet. Insofern wird auch das Kriterium der Publizität ausreichend erfüllt, ist doch das auf der Webseite der Vorinstanz öffentlich zugängliche Verwaltungs- und Gebührenreglement für jedermann einsehbar.

#### **E. 4.4**

Gemäss der auf der Webseite der Vorinstanz veröffentlichten Erläuterung zu ihrer Praxis betreffend die Beurteilung der Eintretensvoraussetzungen liegt eine offensichtliche Missbräuchlichkeit dann vor, wenn mit einem Schlichtungsverfahren ausschliesslich Zwecke verfolgt werden, die in keinem Zusammenhang mit dem Schlichtungsverfahren gemäss Verfahrens- und Gebührenreglement stehen, wenn also der durch die begehrende Partei verfolgte Zweck oder Nutzen mit einem Schlichtungsverfahren gar nicht erreicht werden kann. Vorliegend beanstandete der Kunde, dass die von der Beschwerdeführerin zu erbringende Fernmeldedienstleistung an seinem neuen Wohnort nicht mehr erbracht werden kann, wobei sich die Streitigkeit zwischen den Parteien auf den Zeitpunkt des Rücktritts vom Vertrag und die damit zusammenhängenden finanziellen Folgen bezog. Das Schlichtungsbegehren betraf somit eine zentrale Frage des Vertragsverhältnisses zwischen

dem Kunden und der Beschwerdeführerin und damit eine zivilrechtliche Streitigkeit i.S. von Art. 42 ff. FDV sowie des Verfahrens- und Gebührenreglements der Vorinstanz. Der vom Kunden verfolgte Zweck ist somit als durch ein Schlichtungsverfahren erreichbar zu bezeichnen, unabhängig davon, ob er einen Willen äusserte, die Streitigkeit im Zuge eines Schlichtungsverfahrens beizulegen. Wie die Vorinstanz auch glaubhaft darlegt, hat diese geprüft, ob der begehrenstellende Kunde zuvor versuchte, sich mit der Beschwerdeführerin zu einigen. Immerhin ist den Akten zu entnehmen, wie der Kunde der Beschwerdeführerin seinen Standpunkt darlegte und ihr ein gewisses Entgegenkommen signalisierte. Aufgrund dieser Umstände und gemäss der Praxis der Vorinstanz kann das Begehren um Einleitung eines Schlichtungsverfahrens deshalb nicht als offensichtlich missbräuchlich bezeichnet werden. Die Vorinstanz hat im Weiteren die Eintretensvoraussetzungen gemäss Art. 8 ihres Verfahrens- und Gebührenreglements ordnungskonform geprüft. Sie sind erfüllt und die Vorinstanz ist zu Recht auf das Schlichtungsbegehren eingetreten. In Erfüllung der ihr auferlegten Pflicht (Art. 45 Abs. 4 f. FDV, Art. 10 Abs. 1 Verfahrens- und Gebührenreglement) hat sie einen Schlichtungsvorschlag ausgearbeitet und zwar unbesehen des Vorliegens eines tatsächlich vorhandenen Willens des Kunden, die Streitigkeit auf diesem Wege beizulegen, bleibt es doch den Parteien unbenommen, einen Schlichtungsvorschlag anzunehmen oder abzulehnen (Art. 12c Abs. 3 FMG, Art. 10 Abs. 4 Verfahrens- und Gebührenreglement).

#### **E. 4.5**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Eintretensvoraussetzungen erfüllt waren, das Schlichtungsverfahren nicht offensichtlich missbräuchlich eingeleitet wurde und die Vorinstanz somit zu Recht auf das Begehren des Kunden eingetreten ist. Das Argument der Beschwerdeführerin, die Verfahrenskosten wären nicht angefallen, wenn die Vorinstanz nicht auf das missbräuchlich eingeleitete Schlichtungsverfahren eingetreten wäre, verfährt deshalb nicht.

#### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführerin macht im Weiteren sinngemäss geltend, die für das der Verfügung vom 3. September 2013 zugrunde liegende Schlichtungsverfahren erhobenen Kosten von Fr. 1'630.80 würden in einem offensichtlichen Missverhältnis zum Streitwert von Fr. 456.-- stehen und somit das Äquivalenzprinzip verletzen, sei ihr doch kein Nutzen aus dem Schlichtungsverfahren erwachsen. Aus diesem Grunde seien die Verfahrenskosten erheblich zu senken, falls die Verfügung nicht aufgehoben werde. Ausserdem bringt die Beschwerdeführerin vor, die Gebühren würden durch die Vorinstanz willkürlich hoch angesetzt, da es offenbar darum gehe, Kosten zu decken, welche ihr durch ihre Beratungstätigkeit entstehen würden. Die Vorinstanz sei nicht legitimiert, diese Beratungstätigkeit kostenlos zu erbringen und es sei unverständlich, dass die Behandlungsgebühren, welche aufgrund Art. 12c Abs. 2 FMG einzuziehen seien, nicht eingefordert würden. Bei 6'000 Anfragen pro Jahr und einer Behandlungsgebühr von Fr. 20.-- liesse sich der Verlust der Vorinstanz nämlich bereits um Fr. 120'000.-- reduzieren.

#### **E. 5.2**

Die Vorinstanz entgegnet, sie setze die verfügbaren Verfahrenskosten aufgrund der Komplexität des Falles, des Streitwertes und des Arbeitsaufwandes fest. Die Komplexität des vorliegenden Falles habe sich als durchschnittlich erwiesen, selbst wenn einige juristische Abklärungen hätten vorgenommen werden müssen. Der Streitwert sei als mittel

zu qualifizieren, doch sei der Arbeitsaufwand mit 11.75 Stunden als sehr hoch zu bezeichnen, wobei sogar aufgrund neuer Sachverhaltselemente während des Verfahrens zwei verschiedene Schlichtungsvorschläge hätten ausgearbeitet werden müssen. Aus diesen Gründen sei das Äquivalenzprinzip gewahrt. Im Übrigen macht die Vorinstanz geltend, dass sie den gesamten Betriebsaufwand der Stiftung und der Schlichtungsstelle ausschliesslich über die Verfahrensgebühren der Anbieter, welche nur für die eigentlichen Schlichtungsverfahren erhoben werden dürften, abzüglich die den Kunden auferlegten Behandlungsgebühren von Fr. 20.-- zu finanzieren habe. Sie habe einen gesetzlichen Auftrag umzusetzen, was bei der Beurteilung der Höhe der Verfahrensgebühren im konkreten Fall zu berücksichtigen sei. Sie übe auch nicht eine eigentliche Beratungstätigkeit aus, sondern mache die Hilfe suchenden Kundinnen und Kunden auf die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und die Voraussetzungen zum Einreichen von Schlichtungsbegehren aufmerksam. Soweit sei deshalb auch das Kostendeckungsprinzip erfüllt.

### **E. 5.3**

Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betroffenen Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2637 ff.; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 58, Rz. 13 ff; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band II, 2014, Rz. 682 ff.). Bei der Prüfung der Frage, ob eine Verfahrensgebühr der Vorinstanz nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur erbrachten Leistung steht (vgl. nachfolgend die Ausführungen zum Äquivalenzprinzip, E. 5.4), ist somit auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Gebühren von Gesetzes wegen die Kosten der Vorinstanz insgesamt decken sollen (Kostendeckungsprinzip; vgl. Art. 40 FMG und nachfolgend E. 5.3.1).

#### **E. 5.3.1**

Dem Jahresbericht 2012, S. 48 f., lässt sich entnehmen, dass sich die Schlichtungsstelle nicht nur durch die Verfahrensgebühren aus ihrer Schlichtungstätigkeit finanziert (vgl. Art. 13 des Verfahrens- und Gebührenreglements), sondern auch - im Sinne von Art. 49 Abs. 1 FDV, welcher andere Einnahmequellen ausdrücklich zulässt - durch die Beitragszahlungen einiger Anbieter der Telekombranche. Wie den Akten zu entnehmen ist und wie die Vorinstanz darlegt, erzielte die Vorinstanz im Jahr 2012 einen geringfügigen Ertragsüberschuss von rund Fr. 67'000.-- welchen sie - wie auch in früheren Jahren mit positivem Jahresabschluss - anteilmässig an die Fernmeldedienstanbieterinnen zurückzahlte. Die Jahresrechnung 2013 schloss zudem mit einem Verlust in der Höhe von rund Fr. 190'000.-- ab. Die Vorinstanz arbeitet demnach nicht gewinnorientiert. Sie kommt deshalb zwecks Deckung ihres Betriebsaufwandes und Vermeidung von nicht zu grossen Defiziten nicht umhin, von den Fernmeldedienstanbieterinnen in den Schlichtungsverfahren Gebühren zu erheben, welche den jeweiligen Streitwert möglicherweise übersteigen, es ihr jedoch ermöglichen, das notwendige Betriebskapital zur Deckung ihrer laufenden Kosten zu erwirtschaften. Dies ist gerade in Verfahren mit geringem Streitwert grundsätzlich in Kauf zu nehmen, besteht doch der Wert des Schlichtungsverfahrens letztlich auch darin, dass ernsthaft und oft mit Erfolg versucht wird, eine Streitigkeit rasch zu beenden. Auf diese Weise soll dazu beigetragen werden, deutlich höhere Folgekosten eines langwierigen Zivilprozesses, eines Betreibungsverfahrens mit allfälligem Rechtsöffnungsverfahren oder eines Strafverfahrens zu vermeiden. Ein solches Vorgehen

ist so lange nicht zu beanstanden, als zwischen diesen beiden Beträgen - dem Streitwert und der erhobenen Gebühr - kein offensichtliches Missverhältnis besteht (Äquivalenzprinzip; vgl. E. 5.4) und dem im konkreten Einzelfall entstandenen Aufwand jeweils genügend Rechnung getragen wird. Dass die der Beschwerdeführerin verrechneten Verfahrensgebühren höher sind als die im konkreten Fall tatsächlich entstandenen Kosten ist deshalb nicht zu beanstanden und durch die Einhaltung des Kosten-deckungsprinzips gerechtfertigt.

### **E. 5.3.2**

Wenn die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz betreibe eine Beratungstätigkeit, für welche diese keine Bearbeitungsgebühren einfordere, so macht sie sinngemäss geltend, dass die Vorinstanz nicht alles daran setze, die Kosten für die von Verfahrenskosten betroffenen Fernmeldedienstanbieterinnen zu entlasten. Würde nämlich bei 6'000 Anrufen die Behandlungsgebühr von Fr. 20.-- effektiv eingefordert, so würde der Betriebsverlust der Vorinstanz bereits um Fr. 120'000.-- reduziert. Die Vorinstanz entgegnet, die geringen Beträge der Behandlungsgebühren von jeweils Fr. 20.-- einzufordern, würde den Aufwand für kostenintensive Inkassoverfahren nicht decken. Es stellt sich tatsächlich die Frage, ob es zulässig ist, dass die Vorinstanz die im Gesetz vorgesehene Behandlungsgebühr nicht einfordert. Diese Frage kann vorliegend jedoch offen bleiben, da die eingeforderte Gebühr das Kostendeckungsprinzip auch so erfüllt. Einerseits wird die Behandlungsgebühr von Fr. 20.-- nicht in jedem Fall einer Kontaktaufnahme mit der Vorinstanz fällig. Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Verfahrens- und Gebührenreglements wird sie dann erhoben, wenn ein Kunde die Schlichtungsstelle (mittels Gesuch) anruft. Die Behandlungsgebühr fällt somit erst an, wenn ein Gesuch eingereicht wird, nicht bei jedem Telefongespräch, welches der Erklärung oder Auskunft dient. Auf diese Weise ergeben sich bei rund 1'000 Schlichtungsverfahren pro Jahr nur gerade ca. Fr. 20'000.--, um das Defizit der Vorinstanz zu reduzieren. Andererseits würde das Inkasso der Behandlungsgebühr ebenfalls Kosten verursachen. Wie vorne erwähnt, wurde die Jahresrechnung 2013 mit einem Verlust von rund Fr. 190'000.-- abgeschlossen, so dass bei weitem nicht davon gesprochen werden kann, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten stark übersteigen würde. Die Institution der Vorinstanz wurde im Übrigen als Anlaufstelle für Konsumentinnen und Konsumenten konzipiert und erfüllt einen öffentlichen Auftrag. Eine gewisse Beratungstätigkeit geht in diesem Sinne aus der Institution hervor und es erscheint nicht praktikabel, von jeder Person, welche um eine Auskunft ersucht, eine Gebühr zu erheben, zumal Aufwand und Ertrag in einem Missverhältnis stehen dürften.

### **E. 5.4**

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Abgaberecht und besagt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf, sondern sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 131 II 735 E. 3.2 mit Hinweisen, BGE 126 I 180 E. 3a/bb). Der Wert der Leistung bestimmt sich entweder nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges bzw. der betreffenden Behörde; allerdings bleibt auch hier eine gewisse Pauschalisierung zulässig. Die Gebühren müssen zudem nicht in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen, sollen aber nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind. Werden vergleichbare Leistungen auch von

Privaten angeboten, kann auf den Marktwert abgestellt werden. Lässt sich der Wert der Leistung nur schwer beziffern, verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Entscheidungsspielraum (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2642). Im Unterschied zum Kostendeckungsprinzip bezieht sich das Äquivalenzprinzip nicht auf die Gesamtheit der Erträge und Kosten in einem bestimmten Verwaltungszweig, sondern immer nur auf das Verhältnis von Abgabe und Leistung im konkreten Fall (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 58, Rz. 19 ff.; vgl. zum Ganzen auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5998/2010 vom 29. März 2012 E. 5, A-6384/2011 vom 11. Oktober 2012 E. 7, A-3434/2010 vom 2. November 2010 E. 7.1, A-6464/2008 vom 6. April 2010 E. 9.2 sowie A-632/2008 vom 2. September 2008 E. 6.1).

#### **E. 5.4.1**

Art. 14 Abs. 1 des Verfahrens- und Gebührenreglements sieht einen Rahmen für die den Fernmeldedienstanbieterinnen aufzuerlegenden Verfahrensgebühren von Fr. 200.-- bis 3'000.-- (exkl. MwSt.) vor und verlangt in Abs. 3 deren Erhöhung um 20%, wenn es sich beim pflichtigen Anbieter nicht um einen Vorauszahler handelt, der die Verfahrenskosten per vertraglicher Verpflichtung mit der Vorinstanz vorab entrichtet (vgl. Art. 16 des Verfahrens- und Gebührenreglements; sog. Fallzahlerzuschlag). Abs. 2 dieser Bestimmung hält die Vorinstanz insbesondere dazu an, die Verfahrensgebühren namentlich aufgrund der Komplexität des Falles, des Streitwerts und des Arbeitsaufwandes festzusetzen. Das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits mehrfach Gebühren der Vorinstanz auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen (eine Zusammenfassung der Rechtsprechung findet sich im Leiturteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5998/2010 vom 29. März 2012 E. 5). Der vorliegende Sachverhalt ist im Lichte dieser Rechtsprechung zu prüfen.

#### **E. 5.4.2**

Mit dem vorliegend zu beurteilenden Fall vergleichbare Sachlagen finden sich beispielsweise in zwei im Rahmen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts A-4903/2010 vom 17. März 2011 E. 5.3.3 f. behandelten Sachverhalten. Zum einen wurde ein Fall mit einem Streitwert von Fr. 422.25 bei mittlerer Komplexität mit einer Verfahrensgebühr von Fr. 1'620.-- (exkl. MwSt. und ohne Erhöhung um 20% für Fallzahler) belegt, wobei die Vorinstanz ausführliche Recherchen und Analysen des Verkaufsgesprächs zu tätigen hatte und den Sachverhalt vertieft würdigte. Zum anderen auferlegte die Vorinstanz der Anbieterin bei einem Streitwert von Fr. 458.10 eine Verfahrensgebühr von Fr. 1'570.- (exkl. MwSt. und ohne Erhöhung um 20 % für Fallzahler), wobei sie den als durchschnittlich komplex eingestuften Sachverhalt ebenfalls einer ausführlichen rechtlichen Würdigung unterzog, das aufgezeichnete Verkaufsgespräch detailliert analysierte, Vermittlungsbemühungen unternahm und einen Schlichtungsvorschlag unterbreitete - nach Einstufung der Vorinstanz also einen mittleren bis erhöhten Arbeitsaufwand betrieb. In diesen Fällen erkannte das Gericht keine Verletzung des Äquivalenzprinzips.

#### **E. 5.4.3**

Hingegen wurde eine Gebühr von Fr. 780.-- für ein Verfahren mit einem Streitwert von Fr. 75.35, in dem sich die Parteien während des einfachen Schriftenwechsels einigten und in dem die Vorinstanz keine eigenen rechtlichen Abklärungen vornehmen musste, als unangemessen bzw. mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar eingestuft. Die Vorinstanz hatte der Beschwerdeführerin die Gebühr "namentlich aufgrund der durchschnittlichen Komplexität und des überdurchschnittlichen Aufwands" (zuzüglich eine Erhöhung um 20%

für Fallzahler) auferlegt (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4903/2010 vom 17. März 2011 E. 5.3.1 und ähnlich A-6384/2011 vom 11. Oktober 2012 E. 7.5).

#### **E. 5.4.4**

Vorliegend hat die Vorinstanz glaubhaft dargelegt und dokumentiert, was im Übrigen auch den Akten zu entnehmen ist, dass sie gesamthaft betrachtet mit der Ausarbeitung eines ausführlichen Schlichtungsvorschlages einen erheblichen Aufwand betrieben hat. Der vorgelegte Schlichtungsvorschlag erweist sich als ein durch fundiertes Studium der Akten und der Rechtsprechung abgestützter Versuch, die Streitsache einvernehmlich zu lösen. Die dazu erforderliche rechtliche Auseinandersetzung hatte einen erheblichen Zeitaufwand zur Folge, der selbst in Anbetracht der Tatsache, dass ein neues Sachverhaltselement in Erscheinung trat, welches einen zweiten Schlichtungsvorschlag erforderte und unter Berücksichtigung der Mitarbeit einer Praktikantin als gerechtfertigt erscheint. Jedenfalls liegt es auf der Hand, dass eine Reduktion des Aufwandes bei der Festsetzung der Verfahrenskosten nicht signifikant ins Gewicht gefallen wäre, weil die Vorinstanz der Beschwerdeführerin nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Kosten in Rechnung gestellt hat. Insofern ist bei dem vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt die auferlegte Verfahrensgebühr von Fr. 1'510.-- (ohne MwSt.) als gerechtfertigt zu beurteilen, d.h. die Verhältnismässigkeit zwischen Aufwand und Gebühr ist gewahrt und das Äquivalenzprinzip somit nicht verletzt.

#### **E. 6**

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, der Betrag der Verfahrensgebühr sei aufgrund eines falsch errechneten Fallzahlerzuschlags von 20 % fehlerhaft berechnet worden und allein aus diesem Grunde sei die Verfügung mangelhaft und deshalb aufzuheben. Sie errechnet, dass der durch die Vorinstanz genannte Betrag für die Verfahrensgebühren ohne MwSt. von Fr. 1'208.-- durch einen Zuschlag von 20 % (20 % auf Fr. 1'208.-- = Fr. 241.60) den Betrag von Fr. 1'449.60 erreiche. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Berechnungsweise der Beschwerdeführerin auf einem Versehen beruht. Auszugehen ist vorliegend von der verfügbaren Gebühr von Fr. 1'510.--. Einschliesslich der 20 % Fallzahlerzuschlag entspricht diese Gebühr 120 %. 100 % entsprechen demnach Fr. 1'258.33 und damit den von der Vorinstanz ohne Fallzahlerzuschlag in Rechnung gestellten Verfahrensgebühren. Die Beschwerdeführerin hat somit ihrer Berechnung eine falsche Grundgebühr zu Grunde gelegt. Die Berechnung der Verfahrensgebühren durch die Vorinstanz erweist sich demnach als korrekt und ist nicht zu beanstanden.

#### **E. 7**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verfügung der Vorinstanz rechtmässig ergangen ist. Sowohl das Äquivalenz- als auch das Kostendeckungsprinzip sind gewahrt. Die erhobene Beschwerde ist demzufolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

#### **E. 8**

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hat daher die Verfahrenskosten zu tragen. Diese werden auf Fr. 500.-- festgesetzt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind mit dem bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Die obsiegende Vorinstanz hat als Behörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht ebenfalls keine

Parteientschädigung zu (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE).

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