

# **BVGer A-632/2008 vom 2. September 2008**

Bundesverwaltungsgericht, 2008-09-02, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-632\\_2008](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-632_2008)

FR: TAF A-632/2008 du 2 septembre 2008

IT: TAF A-632/2008 del 2 settembre 2008

## **Regeste**

Gebühren

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Rechnungsstellungen sind in der Regel nicht direkt auf Rechtswirkungen gerichtet und besitzen nicht Verfügungscharakter (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-16/2006 vom 10. Dezember 2007 E. 1.3 sowie A-4471/2007 vom 30. Juni 2008 E. 6.4). Die angefochtene Rechnung des BAKOM vom 23. Januar 2008 erfüllt im vorliegenden Fall jedoch die Voraussetzungen von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), weshalb ein gültiges Anfechtungsobjekt vorliegt. Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG ist vorliegend nicht gegeben, und das BAKOM ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

### **E. 1.2**

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als mit Gebühren belasteter Verfügungsadressat ist der Beschwerdeführer zur Beschwerde legitimiert.

### **E. 1.3**

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

### **E. 2.1**

Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist das durch die oben erwähnte Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit es vom Beschwerdeführer angefochten wird. Massgebend ist grundsätzlich das Rechtsbegehren und nicht dessen Begründung. Allerdings muss zur Konkretisierung des Streitgegenstandes zuweilen die Begründung herangezogen werden (Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 403 ff.).

### **E. 2.2**

Der Beschwerdeführer führt aus, dass er die Funkkonzessionsgebühr von Fr. 48.--, für die die Vorinstanz keinerlei Gegenleistung erbringe, zur Not noch tolerieren könne. Die

Verwaltungsgebühr von Fr. 144.-- sei dagegen total überrissen, weshalb er um "Rechtstellung" dieser Praxis bitte. Zur Begründung bringt er vor, es dürfe der Vorinstanz schwer fallen, den Nachweis zu erbringen, dass das Versenden einer computergenerierten Rechnung einen Aufwand von Fr. 144.-- verursache.

### **E. 2.3**

Der Beschwerdeführer stellt kein konkretes Rechtsbegehren, sondern bittet lediglich allgemein um "Rechtstellung" der Praxis der Vorinstanz. Implizit lässt sich daraus ein Antrag auf (teilweise, siehe sogleich) Aufhebung der angefochtenen Verfügung ableiten. Aus der Begründung der Beschwerde geht hervor, dass sich der Beschwerdeführer insbesondere an der Verwaltungsgebühr stört, die Funkkonzessionsgebühr dagegen gerade noch ("zur Not") akzeptiert. Für diesen Schluss spricht auch das Verhalten des Beschwerdeführers im weiteren Lauf des Beschwerdeverfahrens. Es stand ihm offen, zur Vernehmlassung der Vorinstanz vom 1. April 2008, in der diese einzig von der Verwaltungsgebühr als Streitgegenstand ausgeht und sich lediglich zur Rechtmässigkeit deren Höhe äussert, Stellung zu nehmen und sein Rechtsbegehren - allenfalls auch betreffend die Funkkonzessionsgebühr - zu präzisieren; er hat jedoch nichts dergleichen unternommen. Das Begehren des Beschwerdeführers ist daher dahingehend zu verstehen, dass er bloss die Verwaltungsgebühr anfecht. Der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist somit auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit der Verwaltungsgebühr beschränkt.

### **E. 3**

Gemäss Art. 25 Abs. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG, SR 784.10) verwaltet das Bundesamt das Frequenzspektrum sowie die schweizerischen Nutzungsrechte und Orbitalpositionen von Satelliten. Es kontrolliert zudem das Frequenzspektrum (Art. 26 Abs. 1 FMG) und wacht darüber, dass das internationale Fernmelderecht, das FMG, die Ausführungsvorschriften und die Konzessionen eingehalten werden (Art. 58 FMG). Die zuständige Behörde erhebt kostendeckende Verwaltungsgebühren für ihre Verfügungen und Leistungen, insbesondere für die Erteilung, Aufsicht, Änderung und Aufhebung von Funkkonzessionen (Art. 40 Abs. 1 Bst. d FMG) sowie für die Verwaltung und technische Kontrolle des Frequenzspektrums (Art. 40 Abs. 1 Bst. e FMG). Nach Art. 41 Abs. 2 FMG legt das Departement die Verwaltungsgebühren fest. Gestützt darauf erliess das UVEK die Verordnung vom 7. Dezember 2007 über die Verwaltungsgebührenansätze im Fernmeldebereich (Fernmeldegebührenverordnung UVEK, SR 784.106.12). Diese Verordnung ersetzte die Verordnung des UVEK vom 22. Dezember 1997 über Verwaltungsgebühren im Fernmeldebereich und trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Gemäss deren Art. 17 Abs. 2 beträgt die Gebühr beim Seefunk für die Verwaltung und technische Kontrolle des Frequenzspektrums jährlich Fr. 144.-- pro Konzession. Dieser Betrag entspricht der verfügbaren und hier umstrittenen Verwaltungsgebühr. Nachfolgend ist zu prüfen, ob diese mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

### **E. 4.1**

Gebühren gehören zu den Kausalabgaben und stellen zusammen mit den Steuern die öffentlichen Abgaben dar. Während Steuern nicht als Entgelt für eine spezifische staatliche Leistung oder einen besonderen Vorteil erhoben werden, stellen Gebühren das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung (Verwaltungsgebühr) oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung

(Benutzungsgebühr) dar (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 2626 ff., 2661). Die Verwaltungsgebühr ist mit anderen Worten das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit und soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken (Häfelin/Müller/ Uhlmann, a.a.O., Rz. 2626 f.).

#### **E. 4.2**

Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip) im Abgaberecht verlangt, dass sich öffentliche Abgaben auf eine formell-gesetzliche Grundlage stützen, welche diese in den Grundzügen umschreibt. Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, so muss er zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber festlegen (vgl. Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 Bst. d der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; BGE 132 II 371 E. 2.1 mit Hinweisen). Nach den vom Bundesgericht aufgestellten Grundsätzen dürfen diese Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird. Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip vermögen aber nur die Anforderungen an die gesetzliche Festlegung der Abgabe zu lockern, jedoch nicht eine gesetzliche Grundlage völlig zu ersetzen. Sie können einzig die Höhe bestimmter Kausalabgaben ausreichend begrenzen, so dass der Gesetzgeber deren Bemessung dem Verordnungsgeber überlassen darf, nicht aber die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstands der Abgabe (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-16/2006 vom 10. Dezember 2007 E. 4.1; BGE 132 II 371 E. 2.1 mit Hinweisen; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2703 f.).

#### **E. 4.3**

Vorliegend findet sich die formelle gesetzliche Grundlage zur Erhebung der genannten Gebühren in Art. 40 Abs. 1 FMG. Die Festlegung der Gebührenhöhe wird in Art. 41 Abs. 2 FMG an das Departement delegiert. Gestützt hierauf erliess das UVEK die Fernmeldegebührenverordnung UVEK. Art. 40 Abs. 1 FMG bestimmt, dass für Leistungen und Verfügungen der Behörde Verwaltungsgebühren erhoben werden. Die Buchstaben a bis g zählen die Gebühren verursachenden Leistungen und Verfügungen detailliert auf. Der Gegenstand der Abgabe - vorliegend namentlich die Verwaltung und technische Kontrolle des Frequenzspektrums - ist somit im Gesetz geregelt. Ebenfalls geht aus dem Gesetz der Kreis der Abgabepflichtigen, die Verfügungsadressaten und Leistungsempfänger, hervor. Insofern ist die formelle gesetzliche Grundlage ausreichend bestimmt. Weiter ist zu prüfen, welche Anforderungen an die Bemessungsgrundlage, das heisst an die Festlegung der Höhe der Abgabe in den Grundzügen, im formellen Gesetz zu stellen sind bzw. inwiefern die Höhe der Gebühr bereits durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip begrenzt wird, so dass die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gelockert sind.

#### **E. 5.1**

Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen die Gesamteingänge den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten (BGE 132 II 47 E. 4.1 mit Hinweisen; vgl. auch Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 56 Rz. 14). Eine gewisse Schematisierung oder

Pauschalisierung ist dabei nicht ausgeschlossen. Für die Ermittlung des Gesamtaufwandes sind zu den laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs (wie zum Beispiel Porti, Telefonkosten, Löhne und Mietzinse) auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 126 I 180 E. 3a.aa, BGE 120 Ia 171 E. 2a jeweils mit Hinweisen). Zudem kann auch ein Anteil am Aufwand der leitenden Behörden dazu gerechnet werden (vgl. BGE 103 Ia 85 E. 5b). Beim "betreffenden Verwaltungszweig" können nicht nur die direkten und unmittelbaren Kosten einer einzelnen Aufgabe berücksichtigt werden, sondern eine Gesamtheit von verschiedenen Aufgaben, die einen Leistungstyp des Staates begründen (vgl. Pierre Moor, Droit administratif, vol. III: L'organisation des activités administratives, les biens de l'Etat, Bern 1992, S. 368). Es ist dem Gemeinwesen sodann nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall aus Verrichtungen auszugleichen, für die wegen des mangelnden Interesses keine kostendeckende Entschädigung verlangt werden kann (BGE 120 Ia 171 E. 2a, BGE 97 I 193 E. 6 jeweils mit Hinweisen).

### **E. 5.2**

Die Vorinstanz zählt in ihrer Stellungnahme vom 1. April 2008 auf, welche Aufgaben der Produktegruppe 3 "Funkkonzessionen und Anlagen" zufallen, so unter anderem die Erstellung der Rechtsgrundlagen, technischen Normen und Vorschriften, die Bearbeitung der verschiedenen Aspekte der Marktzugangsverfahren für Fernmeldeanlagen, die Erteilung, Betreuung und Aufsicht von Funkkonzessionen einschliesslich der Planung, Zuteilung und Überwachung von Frequenzen sowie die Marktkontrolle und Durchführung verwaltungs- und verwaltungsstrafrechtlicher Verfahren in diesem Bereich. Der Kostendeckungsgrad für diese Produktegruppe habe in den Jahren 2006 und 2007 52 % bzw. 56 % betragen. Er habe somit im massgebenden Zeitraum weit unter 100 % gelegen und eine Erhöhung der Verwaltungsgebühren gerechtfertigt. Würde einzig auf den Bereich "Schiffskonzessionen" abgestellt werden, ergebe sich gar ein Kostendeckungsgrad von 33 % bzw. 35 %. Eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips sei daher nicht ersichtlich.

### **E. 5.3**

Gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 28. März 2007 zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2006 wurde für die Rechnung 2006 für die Produktegruppe 3 gegenüber Kosten von total Fr. 21.3 Mio. ein Erlös von insgesamt Fr. 11.0 Mio. aus Gebührenerträgen ausgewiesen. Dies entspricht einem Kostendeckungsgrad von knapp 52 %. Die Zahlen für das Jahr 2007 - Erlöse von Fr. 10.8 Mio. gegenüber Kosten von Fr. 19.4 Mio. - ergeben einen Kostendeckungsgrad von knapp 56 %. Die Produktegruppe 3 umfasst sämtliche Produkte, die für die Regelung des Zugangs auf den Markt für Fernmeldeanlagen und für die Erteilung von Funkkonzessionen erforderlich sind. Die einzelnen Aufgaben wurden bereits von der Vorinstanz dargelegt (oben E. 5.2) und sind nicht bestritten. Ebenfalls werden die in der Botschaft aufgeführten Zahlen, auf die sich die Vorinstanz stützt, vom Beschwerdeführer nicht angezweifelt. Es besteht denn auch kein Anlass, deren Richtigkeit in Frage zu stellen. Die bei der Berechnung des Gesamtaufwandes einbezogenen Kostenpunkte entsprechen den in der Rechtsprechung anerkannten Elementen und sind als Berechnungsgrundlage anzuerkennen (vgl. oben E. 5.1). Die Kosten im betreffenden Verwaltungszweig der Funkkonzessionen und Anlagen waren in den vergangenen Jahren nur zu etwas mehr als der Hälfte gedeckt. Eine Erhöhung der Gebühren per Januar 2008 auf das Doppelte des Bisherigen lässt sich deshalb unter dem Aspekt des Kostendeckungsprinzips rechtfertigen, dies umso mehr, als die Höhe der

Verwaltungsgebühren zuvor seit 1992 unverändert geblieben war. Eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips ist daher nicht ersichtlich.

### **E. 6.1**

Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes insbesondere, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 131 II 735 E. 3.2 mit Hinweisen). 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. 2655). 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, a.a.O., § 56, Rz. 21).

### **E. 6.2**

Die Vorinstanz macht geltend, zur Gewährleistung von Qualität und Sicherheit von Kommunikationsverbindungen die Aufsicht, Verwaltung und Kontrolle des Frequenzspektrums - Erstellen des nationalen Frequenzplanes, Frequenzzuteilungen, Störungsprävention, Beheben von Störungen usw. - wahrnehmen zu müssen. Die mit diesen Aufgaben betrauten Verantwortlichen hätten eine spezialisierte Ausbildung technischer Art. Es bestehe von Seiten des Beschwerdeführers ein Interesse an Leistungen von dieser Qualität. Die beanstandete Abgabe in der Höhe von Fr. 12.-- pro Monat oder Fr. 144.-- pro Jahr stehe unter Berücksichtigung der massgeblichen Kriterien in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der Leistung. Ein offensichtliches Missverhältnis liege nicht vor, weshalb das Äquivalenzprinzip nicht verletzt sei.

### **E. 6.3**

Ein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem objektiven Wert der durch die Vorinstanz erbrachten Leistung ist vorliegend tatsächlich nicht ersichtlich. Entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers besteht die Tätigkeit der Vorinstanz gerade nicht bloss darin, eine computergenerierte Rechnung zu erstellen. Für die Verwaltung und technische Kontrolle des Frequenzspektrums, die - wie die Vorinstanz unbestritten ausführt - auch das Erstellen des nationalen Frequenzplanes, Frequenzzuteilungen, Störungsprävention, Beheben von Störungen usw. sowie die oben in E. 5.2 und 5.3 aufgezählten Aufgaben umfasst, erscheint eine monatliche Gebühr von Fr. 12.-- resp. von Fr. 144.-- pro Jahr und Seefunkkonzession als vertretbar und damit verhältnismässig. Zwar ist der Mehrwert oder Nutzen der Leistung für den Beschwerdeführer im Einzelnen schwer zu bestimmen. Doch darf auch unter dem Aspekt des Äquivalenzprinzips auf schematische, der Durchschnittserfahrung entsprechende Massstäbe abgestellt werden. Die vorliegend umstrittene Gebühr hält sich noch in den

erforderlichen Grenzen, weshalb dem Äquivalenzprinzip Genüge getan wurde.

**E. 7**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die angefochtene Verwaltungsgebühr gestützt auf die Fernmeldegebührenverordnung UVEK erlassen worden ist. Sie ist, wie gesehen, sowohl unter dem Aspekt des Kostendeckungs- als auch des Äquivalenzprinzips nicht zu beanstanden. Die Verfügung der Vorinstanz ist demnach rechtmässig ergangen und die Beschwerde ist abzuweisen.

**E. 8**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als unterliegende Partei und hat die Verfahrenskosten von Fr. 200.-- zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 200.-- zu verrechnen.

**E. 9**

Dem Beschwerdeführer als unterliegende Partei steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 VGKE).

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