

# **BVGer A-979/2008 vom 22. Oktober 2008**

Bundesverwaltungsgericht, 2008-10-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-979\\_2008](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-979_2008)

FR: TAF A-979/2008 du 22 octobre 2008

IT: TAF A-979/2008 del 22 ottobre 2008

## **Regeste**

Gebühren

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Da im Bereich des Fernmelderechts keine Ausnahme von der sachlichen Zuständigkeit besteht (Art. 32 VGG) und die Vorinstanz zu den Behörden nach Art. 33 VGG gehört, ist das Bundesverwaltungsgericht bei Streitigkeiten über Fernmeldegebühren grundsätzlich zuständig. Rechnungen sind normalerweise nicht direkt auf Rechtswirkungen ausgerichtet und gelten in diesen Fällen deshalb nicht als Verfügungen nach Art. 5 VwVG (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-632/2008 vom 2. September 2008 E. 1.1, mit Hinweisen). Vorliegend hat die Vorinstanz eine standardisierte, nicht eigens auf die Verwaltungsgebühr zugeschnittene Verfügung erlassen und darin auf eine separate Rechnung verwiesen. Erst daraus wird ersichtlich, dass es um die Erhebung der Gebühr geht und wie hoch diese ist. Die Verfügung und die Rechnung bilden zusammen ein taugliches Anfechtungsobjekt. Dagegen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden.

### **E. 2**

Inhaberin der hier interessierenden Funkkonzession ist die Gemeinde Kerns. Faktisch nutzt aber offenbar seit mehreren Jahren die Beschwerdeführerin die Konzession. Sie bezahlt seither denn auch die Verwaltungsgebühren und bestreitet ihre Zahlungspflicht nicht grundsätzlich. Damit ist sie durch die strittige Gebührenaufерlage betroffen und folglich zur Beschwerde befugt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind gegeben, namentlich sind Beschwerdefrist und -form (Art. 50 und Art. 52 VwVG) gewahrt. Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

### **E. 3**

Laut der Beschwerdeführerin führen die Vorinstanz und die ARS Gespräche, bei denen es offenbar in genereller Weise um die Anpassung der Funkgebühren per 1. Januar 2008 geht. Dieser Umstand ist indes kein Grund für eine Sistierung dieses Beschwerdeverfahrens. Die Beschwerdeführerin ersucht denn auch nicht, weder ausdrücklich noch sinngemäss, um ein Zuwarten mit dem vorliegenden Entscheid.

### **E. 4**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die bei ihm angefochtenen Verfügungen auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Unselbständige Verordnungen des Bundesrats oder anderer Behörden kann es vorfrageweise auf ihre Gesetzmässigkeit hin überprüfen. Es darf sein Ermessen aber nicht an die Stelle desjenigen des Ordnungsgebers setzen, wenn das Gesetz diesem einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt. Es hat sich vielmehr auf die Prüfung zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Ordnungsgeber im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 128 II 34 E. 3b, mit Hinweisen).

## **E. 5**

Inhaber einer Funkkonzession haben eine Konzessions- (Art. 39 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 [FMG, SR 784.10]) und eine Verwaltungsgebühr (Art. 40 FMG) zu bezahlen. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) legt gestützt auf eine entsprechende Delegation in Art. 41 Abs. 2 FMG die Verwaltungsgebühren in Erlassform fest. Im Rahmen dieser Aufgabe hat es das Gebührenwesen unlängst totalrevidiert; seit dem 1. Januar 2008 gilt die neue Fernmeldegebührenverordnung UVEK vom 7. Dezember 2007 (SR 784.106.12). Diese ist hier massgebend, da es um die Verwaltungsgebühren für das Jahr 2008 geht.

### **E. 5.1**

Die hier fragliche Konzession berechtigt zur Nutzung einer Funksprechanlage. Die Beschwerdeführerin hat ein ortsfestes und sieben mobile Geräte im Einsatz und nutzt dafür vier Frequenzen. Die Vorinstanz hat daher gestützt auf Art. 9 Abs. 2 und 3 der Fernmeldegebührenverordnung UVEK die Ansätze für mobilen Landfunk angewendet und einen Gesamtbetrag von Fr. 1'584.- errechnet. Die Beschwerdeführerin bestreitet die Richtigkeit dieser Berechnung nicht.

### **E. 5.2**

Sie ist jedoch der Ansicht, bei einem derart hohen Betrag wäre eine detailliertere Aufstellung der Kosten nötig gewesen. Hierin ist ihr im Ergebnis, d.h. in der Forderung nach einer genaueren Darlegung, zuzustimmen. Aus der Rechnung der Vorinstanz geht lediglich hervor, dass eine Verwaltungsgebühr von Fr. 1'584.- erhoben wird, und zwar für die erwähnte Sprechfunkanlage. Wie sich der Betrag zusammensetzt bzw. wie er errechnet wird, bleibt dagegen offen. Auskunft darüber gibt auch die (standardisierte) Verfügung nicht, die gleichzeitig mit der Rechnung verschickt wurde. Darin wird zwar auf die Rechnung verwiesen; die Ausführungen beziehen sich aber nicht auf die Gebühr. Deren Höhe ist damit weder anhand der Rechnung noch der Verfügung - getrennt oder zusammen betrachtet - nachvollziehbar. Bleibt eine Gebühr gegenüber den Vorjahren unverändert, mag es gerechtfertigt sein, sie anlässlich der Rechnungsstellung nicht weiter zu erläutern. Wird allerdings, wie vorliegend, eine weitreichende Änderung des Gebührenwesens umgesetzt, kommt es deswegen, wie im Falle der Beschwerdeführerin, zu einer massiven Erhöhung (+ 260%) und ist die Berechnungsmethode nicht ohne weiteres klar, so ist die rechnungsstellende Behörde gehalten, über den fraglichen Betrag kurz Aufschluss zu geben, z.B. durch eine Aufstellung der Kosten für die einzelnen Posten. Die Vorinstanz hat dies in der Vergangenheit denn auch getan, selbst bei einfachen Rechnungen (vgl. act. 1/5). Vorliegend gab es keine solche Darstellung; auch das allgemeine Informationsschreiben

vom September 2007 (act. 3) bringt hinsichtlich der Details keine Klärung. Dass es der Rechnungsstellung an der nötigen Transparenz und Nachvollziehbarkeit fehlt, ist für sich allein indes noch kein Grund, sie für ungültig zu erklären und aufzuheben.

## **E. 6**

Die Hauptkritik der Beschwerdeführerin betrifft denn auch nicht die Rechnungsstellung, sondern die Höhe der Gebühr. Sie führt aus, der Betrag von Fr. 1'584.- stehe in keinem Verhältnis zum Nutzen der Funkanlage. Als Non-Profit-Organisation leiste sie pro Jahr nur wenige Einsätze und nutze die Funkgeräte also nur für wenige Stunden. Darauf kann es nach Meinung der Vorinstanz nicht ankommen. Ferner hält sie die abgaberechtlichen Grundsätze, das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip, für eingehalten. Sie legt dar, im Bereich "Funkkonzessionen und Anlagen" habe der Kostendeckungsgrad in den letzten Jahren nur etwas mehr als 50 % betragen, was eine Gebührenerhöhung gerechtfertigt habe. Weiter bestehe kein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem Wert der dafür erbrachten Leistungen. Es gehe darum, Qualität und Sicherheit der Kommunikationsverbindungen zu gewährleisten. Die für die betreffenden Aufgaben Verantwortlichen müssten über eine spezialisierte technische Ausbildung verfügen. Seit der Revision des Gebührenwesens werde hauptsächlich auf die Anzahl der Frequenzen und nicht mehr auf die Geräte abgestellt; das widerspiegeln die effektiven Aufwendungen besser und führe zu gerechteren Resultaten.

### **E. 6.1**

Im Abgaberecht gilt ein strenges Legalitätsprinzip. Öffentliche Abgaben dürfen nur gestützt auf ein Gesetz im formellen Sinn erhoben werden. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber bestimmen. Diese Anforderungen sind, was die Bemessung angeht, für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert, nämlich dort, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird (vgl. zum Ganzen: BGE 130 I 113 E. 2.2, mit Hinweisen; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 2693 ff.). Die strittige Verwaltungsgebühr ist eine Kausalabgabe, die gestützt auf Art. 40 FMG erhoben wird. Da sich ihre Höhe nach einer Verordnung des UVEK (Art. 41 Abs. 2 FMG) bestimmt, ist zu prüfen, ob sie dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip standhält.

### **E. 6.2**

Gemäss dem Kostendeckungsprinzip sollen die Gesamterträge die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen, was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst (BGE 132 II 375 E. 2.1; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 56 Rz. 14). Zu den Arbeiten der Vorinstanz im Bereich "Funkkonzessionen und Anlagen" gehören das Erarbeiten von Rechtsgrundlagen sowie von technischen Normen und Vorschriften, das Betreuen von Marktzugangsverfahren für Fernmeldeanlagen, das Verwalten der Funkkonzessionen, das Planen, Zuteilen und Überwachen von Frequenzen sowie die Marktkontrolle (vgl. auch Art. 40 Abs. 1 FMG). Die Vorinstanz legt dar, dass der Kostendeckungsgrad in diesem Bereich in den vergangenen Jahren nur knapp über 50 % lag. Das Bundesverwaltungsgericht hatte sich

unlängst bereits mit den Kosten und Erträgen der betreffenden Einheit bei der Vorinstanz zu befassen. Es kam zum Schluss, angesichts einer Deckung von nur 52 % bzw. 56 % der Aufwände in den Vorjahren lasse sich die Erhöhung unter dem Aspekt des Kostendeckungsprinzips rechtfertigen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-632/2008 E. 5.3). Das Kostendeckungsprinzip ist demnach auch vorliegend nicht verletzt.

### **E. 6.3**

Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, dass eine Gebühr im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 132 II 371 E. 2.1; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 56 Rz. 21). Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen einträgt, oder nach dem Kostenaufwand für die konkrete Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges. Anders als das 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 f.).

#### **E. 6.3.1**

Die Beschwerdeführerin hält dafür, ein Betrag von Fr. 1'584.- stehe in keinem Verhältnis zum Nutzen der Funkanlage. Als Non-Profit-Organisation leiste sie pro Jahr nur wenige Einsätze und nutze die Funkgeräte also nur für wenige Stunden. Diesen Überlegungen kann nicht gefolgt werden. So ist der strittige Betrag nicht in Bezug zu setzen zum Nutzen, den die Beschwerdeführerin aus der Konzession bzw. der Funkanlage zieht. Der mit den Funkgeräten verbundene Nutzen müsste vielmehr in Relation zur Konzessionsgebühr gebracht werden; eine solche entfällt vorliegend allerdings, weil die Gemeinde Kerns Inhaberin der Konzession ist (oben E. 2) und als solche von der Pflicht befreit ist, Konzessionsgebühren zu zahlen (Art. 39 Abs. 5 Bst. a FMG i.V.m. Art. 16 Abs. 1 der Fernmeldegebührenverordnung vom 7. Dezember 2007 [GebV-FMG, SR 784.106]). Die Verwaltungsgebühr von Fr. 1'584.- ist das Entgelt für die Verwaltungstätigkeiten der Vorinstanz, wie sie hiervor beschrieben wurden (oben E. 6.2) und wie sie sich aus Art. 40 FMG ergeben. Zu diesen Leistungen muss der strittige Betrag in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Weiter kann keine Rolle spielen, wie häufig die Beschwerdeführerin ihre Funkgeräte braucht. So wie die Konzessionsgebühren nicht für die effektive Nutzung, sondern für die Möglichkeit zur Nutzung zu bezahlen wären, müssen auch die Arbeiten der Vorinstanz unabhängig davon entschädigt werden, wie häufig die Geräte zum Einsatz kommen.

#### **E. 6.3.2**

Ein Betrag von Fr. 1'584.- (für ein ortsfestes und sieben mobile Geräte, bei vier Frequenzen) scheint als Verwaltungsgebühr hoch. Dies umso mehr als die Gebühr für das Jahr 2007 noch Fr. 420.- betrug. Zu beachten ist jedoch, dass die Vorinstanz Qualität und Sicherheit der Kommunikations- bzw. Funkverbindungen sicherstellen muss, dass die hierfür anfallenden Arbeiten anspruchsvoll sind und es dafür qualifiziertes, technisch geschultes Personal braucht. Weiter ist laut der Vorinstanz der Aufwand für die Frequenzplanung und -koordination für eine im so genannten nicht harmonisierten Bereich genutzte Funkanlage bedeutend höher als sonst. Kommt hinzu, dass seit der Revision der

Gebührenordnung nicht mehr wie früher auf die Kriterien Anzahl Fernmeldeanlagen, Frequenzklasse und Leistung, sondern einzig auf die verwendeten Frequenzen abgestellt wird. Diese Methode gibt nach den Ausführungen der Vorinstanz den Aufwand, der ihr im Funkbereich für die einzelnen Arbeiten effektiv erwächst, besser wieder als das frühere Regime. Für das Bundesverwaltungsgericht gibt es keinen Anlass, diese Darlegung zu bezweifeln. Für die Beschwerdeführerin, die zwar über wenig Geräte, dafür aber um ganze vier Frequenzen verfügt, muss dieser mit der Fernmeldegebührenverordnung UVEK eingeführte Ansatz daher zu einer beträchtlich höheren Abgabe führen.

### **E. 6.3.3**

Die Praxis hat regelmässig zu prüfen, ob bestimmte Gebühren dem Äquivalenzprinzip standhalten (vgl. für einige Beispiele: HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2643 ff.), so auch das Bundesverwaltungsgericht. Dieses hält z.B. die Gebühr von Fr. 400.- für angemessen, die das Starkstrominspektorat (EStI) für seine Kontrollarbeiten und für die Mahnverfügung erhebt, wenn es jemand unterlässt, für seine elektrische Installation fristgerecht einen Sicherheitsnachweis einzureichen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-251/2008 vom 15. April 2008 E. 4.1). Ebenso hat es eine Gebühr von Fr. 810.- für die Prüfung der Lufttüchtigkeit eines Flugzeugs und eine solche von Fr. 110.- für das Ausstellen eines Lufttüchtigkeitsfolgezeugnisses für verhältnismässig erklärt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 6.5 ff.). Zu den hier fraglichen Verwaltungsgebühren nach Art. 40 FMG hat es schliesslich - in einem Fall betreffend die alte Gebührenordnung - festgehalten, ein Betrag von Fr. 16'213.30 bzw. Fr. 14'740.70 (für 23 Geräte und für eine Zeit von fünf Jahren) sei mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2033/2006 vom 17. Januar 2008 E. 3.4).

### **E. 6.3.4**

Im Lichte dieser Beispiele und aufgrund des erheblichen Werts, der den Arbeiten der Vorinstanz beizumessen ist (oben E. 6.3.2), muss auch die vorliegend strittige Verwaltungsgebühr von Fr. 1'584.- als verhältnismässig bezeichnet werden. Ein offensichtliches Missverhältnis zu der dafür erbrachten Leistung besteht nicht. Demzufolge ist nicht nur das Kostendeckungs-, sondern auch das Äquivalenzprinzip nicht verletzt.

### **E. 7**

Kein Grund für die Unrechtmässigkeit der Abgabe kann sodann sein, dass die Beschwerdeführerin dafür angeblich kein Geld zurückgestellt bzw. budgetiert hat. Dass das UVEK als Verordnungsgeber und die Vorinstanz als Vollzugsbehörde keine gestaffelte Anhebung der Gebühren vorgesehen haben, gerade etwa in Fällen, in denen es zu einem massiven Anstieg kommt, steht in ihrem Ermessen und ist folglich durch das Bundesverwaltungsgericht zu respektieren (oben E. 4). Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass es der Beschwerdeführerin unbenommen ist, ihre nunmehr höheren Kosten bei der Rechnungsstellung für ihre Einsätze weiterzubelasten. Sparpotential besteht weiter, wenn dem Lösungsvorschlag der Vorinstanz gefolgt würde, d.h. wenn die ortsfeste Anlage ersetzt und auf eine Frequenz verzichtet würde. Somit erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

### **E. 8**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend, weshalb sie die Verfahrenskosten zu tragen hat (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da sie aber insofern in

guten Treuen Beschwerde geführt hat, als die Rechtmässigkeit der Gebühr aufgrund der wenig transparenten Rechnungsstellung durch die Vorinstanz kaum überprüfbar war, rechtfertigt es sich, ihr bloss reduzierte Verfahrenskosten aufzuerlegen (vgl. Art. 6 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind auf Fr. 300.- festzusetzen. Dieser Betrag ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.- zu verrechnen. Die Differenz, ausmachend Fr. 200.-, ist zurückzuerstatten.

#### **E. 9**

Da sie unterliegt und nicht anwaltlich vertreten ist, steht der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

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