

# **BVGer B-3120/2017 vom 31. Oktober 2018**

Bundesverwaltungsgericht, 2018-10-31, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-3120\\_2017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3120_2017)

FR: TAF B-3120/2017 du 31 octobre 2018

IT: TAF B-3120/2017 del 31 ottobre 2018

## **Regeste**

Übriges

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BGE 130 II 65 E. 1; BVGE 2007/6 E. 1).

#### **E. 1.1**

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern - wie im vorliegenden Fall - keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Da hier eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. e VGG verfügt hat, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegen die Verfügung vom 3. Mai 2017 zuständig.

#### **E. 1.2**

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich, soweit das VGG nichts anderes vorsieht, nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

#### **E. 1.3**

Zur Beschwerde ist 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 (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert. Folglich ist sie zur Beschwerdeführung legitimiert.

#### **E. 1.4**

Der Streitgegenstand wird durch den angefochtenen Entscheid und die Parteibegehren bestimmt, wobei dieser den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BVGer B-7768/2016 vom 24. Oktober 2017 E. 4.3). Anfechtungsobjekt im vorliegenden Fall ist die Verfügung vom 3. Mai 2017. Auf die Beschwerde ist daher von vornherein insoweit nicht einzutreten, als sie sich direkt gegen die Rechnungen vom 6. und 7. Februar 2017 richtet. Im Übrigen ist jedoch auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) einzutreten, nachdem auch der verlangte Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet wurde.

### **E. 2**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - sowie grundsätzlich auch auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Die Rechtsanwendung erfolgt von Amtes wegen, ohne Bindung an die Begründung der Parteibegehren (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

### **E. 3.1**

Um den Verpflichtungen im Rahmen des Abkommens vom 21. Juni 2001 (SR 0.632.31) zur Änderung des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und seines Anhangs H, des Abkommens vom 22. Juli 1972 (SR 0.632.401) zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie des WTO-Übereinkommens vom 15. April 1994 (SR 0.632.20) über technische Handelshemmnisse nachzukommen, wurde das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) erlassen. Dieses schafft einheitliche Grundlagen, damit im Regelungsbereich des Bundes technische Handelshemmnisse vermieden, beseitigt oder abgebaut werden (Art. 1 Abs. 1 THG).

#### **E. 3.1.1**

Das THG ermächtigt den Bundesrat nicht nur Ausführungsvorschriften zu erlassen (Art. 31 Abs. 1 THG), sondern unter anderem auch dazu, die Anforderungen festzulegen, welche Stellen erfüllen müssen, die Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- oder Zulassungsverfahren durchführen (Art. 8 THG).

#### **E. 3.1.2**

Weiter beauftragt es den Bundesrat, unter Berücksichtigung international festgelegter Anforderungen ein schweizerisches System zur Akkreditierung von Stellen zu schaffen, welche Produkte prüfen oder deren Konformität bewerten oder gleichartige Tätigkeiten hinsichtlich Personen, Dienstleistungen oder Verfahren wahrnehmen (Art. 10 Abs. 1 THG).

#### **E. 3.1.3**

Dem Bundesrat obliegt es insbesondere, die Behörde, welche für die Erteilung von Akkreditierungen zuständig ist (Bst. a), die Anforderungen und das Verfahren der Akkreditierung (Bst. b) sowie die Rechtsstellung akkreditierter Stellen und die Rechtswirkungen ihrer Tätigkeit (Bst. c) zu bestimmen (Art. 10 Abs. 2 THG).

#### **E. 3.1.4**

Als Akkreditierung gilt dabei die formelle Anerkennung der Kompetenz einer Stelle, bestimmte Prüfungen oder Konformitätsbewertungen durchzuführen (Art. 3 Bst. o THG).

#### **E. 3.1.5**

Stellen, welche Vollzugsaufgaben aufgrund des THG oder anderer Erlasse im Bereich der technischen Vorschriften wahrnehmen, können Gebühren erheben (Art. 16 Abs. 1 THG). Der Bundesrat erlässt die Gebührenvorschriften (Art. 16 Abs. 2 THG).

### **E. 3.2**

Gestützt insbesondere auf die oberwähnten Bestimmungen hat der Bundesrat die Verordnung vom 17. Juni 1996 über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen (Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung, AkkBV, SR 946.512) erlassen.

### **E. 3.2.1**

Sie regelt namentlich einerseits die Akkreditierung von Stellen, welche Produkte prüfen oder deren Konformität bewerten (Konformitätsbewertungsstellen) oder gleichartige Tätigkeiten hinsichtlich Personen, Dienstleistungen oder Verfahren ausüben, und andererseits die Bezeichnung von Konformitätsbewertungsstellen sowie von Anmelde- und Zulassungsstellen (Art. 1 Abs. 1 AkkBV).

### **E. 3.2.2**

Mit der Akkreditierung wird formell die Kompetenz einer Stelle anerkannt, nach international massgebenden Anforderungen bestimmte Prüfungen oder Konformitätsbewertungen durchzuführen (Art. 2 AkkBV).

### **E. 3.2.3**

Mit der Bezeichnung wird im Hinblick auf die formelle Anerkennung im Rahmen eines internationalen Abkommens bestätigt, dass eine Stelle die Voraussetzungen erfüllt, um nach den Anforderungen des betreffenden Abkommens bestimmte Prüfungen oder Konformitätsbewertungen durchzuführen oder Anmeldungen oder Zulassungen vorzunehmen (Art. 3 AkkBV).

### **E. 3.2.4**

Zuständig für Begutachtungen und Akkreditierungen ist die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS). Sie wird vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) betrieben (Art. 5 Abs. 1 AkkBV).

### **E. 3.2.5**

Die Konformitätsbewertungsstelle hat die Kosten zu tragen, die sie im Rahmen von Verfahren nach der AkkBV verursacht. Die Ansätze richten sich nach den jeweiligen Gebührevorschriften der für das entsprechende Verfahren zuständigen Behörde (Art. 37 AkkBV).

### **E. 3.3**

Für Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen des SECO beziehungsweise der SAS auf dem Gebiet der Akkreditierung ist namentlich die gestützt auf Art. 16 Abs. 2 THG erlassene Verordnung über die Gebühren des Staatssekretariats für Wirtschaft im Bereich der Akkreditierung massgeblich (GebV-Akk, SR 946.513.7).

#### **E. 3.3.1**

Art. 1 Abs. 2 GebV-Akk sieht vor, dass soweit die GebV-Akk keine besondere Regelung enthält, die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1) gelten. Diese wiederum stützt sich auf Art. 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010), der den Bundesrat generell ermächtigt, Bestimmungen über die Erhebung von angemessenen Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung zu erlassen und dabei insbesondere das Verfahren zu deren Erhebung und die Höhe der Gebühren zu regeln; dabei hat er das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip zu beachten.

#### **E. 3.3.2**

Art. 1a GebV-Akk hält ausdrücklich fest, dass wer im Bereich der Akkreditierung eine Verfügung veranlasst oder eine Dienstleistung beansprucht, eine Gebühr bezahlen muss.

### **E. 3.3.3**

Auslagen sind Bestandteil der Gebühr und werden gesondert berechnet (Art. 3 Abs. 1 GebV-Akk). Als Auslagen gelten auch die Kosten für beigezogene Dritte sowie Reise- und Transportkosten (Art. 6 AllgGebV).

### **E. 3.3.4**

Die Gebühren berechnen sich nach Zeitaufwand. Der Gebührenansatz für eine Arbeitsstunde beträgt: Fr. 130.- für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Administrativbereichs bzw. Fr. 220.- für leitende Begutachterinnen und Begutachter des Akkreditierungsbereichs (Art 6 GebV-Akk).

### **E. 3.3.5**

Das SECO unterrichtet die gebührenpflichtige Person vorgängig über die voraussichtlich anfallenden Kosten (Art.4 GebV-Akk).

## **E. 4**

Vorab bemängelt die Beschwerdeführerin in formeller Hinsicht, Dr. B.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ verfügten "teilweise über kein ausreichendes Wissen zum begutachteten Fachgebiet bzw. keine Erfahrungen mit Witness-Audits" und Prof. Dr. C.\_\_\_\_\_ sei "für das spezifische Thema und das eine Kunden-Dossier nicht die richtige Person" gewesen. Sinngemäss scheint diese Kritik darauf hinauszulaufen, dass die Vorinstanz die besagten Fachexperten gar nicht erst für die Begutachtung hätte einsetzen dürfen. Dem entgegnet die Vorinstanz, der Beschwerdeführerin wäre es rechtlich freigestanden, nach Bekanntgabe der vorgesehenen Fachexperten die Ernennung anderer Begutachter zu verlangen (vgl. Duplik vom 20. Oktober 2017, S. 4). Hierzu reichte die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 4. August 2017 Belege zu den Fachkompetenzen der zur Begutachtung eingesetzten Fachexperten ein und legte insbesondere dar, die von der Beschwerdeführerin eingereichten Vorbereitungsunterlagen hätten keinerlei Hinweise darauf ergeben, dass die fachlichen Kompetenzen von Prof. Dr. C.\_\_\_\_\_ nicht dem Angebot der Beschwerdeführerin entsprochen hätten. Die Rügen zu den in Frage gestellten Kompetenzen aller Fachexperten seien haltlos.

### **E. 4.1**

Nach Art. 10 Abs. 1 AkkBV gibt die SAS dem Gesuchsteller die Namen der Begutachter rechtzeitig bekannt. Sie kann zur Begutachtung aussenstehende Experten beiziehen, welche im Namen der SAS handeln (Art. 10 Abs. 2 AkkBV). In begründeten Fällen kann der Gesuchsteller innerhalb von zehn Tagen seit Bekanntgabe die Ernennung anderer Begutachter verlangen. Im Konfliktfall entscheidet der Leiter der SAS (Art. 10 Abs. 3 AkkBV). Vorliegend wurden der Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 26. April 2016 die Namen der Fachexperten, Dr. B.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_, für die Witness-Begutachtung vom 11./12. Mai 2016 mitgeteilt. Des Weiteren wurde mit E-Mail vom 14. September 2016 bestätigt, dass Prof. Dr. C.\_\_\_\_\_ als Fachexperte bei der Witness-Begutachtung vom 5./6. Dezember 2016 anwesend sein werde. In der Folge hat es die Beschwerdeführerin jedoch unterlassen, innert der von Art. 10 Abs. 3 AkkBV vorgesehenen Frist von zehn Tagen die Ernennung anderer Begutachter zu verlangen. Dass sie dazu aus objektiven Gründen nicht im Stande gewesen wäre, macht die Beschwerdeführerin nicht geltend. Nicht als solche gelten können die Erklärung, sie habe auf die "Notwendigkeit und professionelle Leistungserbringung gemäss Kostenschätzung der SAS" vertrauen" müssen oder der

Einwand, sie habe der Vorinstanz als "Monopolisten" nicht anders als mit "Ja" begegnen können und nur eine "formelle Zustimmung" abgegeben. Dass sich die Beschwerdeführerin zu den vorgeschlagenen Fachexperten nicht rechtzeitig hätte sachkundig machen können und die Einsetzung anderer, besser geeigneter Personen hätte verlangen können, stellt sie zu Recht nicht in Abrede. Sind hier keine rechtlich beachtlichen Gründe ersichtlich, welche geeignet wären, die Qualifikationen, die Eignung sowie die Anzahl der Fachexperten (zwei für die Witness-Begutachtung vom 11./12. Mai 2016) grundsätzlich in Frage zu stellen, braucht deshalb auf die entsprechende Kritik der Beschwerdeführerin nicht weiter eingegangen zu werden. Soweit hingegen die eigentliche Angemessenheit der real geleisteten Begutachtungstätigkeiten der eingesetzten Fachexperten angezweifelt wird und die angebliche Verletzung des von der Beschwerdeführerin entgegengebrachten Vertrauens in die Vorinstanz gerügt wird, ist darauf in E. 6 zurückzukommen.

## **E. 5**

In formeller Hinsicht bemängelt die Beschwerdeführerin weiter, ihr sei zu Unrecht keine Einsicht in die Leistungsabrechnungen der Fachexperten gewährt worden. Damit rügt sie sinngemäss eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

### **E. 5.1**

Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 ff. VwVG). Insbesondere hat die Behörde ihren Entscheid in der Regel nachvollziehbar zu begründen, so dass er sachgerecht angefochten werden kann (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG). Dementsprechend hat die Behörde wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indes nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 141 III 28 E. 3.2.4 m.w.H.). Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen (vgl. BGE 112 Ia 107 E. 2b; BVGE 2017 I/4 E. 4.2; Urteil des BVGer A-4492/2017 vom 28. Juni 2018 E. 3.2 betr. Kostenverfügung; vgl. zum Ganzen: Uhlmann/Schilling-Schwank, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 35 Rz. 17 ff.; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 629 ff., je m.w.H.). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, weshalb seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache grundsätzlich zur Aufhebung der mit dem Verfahrensmangel behafteten Verfügung führt. Ausnahmsweise kann eine Gehörsverletzung indessen als geheilt gelten, wenn die Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in welchem die Rechtsmittelinstanz mit der gleichen Kognition prüft wie die Vorinstanz, die Gehörsverletzung nicht besonders schwer wiegt und der betroffenen Partei durch die Heilung kein Nachteil entsteht (vgl. statt vieler BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BVGer A-4492/2017 vom 28. Juni 2018 E. 3.3; Waldmann/ Bickel, Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 29 Rz. 114 ff.).

### **E. 5.2**

Die hier zur Diskussion stehenden Gebühren im Gesamtbetrag von Fr. 9'644.45 setzen sich gemäss der Vorinstanz wie folgt zusammen (vgl. Ziffer 11 der angefochtenen Verfügung):

"Rechnung Nr. 1101018203 für den Aufwand des Fachexperten Herrn Prof Dr. C.\_\_\_\_\_; 15.5h Aufwand à Fr. 220.-/h, 2h Reisezeit à CHF 220.-/h, Spesen (CHF 77.50); CHF 3'927.50" "Rechnung Nr. 1101018238 für den Aufwand des Fachexperten Herrn Dr. B.\_\_\_\_\_; 16h Aufwand à CHF 220.-/h, 6.6h Reisezeit à CHF 220.-/h, Spesen (744.95); CHF 5'716.95"

### **E. 5.2.1**

Die Vorinstanz hat sich zur Berechnung der strittigen Gebühren einerseits auf die GebV-Akk und die AllGebV, insbesondere Art. 6 GebV-Akk, gestützt, wo für leitende Begutachterinnen und Begutachter des Akkreditierungsbereichs ein Stundenansatz von Fr. 220.- vorgesehen ist. Andererseits griff sie, wie aus ihrem Schreiben vom 30. März 2017 an die Beschwerdeführerin hervorgeht, auch auf das Dokument Nr. 704.dw "Anleitung für Fachexperten" zurück, die sie der Beschwerdeführerin als Beilage des soeben erwähnten Schreibens auszugsweise zur Kenntnis gebracht hatte. Diese Anleitung sieht für Fachexperten folgende Vergütungen vor: o Für den Zeitaufwand zur Vorbereitung und Berichterstattung im Falle eines Begutachtungstages zur Erteilung, Erweiterung oder Erneuerung der Akkreditierung die Vergütung eines Zeitaufwandes von 4 bis 6 Stunden, im Falle zweier Begutachtungstage diejenige eines Zeitaufwandes von 6 bis 9 Stunden. Pausen dürfen nicht verrechnet werden. o Für Mittag und Abendessen eine Pauschale von Fr. 27.50; für Mittagessen, die günstiger als dieser Betrag waren, muss kein Beleg eingereicht werden. Sofern die Auslagen für das Mittagessen höher sind, wird gegen Einreichung der Originalquittung maximal die doppelte Pauschale vergütet. o Für die Übernachtung "gemäss geltendem SECO-Reglement" ein Maximalbetrag von CHF 180.- pro Nacht unter Beilage der Originalquittung. o Fachexperten wird ein ganzes Billet 1. Klasse vergütet, sofern die Auslage belegt wird. Diese "Anleitung für Fachexperten", welche die Vorinstanz am 30. März 2017 auszugsweise ins Recht legte, ist eine Verwaltungsverordnung. Solche Verordnungen richten sich an Behörden. Sie entfalten grundsätzlich nur im verwaltungshierarchischen Verhältnis zwischen über- und untergeordneter Verwaltungseinheit verpflichtende Wirkung, d.h. es können nicht allein gestützt auf sie Verwaltungsrechtsverhältnisse zum Bürger geregelt werden. Trotz ihrer Unverbindlichkeit für Gerichte werden Verwaltungsverordnungen praxisgemäss berücksichtigt, wenn sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen erlauben. Daher weichen Gerichte nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, jedenfalls solange nicht als diese die rechtlichen Vorgaben sachgerecht und überzeugend konkretisieren. Insofern dienen Verwaltungsverordnungen dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten. Darüber hinaus können Verwaltungsverordnungen freilich auch die Rechtsstellung des Bürgers indirekt mitprägen und Aussenwirkung entfalten (vgl. für viele Urteil des BVGer B-748/2018 vom 1. Mai 2018 E. 3.6, mit Verweis auf BGE 141 III 401 E. 4.2.2).

### **E. 5.2.2**

Im vorliegenden Fall ergeben sich weder aus den Vorbringen der Beschwerdeführerin noch aus den Akten schlüssige Anhaltspunkte, welche es gebieten würde, die von der Vorinstanz in ihrer Verwaltungsverordnung festgehaltenen Ansätze ernsthaft in Frage zu stellen. Insofern ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz der Berechnung ihrer Gebühren die fraglichen Ansätze zugrunde legte (vgl. auch nachfolgende E. 6.1).

### **E. 5.3**

Der Beschwerdeführerin wurde sowohl für die Begutachtungen vom 11./12. Mai 2016 als auch vom 5./6. Dezember 2016 jeweils ein detailliertes Programm zugesandt, aus welchem die Präsenzzeiten aller Beteiligten, insbesondere auch der Fachexperten B.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_, hervorgehen. Aus dem E-Mailwechsel vom 14. September 2016 (Beilage 10 zur vorinstanzlichen Vernehmlassung) zwischen dem leitenden Begutachter, E.\_\_\_\_\_, und der Beschwerdeführerin geht einzig hervor, dass Prof. Dr. C.\_\_\_\_\_ nur am 5. und nicht auch am 6. Dezember 2016 anwesend sein würde. Andere Abweichungen von diesem Programm werden nicht geltend gemacht und lassen sich auch den vorgelegten Akten nicht entnehmen. Nach dem "Programm für die erneute Erteilung der Akkreditierung 4.0" ist für Prof. Dr. C.\_\_\_\_\_ von einem Aufwand vor Ort von 8 Stunden 45 Minuten auszugehen (am 5. Dezember 2016 von 8.30 Uhr bis 12.30 Uhr und von 13.30 Uhr bis 17.15 Uhr). Für Dr. B.\_\_\_\_\_ ergibt sich gemäss "Programm für das begleitete Audit WA 3046\_00034 beim Zentrum X.\_\_\_\_\_ Y.\_\_\_\_\_" ein Zeitaufwand vor Ort ohne Pausen von 15 Stunden und 15 Minuten (am 11. Mai 2016 von 8.30 Uhr morgens bis 18.15 Uhr abends und am 12. Mai 2016 von 8.00 Uhr bis 13.30 Uhr). Da die Begutachtungen eineinhalb beziehungsweise zwei Tage dauerte, ist für die Vorbereitungszeit gemäss der "Anleitung" bei beiden Experten von mindestens 6 Stunden max. 9 Stunden Vorbereitungszeit auszugehen. Die Spesen im Zusammenhang mit der Begutachtung durch Prof. Dr. C.\_\_\_\_\_ werden in der angefochtenen Verfügung mit Fr. 77.50 beziffert und enthalten eine Mahlzeit sowie die Reisekosten mit dem öffentlichen Verkehr. Werden die Kosten für eine Mahlzeit gemäss "Anleitung" mit Fr. 27.50 veranschlagt, betragen die verrechneten Reisekosten Fr. 50.-. Für Dr. B.\_\_\_\_\_ betragen die verrechneten Spesen insgesamt Fr. 744.95. Gemäss den Angaben in der angefochtenen Verfügung sind darin zwei Übernachtungen und vier Mahlzeiten enthalten. Werden gemäss "Anleitung" für zwei Übernachtungen Fr. 360.- und für vier Mahlzeiten Fr. 110.- veranschlagt, ergibt sich für die Reisekosten ein Betrag von Fr. 274.95.-.

### **E. 5.4**

Die in Rechnung gestellten Beträge lassen sich folglich auch ohne die geforderte Einsicht in die Leistungsabrechnungen der eingesetzten Fachexperten aufschlüsseln. Nicht ersichtlich ist somit, inwiefern die Vorinstanz ihre Begründungspflicht beziehungsweise den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt haben könnte, indem sie dieser die fraglichen Detailabrechnungen (samt Quittungen) vorenthielt. Die entsprechende Rüge ist insofern unbegründet und das Gesuch der Beschwerdeführerin um Einsichtnahme in die detaillierten Leistungsabrechnungen der eingesetzten Fachexperten abzuweisen.

### **E. 6**

Die hier strittige Gebühr für Dienstleistungen der Vorinstanz auf dem Gebiet der Akkreditierung ist den Kausalabgaben zuzurechnen. Die Verpflichtung zu einer öffentlich-rechtlichen Geldleistung bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche die Leistungspflicht mindestens in den Grundzügen festlegt (Art. 127 Abs. 1 BV). Delegiert der Gesetzgeber, wie hier in Art. 16 THG, die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, so muss er zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage selber festlegen. Das Erfordernis der Bestimmtheit kann bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese

Schutzfunktion erfüllt (vgl. Urteil des BGer 9C\_82/2017 vom 31. Mai 2017 E. 3.2).

### **E. 6.1**

Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll. Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 BV). Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (vgl. Urteil des BGer 2C\_399/2017 vom 28. Mai 2018 E. 8.4.1 mit Hinweis auf BGE 143 I 220 E. 5.2.2, 143 I 147 E. 6.3.1 und 141 I 105 E. 3.3.2; BVGE 2008/41 E. 5.3.1; Urteil des BVGer C-1264/2013 vom 2. Mai 2014 E. 3.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2777 ff.). Eine gewisse Pauschalierung oder Schematisierung ist zulässig und mit der Rechtsgleichheit vereinbar (vgl. BGE 139 I 138 E. 3.5; 138 II 111 E. 5.3.4; 137 I 257 E. 6.1.1; 129 I 290 E. 3.2).

### **E. 6.2**

Eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips wird von der Beschwerdeführerin weder ausdrücklich noch sinngemäss geltend gemacht und braucht vorliegend nicht diskutiert zu werden, nachdem sich auch den Akten keine Hinweise auf eine Verletzung entnehmen lassen.

### **E. 6.3**

Mit ihren Einwänden stellt die Beschwerdeführerin jedoch die Angemessenheit der von ihr geforderten Gebühr und damit die Einhaltung des Äquivalenzprinzips in Frage:

#### **E. 6.3.1**

Die Vorinstanz begutachtet und akkreditiert Konformitätsbewertungsstellen gestützt auf internationale Normen. Mit der Akkreditierung wird formell die Kompetenz einer Stelle anerkannt, nach vorgegebenen Anforderungen Konformitätsbewertungen durchzuführen (vgl. Art. 3 Bst. o THG). Vorliegend kommt der Vorinstanz diesbezüglich ein ausgeprägtes Fachwissen zu. Das Bundesverwaltungsgericht kann auf kein gleichwertiges Fachwissen zurückgreifen. Die Vorinstanz vermag deshalb insbesondere besser zu beurteilen, welche Aufwendungen für die Begutachtung und Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen, wie sie die Beschwerdeführerin führt, erforderlich sind. Dies betrifft namentlich auch die durch Fachexperten durchzuführenden Begutachtungen (vgl. Art. 9 ff. AkkBV). Das Bundesverwaltungsgericht hat somit zwar die sich stellenden Fragen grundsätzlich frei zu prüfen, sich aber dort eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, wo der Vorinstanz zur Beantwortung spezifischer Fachfragen ein erheblicher Handlungsspielraum belassen wird, so namentlich wenn es um die erforderlichen Begutachtungstätigkeiten durch Fachexperten geht. Dabei variiert der Grad der Zurückhaltung im Einzelfall je nach der Natur der sich stellenden Fragen und dem

erforderlichen Fachwissen. Insofern weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Not von der Beurteilung der Vorinstanz ab, nicht zuletzt, wenn diese im Rahmen ihrer Vernehmlassung in hinreichendem Umfang zu Beschwerdeführigen Stellung genommen hat und ihre Darlegungen nachvollziehbar und einleuchtend sind (vgl. BVGE 2010/11 E. 4.2, 2008/14 E. 3.1 f., 4.3.2; Urteil des BVGer B-6405/2016 vom 5. Dezember 2017 E. 3.1; Zibung/Hofstetter, Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 49 Rz. 45 ff.).

### **E. 6.3.2**

Die Beschwerdeführerin beanstandet zunächst, für Auslagen zu Reise- und Aufenthaltskosten von Dr. B. \_\_\_\_\_ seien einerseits Fr. 2'196.95 und für D. \_\_\_\_\_ Fr. 988.60 verrechnet worden. Insbesondere sei die Verrechnung der Anreise von Dr. B. \_\_\_\_\_ ab seinem Wohnort in Deutschland, anstatt ab Bern, treuwidrig.

#### **E. 6.3.2.1**

Mit ihrer Rüge, die in der angefochtenen Verfügung erwähnten Auslagen zu Reise- und Aufenthaltskosten seien höher als in der Kostenschätzung vom 3. Mai 2016, macht die Beschwerdeführerin sinngemäss eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) geltend. Nach diesem Grundsatz hat jede Person Anspruch darauf, von staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Dies beinhaltet auch den Anspruch, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 624 ff.). Ein wichtiger Anwendungsfall des Vertrauensschutzes ist der Schutz von Privaten bei unrichtigen behördlichen Auskünften (vgl. dazu und zum Folgenden BGE 137 II 182 E. 3.6.2; BGE 131 II 627 E. 6.1; BGE 129 I 161 E. 4.1; BGE 127 I 31 E. 3a; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 667 ff.; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 176 ff.; Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, Bd. I: Les fondements, 3. Aufl. 2012, S. 923 ff.). Hierbei bedarf es für eine erfolgreiche Geltendmachung des Vertrauensschutzprinzips zunächst einer Vertrauensgrundlage als Anknüpfungspunkt. Gemeint ist ein Verhalten eines staatlichen Organs, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst (Urteile des BVGer A-7486/2016 vom 14. Dezember 2017 E. 2.2.2; A-5757/2015 vom 19. Februar 2016 E. 2.6; A-525/2013 vom 25. November 2013 E. 2.5.3). Mündliche oder schriftliche Auskünfte und Zusicherungen einer Verwaltungsbehörde bilden eine Vertrauensgrundlage, wenn sie sich auf eine konkrete, den betroffenen Privaten berührende Angelegenheit beziehen (BGE 131 II 627 E. 6.1; Urteil des BVGer A-7486/2016 vom 14. Dezember 2017 E. 2.2.2; Wiederkehr/ Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, N. 2057). Das Vertrauen in eine unrichtige behördliche Auskunft wird nach Lehre und Rechtsprechung geschützt, wenn: o die Auskunft geeignet war, Vertrauen zu begründen; o die Behörde zur Auskunftserteilung zuständig war oder der Bürger diese aus zureichenden Gründen als zuständig erachten durfte; o die Auskunft vorbehaltlos erteilt wurde; o die Unrichtigkeit der Auskunft nicht erkennbar war; o im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen wurden, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können; o der Sachverhalt und die Rechtslage seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren haben; o das Interesse am Schutz des Vertrauens in die unrichtige Auskunft gegenüber dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung überwiegt.

#### **E. 6.3.2.2**

Vorliegend ist in der Kostenschätzung vom 3. Mai 2016 die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Vertrauensgrundlage zu erblicken. Dieses Dokument trägt den Titel "Unverbindliche Schätzung der Kosten der SAS für den Zeitraum vom". Aufgrund der Bezeichnung als "unverbindliche Schätzung" kann die Auskunft im Rahmen dieser Kostenschätzung von vornherein nicht als vorbehaltlos qualifiziert werden, weshalb eine der kumulativen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes nicht gegeben ist. Auf die anderen Voraussetzungen ist somit nicht näher einzugehen. Ausserdem ist zum Kostenvoranschlag vom 3. Mai 2016 anzumerken, dass dieser bis zwei Wochen vor der Witness-Begutachtung hätte beanstandet werden können (Ziff. 24.1 SAS Dokument Nr. 707). Dies wurde der Beschwerdeführerin auch vorgängig mit E-Mail vom 10. Mai 2016 mitgeteilt. In der Folge hat die Beschwerdeführerin jedoch keine Beanstandungen vorgebracht.

### **E. 6.3.2.3**

Dass die Beschwerdeführerin dies unterlassen hat, weil sie ganz allgemein "auf Notwendigkeit und professionelle Leistungserbringung gemäss Kostenschätzung der SAS vom 03.05.2016 (CHF 16'045.-)" habe "vertrauen" müssen beziehungsweise dass sie angeblich: "Zu allen Kostenschätzungen der SAS konnte die Zertifizierungsstelle A.\_\_\_\_\_ AG immer nur "Ja" sagen, weil der Anbieter als Monopolist keine Alternative offenlässt und seine Angaben in guten Treuen als korrekt angenommen werden mussten. Dabei handelt es sich allerdings einzig um eine formelle Zustimmung. Materiell ist der Anbieter einer Leistung daran zu messen, ob diese verhältnismässig im Aufwand und durch den Sachverhalt begründet ist. Wenn sich herausstellt, dass die erbrachte Leistung ungenügend ist, muss das Hinterfragen erlaubt und eine Minderung möglich sein." (Replik vom 23. September, S. 2) vermag ihren Vorwurf, wonach der Grundsatz des Vertrauensschutzes in diesem Kontext verletzt worden sei, nicht zu erhärten.

### **E. 6.3.3**

Des Weiteren rügt die Beschwerdeführerin die Höhe des Betrags, welcher für die Reisezeit von Dr. B.\_\_\_\_\_ verrechnet worden ist. Sie beanstandet, dessen Anreise sei im Umfang von 6.6 Stunden verrechnet worden. Ihrer Ansicht nach hätte nach Treu und Glauben von einer Anreise von Bern aus - und nicht vom Wohnort des Fachexperten - ausgegangen werden müssen. Für die Reisezeit des in D-(...) Z.\_\_\_\_\_ (Deutschland) wohnhaften Dr. B.\_\_\_\_\_ verrechnete die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung 6.6 Stunden. Bei einer Anreise mit dem Zug beträgt die kürzeste Verbindung von Z.\_\_\_\_\_ nach Y.\_\_\_\_\_ 6 Stunden und 21 Minuten (vgl. [www.sbb.ch](http://www.sbb.ch)). Zählt man noch einige wenige Minuten Fussmarsch vom Wohnort bis zur Zugstation und von der Zugstation bis zum Ort der Vor-Ort-Begutachtung hinzu, ist eine Reisezeit von 6.6 Stunden für den Hinweg und zusätzlich die gleiche Zeit für den Rückweg sicherlich zutreffend. Die verrechneten 6.6 Stunden stellen somit die Hälfte der gesamten Reisezeit des Fachexperten Dr. B.\_\_\_\_\_ dar. Auch die verrechneten Reisekosten geben zu keinen Bemerkungen Anlass, ist doch die Vorinstanz mit den dafür in Rechnung gestellten Fr. 50.- für Prof. Dr. C.\_\_\_\_\_ beziehungsweise Fr. 274.95 (vgl. voranstehende E. 5.2 f.) für Dr. B.\_\_\_\_\_ unter dem Betrag geblieben, der gemäss Online-Ticketshop für entsprechende Tickets bezahlt werden müsste (ein Billet 1. Klasse von Y.\_\_\_\_\_ nach Z.\_\_\_\_\_ [bzw. nach W.\_\_\_\_\_], dem Wohnort von Dr. B.\_\_\_\_\_ [vgl. Beilage 4 zur Stellungnahme der Vorinstanz], kostet z.B. gemäss SBB [ [www.sbb.ch](http://www.sbb.ch) ] Fr. 548.- im Normalangebot und Fr. 300.- im Sparangebot. Angesichts der tatsächlich erfolgten Begutachtungsdauer (vgl. E. 5.2 f.) erscheint auch die

Anzahl angerechneter Mahlzeiten und Übernachtungen als angemessen.

#### **E. 6.3.4**

Die Beschwerdeführerin bringt ferner sinngemäss vor, der Aufwand der Fachexperten sei unverhältnismässig hoch gewesen.

##### **E. 6.3.4.1**

Die Begutachtung des Akkreditierungsgesuchs hat nach den international massgebenden Anforderungen zu erfolgen, insbesondere der SN EN ISO/IEC 17011 (Art. 5 Abs. 2 AkkBV i.V.m. Anhang 1 zur AkkBV). Die internationalen Vorgaben schreiben namentlich eine Vor-Ort-Begutachtung vor. Das Begutachtungsteam hat demnach die Begutachtung der Dienstleistungen der Konformitätsbewertungsstelle zur Konformitätsbewertung einerseits am Standort der Konformitätsbewertungsstelle durchzuführen und andererseits an weiteren Standorten, wo die Konformitätsbewertungsstelle tätig ist, Vor-Ort-Beobachtungen durchzuführen, um Nachweise zusammenzutragen, dass die Konformitätsbewertungsstelle die für den zutreffenden Bereich relevanten Normen sowie weitere Anforderungen einhält (Ziff. 7.7.2 SN EN ISO/IEC 17011).

##### **E. 6.3.4.2**

Die Vorinstanz übermittelte der Beschwerdeführerin am 29. April 2016 das Programm für die Begutachtung vom 11./12. Mai 2016 und am 15. November 2016 das Programm für die Begutachtung vom 5./6. Dezember 2016. Obschon die beiden Programme ausreichend detailliert sind und der Ablauf der Witness-Begutachtungen nachvollziehbar und somit - im Vorfeld - konkrete Rügen möglich gewesen wären, bringt die Beschwerdeführerin lediglich vage und in pauschaler Weise vor, dass der von den Fachexperten betriebene Aufwand nicht angemessen gewesen sei. Die Beschwerdeführerin legt indessen nicht substantiiert dar und es ist auch sonst nicht aus den Akten ersichtlich, welche Begutachtungshandlungen aus welchen Gründen nicht notwendig und daher verzichtbar gewesen wären. Die Beschwerdeführerin hatte sich zudem im Vorfeld dem (von der Vorinstanz) vorgeschlagenen Ablauf der Begutachtung nicht widersetzt, obschon ihr das Programm für die Witness-Begutachtungen rechtzeitig bekannt gegeben worden war. Bei dieser Ausgangslage hat das Bundesverwaltungsgericht keinen Anlass an der Angemessenheit der Höhe der in der angefochtenen Verfügung festgehaltenen Begutachtungsstunden zu zweifeln, dies umso mehr, als das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich Zurückhaltung übt und nicht leichtthin in Ermessensentscheide der Vorinstanz eingreift (vgl. E. 6.3.1), wenn sich, wie hier, die Vorinstanz durch besonderen Sachverstand auszeichnet und über einen gewissen Handlungsspielraum verfügt.

##### **E. 6.3.4.3**

Im Ergebnis legt die Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar dar und es ist auch sonst nichts Schlüssiges aus den bisher offengelegten Akten ersichtlich, inwiefern und weshalb der durch die Fachexperten getätigte Aufwand und die damit zusammenhängenden Spesen unverhältnismässig hoch gewesen sein sollen.

##### **E. 6.3.4.4**

Deshalb besteht kein Anlass, die Angemessenheit der strittigen Gebührenverfügung grundsätzlich in Frage zu stellen.

#### **E. 6.4**

Dass die Beschwerdeführerin die Qualität des Berichts der Fachexperten beanstandet und rügt, dieser sei gar unsorgfältig, stark fehlerbehaftet verfasst worden, ist im vorliegenden Zusammenhang nicht von Belang, dient dieser Bericht doch lediglich als Grundlage für den Entscheid, ob eine Akkreditierung erteilt, beibehalten oder entzogen werden soll. Im vorliegenden Verfahren ist einzig die Gebührenverfügung angefochten und insofern der Bericht der Fachexperten nicht Streitgegenstand (vgl. E. 1.4).

#### **E. 6.5.1**

Die Beschwerdeführerin macht alsdann geltend, ein Teil der Leistungen über Fr. 5'828.60 sei bereits am 17. Juni 2016 in Rechnung gestellt und von ihr beglichen worden. Da die effektive Leistung der beiden Fachexperten, Dr. B. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_, kaum mehr als 50 % des zu Erwartenden betragen habe und der leitende Begutachter der SAS, E. \_\_\_\_\_, am 30. September 2016 seinen eigenen Aufwand mit Fr. 1'607.50 ebenfalls in Rechnung gestellt habe, hätte sie (die Beschwerdeführerin) davon ausgehen dürfen, dass dies die vollständige Abrechnung darstellen würde.

#### **E. 6.5.2**

Die Beschwerdeführerin beruft sich auch hier sinngemäss auf eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV, vgl. hierzu E. 6.3.2.1). Im Einzelnen bringt sie sinngemäss vor, sie hätte aufgrund der bereits fakturierten Gebühren in Höhe von insgesamt Fr. 7'436.10 (d.h. Fr. 5'828.60 + Fr. 1'607.50) davon ausgehen können, dass dies die vollständige Gebühr für die Erneuerung der Akkreditierung darstelle (S. 3 der Beschwerde, unter Bst. b). Insbesondere angesichts der Kostenschätzung vom 3. Mai 2016, mit welcher Gebühren in Höhe von Fr. 16'045.- in Aussicht gestellt worden waren, ist nicht nachvollziehbar, inwiefern die Beschwerdeführerin darauf hätte vertrauen können, dass die bereits fakturierten Gebühren in Höhe von insgesamt Fr. 7'436.10 die vollständige Gebühr darstellen würden. Somit fehlt es bereits an einer hinreichenden Vertrauensgrundlage, weshalb sich die Beschwerdeführerin hier zu Unrecht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes beruft.

#### **E. 7**

Im Lichte dieser Erwägungen lässt sich die strittige Gebühr von insgesamt Fr. 9'644.45 nicht beanstanden. Die Beschwerdeführerin hat nicht konkret und nachvollziehbar dargelegt und es geht auch nicht aus den Akten hervor, inwiefern die Begutachtungstätigkeiten der Fachexperten mit wesentlich geringerem Aufwand zu bewerkstelligen gewesen wären, beziehungsweise inwiefern der in Rechnung gestellte Aufwand konkret zu beanstanden wäre. Nachdem somit die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt, ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

#### **E. 8**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin, weshalb ihr die Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden auf Fr. 1'000.- festgesetzt (vgl. Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs.1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs.1 VGKE).

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