

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-5613/2007
{T 1/2}

Urteil vom 21. Dezember 2007

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz), Richterin Kathrin Dietrich, Richter André Moser,
Gerichtsschreiber Martin Föhse.

Parteien

Einwohnergemeinde Wenslingen, Hauptstrasse 165,
4493 Wenslingen,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), Zukunft-
strasse 44, Postfach, 2501 Biel,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verwaltungsgebühr.

Sachverhalt:

A.

Die Einwohnergemeinde Wenslingen betreibt auf ihrem Gemeindegebiet ein Kabelnetz und überträgt auf diesem Radio- und Fernsehprogramme.

B.

Mit Schreiben vom 7. August 2007 teilte das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) der Einwohnergemeinde Wenslingen mit, ihre Konzession für die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen sei aufgrund der Revision des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG, SR 784.10) und des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) per 1. April 2007 dahin gefallen, weshalb sie automatisch als meldepflichtige Fernmeldedienstanbieterin registriert worden sei.

C.

Mit Verfügung gleichen Datums auferlegte das BAKOM der Gemeinde Wenslingen für die Aufsicht über sie als registrierte Anbieterin von Fernmeldediensten für die Periode vom 1. April 2007 bis zum 31. Dezember 2007 eine Verwaltungsgebühr von Fr. 720.–.

D.

Gegen diese Verfügung reicht die Einwohnergemeinde Wenslingen (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 17. August 2007 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde ein. Sie beantragt, die Verwaltungsgebühr sei auf einen dem Aufwand für die Registrierung und der Grösse und somit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kabelnetzansichters entsprechenden Betrag herabzusetzen.

E.

In ihrer Stellungnahme vom 29. Oktober 2007 schliesst das BAKOM (Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde.

F.

Die Beschwerdeführerin hat keine Schlussbemerkungen eingereicht.

G.

Auf die Ausführungen der Parteien wird – soweit entscheidrelevant –

im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene Entscheid des BAKOM vom 7. August 2007 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) dar. Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Eine Ausnahme gemäss 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.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist formelle Adressatin der angefochtenen Verfügung, durch den angefochtenen Entscheid auch materiell beschwert und deshalb zur Beschwerde befugt.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach einzutreten. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid mit voller Kognition (Art. 49 VwVG).

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die von der Vorinstanz auferlegte Gebühr sei unverhältnismässig. Weiter führe sie zu einer Erhöhung der Benützungsgebühren von Fr. 3.70 pro Abonnent ohne direkte Gegenleistung, was ihre Marktfähigkeit negativ beeinflusse. Die Gebühr sei der Grösse des Anbieters anzupassen, da die Kosten für Registrierung und Aufsicht nicht in jedem Fall gleich gross seien. Sie bezweifle, dass die erhobene Gebühr nur kostendeckend sei. Zusammengefasst rügt sie die Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrund-

satzes und des Kostendeckungsprinzips im Zusammenhang mit der ihr auferlegten öffentlichen Abgabe.

2.2 Die Vorinstanz führt aus, infolge der Revision von FMG und RTVG seien die Inhaberinnen von Konzessionen für die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen – und damit auch die Beschwerdeführerin – rückwirkend per 1. April 2007 (Datum des Inkrafttretens der Änderung des FMG [AS 2007 921 939] und des Inkrafttretens des neuen RTVG [AS 2007 737 781]) als meldepflichtige Anbieter von Fernmeldediensten im Sinne von Art. 4 FMG registriert worden. Gestützt auf Art. 40 Abs. 1 Bst. a FMG i.V.m. Art. 3a Abs. 3 der Verordnung des UVEK vom 22. Dezember 1997 über Verwaltungsgebühren im Fernmeldebereich (SR 784.106.12, nachfolgend GebV UVEK) erhebe das BAKOM für die Aufsicht über eine registrierte meldepflichtige Anbieterin von Fernmeldediensten eine jährliche Verwaltungsgebühr von Fr. 960.–. Die Gebühr beruhe auf einer gesetzlichen Grundlage und halte auch vor dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip stand.

3.

Das Bundesamt wacht darüber, dass das internationale Fernmelde-recht, 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 Registrierung der Anbieterinnen von Fernmeldediensten und die Aufsicht über sie (Art. 40 Abs. 1 Bst. a FMG). Das Departement legt die Verwaltungsgebühren fest. Es kann die Festlegung von Gebühren untergeordneter Bedeutung an das Bundesamt übertragen (Art. 41 Abs. 2 FMG). Für die Aufsicht über eine erfasste Fernmeldedienstanbieterin erhebt das BAKOM eine jährliche Verwaltungsgebühr von Fr. 960.– (Art. 3a Abs. 3 GebV UVEK).

4.

Gebühren gehören zu den Kausalabgaben und stellen zusammen mit den Steuern die öffentlichen Abgaben dar. Während Steuern voraussetzungslos geschuldet werden, bedürfen die Gebühren eines besonderen Entstehungsgrunds (causa). Kausalabgaben entstehen grundsätzlich aus einer von einer Verwaltungsorganisation beanspruchten Dienst- oder Sachleistung (FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 262 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 2626; vgl. auch Entscheidung der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 2. Au-

gust 2005, veröffentlicht in Verwaltungspraxis des Bundes [VPB] 70.17 E. 7). Die Verwaltungsgebühr ist das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2627). Für die Bemessung der Kausalabgaben gelten zwei besondere Grundsätze, nämlich das Kostendeckungsprinzip (vgl. auch Art. 40 Abs. 1 Bst. a FMG) und das Äquivalenzprinzip (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 56 Rz. 11).

5.

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 TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 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 und 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, Volume III, 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 I A 171 E. 2a und BGE 97 I 193 E. 6 jeweils mit Hinweisen).

5.2 Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung vom 29. Oktober 2007 einige Aufgaben an, die sie im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit wahrzunehmen hat: Recherchen bezüglich der Existenz meldepflichtiger Fernmeldedienstanbieterinnen; periodisches Überprüfen der Übereinstimmung der gemeldeten mit den tatsächlich angebotenen Diensten; laufende Überwachung der Einhaltung sämtlicher übrigen fernmelderechtlichen Verpflichtungen wie etwa die Leitweglenkung der Notrufdienste, der unentgeltliche Zugang zu den Diensten für Hör- und Sehbehinderte, die Sperrung des Zugangs zu Nummern mit porno-

graphischem Inhalt, das Erstellen des Gebührennachweises etc; Bearbeitung konkreter Beschwerden und Hinweise aus der Öffentlichkeit; Evaluation der einschlägigen Regulierung in juristischer und technischer Hinsicht. Weiter macht sie sogenannte "indirekte Kosten" geltend wie etwa der entsprechende Anteil an den Gesamtkosten für Direktion, Stab, Rechnungswesen, Personalwesen, Logistik etc. In der Summe entstünden so für die Aufsicht über die Fernmeldediensteanbieterinnen für das Jahr 2007 hochgerechnet Kosten von rund Fr. 759'000.–. Demgegenüber erwartet sie einen Gebührenertrag von rund Fr. 794'000.–, was zu einem Kostendeckungsgrad von 104,6 % führen würde. Da der Gesamtertrag der Gebühren die Ausgaben nur geringfügig übersteige, sei das Kostendeckungsprinzip eingehalten. Schliesslich führt sie aus, die fragliche Aufsichtstätigkeit hätte in den letzten Jahren sogar erhebliche Kostenunterdeckungen ausgewiesen. Im Falle einer nachhaltigen Kostenüberdeckung würde sich allerdings eine Anpassung der Gebührenhöhe aufdrängen.

5.3 Die Angaben der Vorinstanz werden von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Im Übrigen besteht auch kein Anlass, an deren Richtigkeit zu zweifeln. Die von der Vorinstanz bei der Berechnung ihres Gesamtaufwandes einbezogenen Kostenpunkte entsprechen den in der Rechtsprechung anerkannten Elementen und sind als Berechnungsgrundlage anzuerkennen (vgl. oben, E. 5.1). Der dieses Jahr zu erwartende Einnahmenüberschuss von rund 4,6 % kann als geringfügig im Sinne von Rechtsprechung und Lehre bezeichnet werden. Auch mit Blick auf die Unterdeckungen in den Jahren 2004 bis 2006 besteht diesbezüglich zur Zeit für die Vorinstanz kein Handlungsbedarf. Eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips ist daher nicht ersichtlich.

6.

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. Es ist nicht erforderlich, dass die Gebühr in jedem Falle exakt dem tatsächlichen Aufwand der Behörde entspricht (vgl. BGE 120 Ia 171 E. 2a). 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).

6.2 Die Vorinstanz stellt die der Beschwerdeführerin auferlegte Gebühr zunächst in Relation mit dem in Art. 1 Abs. 2 GebV UVEK statuierten Stundenansatz für Verwaltungsgebühren im Fernmeldebereich von Fr. 260.–. Die in Rechnung gestellte Gebührenpauschale von Fr. 960.– entspreche einem Zeitaufwand von 3,7 Stunden, was in Anbetracht des Aufwandes als verhältnismässig erscheine. Durch ihre Aufsichtstätigkeit werde sichergestellt, dass sich die gebührenpflichtigen Fernmeldedienstanbieterinnen in einem geordneten und funktionierenden Markt bewegen könnten; ein Umstand, der den auch für kleine Fernmeldedienstanbieterinnen eher bescheidenen Betrag bei Weitem aufwiegen würde. Zwischen der wirtschaftlichen Grösse einer Anbieterin und dem durch diese verursachten allgemeinen Verwaltungsaufwand bestehe auch kein zwingender Zusammenhang. Im Gegenteil erweise sich die pauschale Gebührenerhebung aus Gründen der Verfahrensökonomie als sinnvoll.

6.3 Vorliegend ist ein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem objektiven Wert der durch die Vorinstanz erbrachten Leistung tatsächlich nicht ersichtlich. Angesichts der zu leistenden Kontroll- und Aufsichtstätigkeit erscheint ein angenommener Stundenaufwand von 3,7 Stunden vielmehr als vertretbar und damit als verhältnismässig. Wie die Vorinstanz zudem richtig vorbringt, hängt ihr Verwaltungsaufwand nicht unmittelbar von der Grösse der Fernmeldedienstanbieterin ab. Schliesslich kommen die Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten auch den Fernmeldedienstanbieterinnen zugute, wird damit doch für geordnete Verhältnisse im Fernmeldebereich gesorgt und insbesondere auch Missbräuchen vorgebeugt.

Die Argumentation der Beschwerdeführerin, ihre Marktfähigkeit werde negativ beeinflusst, erstaunt insofern, als aus dem Reglement über die Gross-Gemeinschafts-Antennenanlage und das Telekommunikationsnetz (GGA) der Beschwerdeführerin hervorgeht, dass die GGA keine kommerziellen Interessen verfolgt (§ 2 Abs. 3). Mit Blick auf die Be-

nutzungsgebühr von Fr. 216.– pro Jahr und angeschlossene Wohnung wird darüber hinaus eine Erhöhung von rund Fr. 3.70 (ausmachend gut Fr. 0.30 pro Monat) kaum ins Gewicht fallen. Bei einer doch relativ tiefen Gebühr von Fr. 960.– erscheint es auch unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie im Zusammenhang mit der Erhebung der Gebühren nicht geboten, Differenzierungen nach der Grösse der Fernmeldedienstanbieterin vorzunehmen. Bei solchen Beträgen, die wohl regelmässig auf die Abonentinnen und Abonnenten überwältzt werden (was selbst bei einer kleinen Anbieterin wie der Beschwerdeführerin lediglich zu monatlichen Aufschlägen im Rappenbereich führt [siehe Beispiel oben]), erweist sich eine Pauschalisierung wie im vorliegenden Falle ohne Weiteres als zulässig, wenn nicht sogar als geboten. Die Höhe der Gebühr ist demnach verhältnismässig und das Äquivalenzprinzip nicht verletzt. Die Beschwerde ist folglich abzuweisen.

7.

Die Beschwerdeinstanz auferlegt in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften und autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Vermögensrechtliche Streitigkeiten bzw. überwiegend vermögensrechtliche Rechtsstreite sind solche um geldwerte Ansprüche und Verpflichtungen, wobei die finanziellen Gesichtspunkte im Vordergrund stehen (THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 11 zu Art. 108, bzw. N. 5 zu Art. 104, zur analogen Regelung im Kanon Bern; vgl. auch ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, N. 700 mit Hinweisen). Vorliegend handelt es sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit im Sinne von Art. 63 Abs. 2 VwVG, weshalb der Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die auf Fr. 600.– bestimmten Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 4^{bis} Bst. b VwVG i.V.m. Art. 4 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2)).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK, Rechtsdienst, Bundeshaus Nord, 3003 Bern (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Marianne Ryter Sauvant

Martin Föhse

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: