

03.065

**Botschaft  
betreffend das Bundesgesetz über die Erhebung  
von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK**

vom 22. Oktober 2003

---

Sehr geehrte Herren Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft das Bundesgesetz über die Erhebung von  
Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Her-  
ren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Oktober 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Anlässlich verschiedener Revisionen von Gebührenverordnungen des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation wurde festgestellt, dass sie in einigen Bereichen nicht über eine ausreichende gesetzliche Grundlage im formellen Sinn verfügen.*

*In der Form eines Sammelerlasses wird mit der Vorlage die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage geschaffen. Der Sammelerlass beinhaltet eine Anpassung des Eisenbahngesetzes, des Personenbeförderungsgesetzes, des Luftfahrtgesetzes, des Rohrleitungsgesetzes und des Elektrizitätsgesetzes.*

# **Botschaft**

## **1 Allgemeines**

### **1.1 Ausgangslage**

#### **1.1.1 Im Bereich des UVEK erhobene Abgaben**

Im Bereich des UVEK wird eine ganze Reihe von Abgaben erhoben. Zu nennen sind neben Verwaltungsgebühren die Regal-, Monopol- oder Konzessionsgebühren wie z. B. für das Personenbeförderungsrecht oder für die Streckenkonzession in der Luftfahrt sowie die Aufsichtsabgaben im Eisenbahn- und Luftverkehrsbereich.

Während die Regal-, Monopol- oder Konzessionsabgaben bekannte herkömmliche Abgaben sind, bedarf der Begriff der Aufsichtsabgabe näherer Erläuterung. Allgemeine Aufsichtstätigkeiten wie die Pflege des Informationsaustausches mit ausländischen Aufsichtsbehörden, die Beobachtung neuer Entwicklungstendenzen im betreffenden Aufsichtsbereich, die Ausfertigung von Marktstudien, die Durchführung von Informationsveranstaltungen lassen sich nicht durch Gebühren finanzieren, da sie nicht individuell einzelnen der Aufsicht unterstellten Personen und Gesellschaften zugerechnet werden können. Die betreffenden Kosten sind im übrigen auch zu hoch, um bei der Festsetzung der Gebühren als allgemeiner Aufwand der leitenden Behörde im Rahmen einer Gesamtkostenrechnung berücksichtigt zu werden. Der Kostendeckungsgrad lässt sich daher nur verbessern, wenn zusätzlich zu den Gebühren auch eine jährliche Pauschale erhoben wird, welche von den Beaufsichtigten unabhängig von der Beanspruchung einer Amtshandlung der Aufsichtsbehörde entrichtet wird. Solche Jahrespauschalen bezeichnen wir als Aufsichtsabgaben, wenn sie von den einer staatlichen Aufsicht unterstellten Personen entrichtet werden zur Finanzierung allgemeiner Aufsichtskosten, die nicht durch Gebühren gedeckt werden können.

#### **1.1.2 Anforderungen an die gesetzliche Grundlage**

Für die Erhebung von Gebühren und Abgaben ist grundsätzlich eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich. Diese muss den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessung der Abgabe umschreiben (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV). Je nach Art der Abgabe können die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage nach Lehre und Praxis herabgesetzt werden. Lässt sich eine Abgabe anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien, insbesondere dem Kostendeckungsprinzip und dem Äquivalenzprinzip überprüfen, so kann das Gesetz sich nach konstanter Praxis auf die bloße Erwähnung der Kompetenz zur Abgabbeerhebung beschränken und die Festlegung der Höhe der Abgabe der Verordnungsstufe überlassen. Dies ist namentlich der Fall bei kostenabhängigen Kausalabgaben wie Verwaltungsgebühren und gewissen Benützungsgebühren.

Im Bereich der Regal-, Monopol- oder Konzessionsabgaben relativiert sich die Bedeutung des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips, da diese Abgaben nach der Praxis auch einen Mehrertrag abwerfen dürfen; dementsprechend gilt die

weitergehende Lockerung des Erfordernisses der formellgesetzlichen Festlegung in diesen Fällen nicht. Vielmehr müssen die Grundzüge des Abgabeobjekts und der Abgabebemessung auf formellgesetzlicher Stufe geregelt werden.

Bei Aufsichtsabgaben kann das Äquivalenzprinzip nicht zur Überprüfung der Abgabe herangezogen werden, da die mit der Aufsichtsabgabe finanzierte Amtstätigkeit den einzelnen Abgabepflichtigen nicht individuell zugerechnet werden kann. Es ist daher Sache des Gesetzgebers, die Interessenlage konkret zu würdigen, d.h. die Wertung über die Angemessenheit der Abgabenerhebung vorzunehmen und die Grundzüge solcher Abgaben angesichts des Wertungsspielraums selbst festzulegen. Subjekt, Objekt und, soweit sich dies nicht bereits aus der Festlegung von Subjekt und Objekt ergibt, auch die Bemessungsgrundlage der jährlichen Aufsichtsabgabe müssen im formellen Gesetz selber festgelegt werden (vgl. VPB 64 (2000) Nr. 25, S. 362ff.). Der Regelung auf Verordnungsstufe kann namentlich noch die Festlegung von Einzelheiten wie die Detaillierung der mit der Abgabe zu deckenden Kosten und die Bezifferung der absoluten Höhe der Abgabe überlassen werden. Für weitere Angaben zu Objekt und Bemessung verweisen wir auf die Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen.

## **1.2 Handlungsbedarf**

Bei der Anpassung von Gebührenverordnungen im Bereich des Departementes hat das Bundesamt für Justiz darauf hingewiesen, dass in bestimmten Bereichen die oben beschriebenen Anforderungen nicht zweifelsfrei erfüllt sind. In einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz, publiziert in der Verwaltungspraxis des Bundes, wurde der Frage der verfassungsmässigen bzw. gesetzlichen Grundlagen für pauschal bemessene Abgaben im Bereich von Banken- und Privatversicherungsaufsichtsgebühren nachgegangen (VPB 64.25). Gestützt auf die dortigen Ausführungen ist das UVEK zum Schluss gekommen, dass die formellgesetzlichen Grundlagen der in seinem Bereich erhobenen Abgaben teilweise ungenügend sind und daher Handlungsbedarf besteht. Insbesondere für die Erhebung von Aufsichtsabgaben sollen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

## **1.3 Gesetzesentwurf**

Die Vorlage besteht aus einem neuen Bundesgesetz über die Erhebung von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK. Es beinhaltet ausschliesslich Änderungen bestehender Bundesgesetze und sieht keine neue Gebühren vor. Die Sammelbotschaft enthält Anpassungen für das Eisenbahngesetz (EBG, SR 742.101), das Personenbeförderungsgesetz (SR 744.10), das Luftfahrtgesetz (LFG, SR 748.0), das Rohrleitungsgesetz (RLG, SR 746.1) und das Elektrizitätsgesetz (ElG, SR 730.0). Die übrigen Gesetze aus dem Bereich des UVEK enthalten bereits Bestimmungen, die den Anforderungen an eine formell-gesetzliche Grundlage genügen.

Grundsätzlich wurde in allen Gesetzen eine gleich lautende Formulierung gewählt. Abweichungen ergeben sich dort, wo bereichsspezifische Lösungen gefunden werden mussten (vgl. Besonderer Teil, Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzen). Die Bestimmungen enthalten den Grundsatz der Gebührenpflicht für die Aufsichtstätig-

keit einer Behörde, die Bemessungsgrundsätze und die Kompetenz des Bundesrates, die Einzelheiten der Bemessungsgrundsätze auf Verordnungsstufe zu konkretisieren.

## **1.4 Verzicht auf eine Vernehmlassung**

Ein Vernehmlassungsverfahren gemäss Artikel 1 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991 (SR 172.062) wurde nicht durchgeführt. Gemäss Absatz 2 Buchstabe b der genannten Bestimmung ist ein solches nur dann vorzusehen, wenn einer Vorlage erhebliches politisches, wirtschaftliches, finanzielles oder kulturelles Gewicht zukommt. Allein dem Erlass einer formell-gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von Gebühren und Abgaben kommt keine derartige Bedeutung zu, umso mehr als die Gebühren bereits heute erhoben werden.

## **2 Besonderer Teil: Erläuterungen zu den Bestimmungen der einzelnen zu ändernden Gesetzen**

Gesetzesbestimmungen, die sich inhaltlich decken, werden nur beim ersten Mal kommentiert.

### **2.1 Eisenbahngesetz**

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Eisenbahngesetzes wird die Gebührenverordnung des Bundesamtes für Verkehr vom 25. November 1998 auf eine formell-gesetzlich einwandfreie Grundlage gestellt.

#### *Art. 10a*

Basis für die Bemessung der Gebühren und Abgaben bilden die Kosten der Aufsichtsbehörde. Die Abgabe wird aufgrund von Kriterien erhoben, die die Grösse und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Unternehmens miteinbezieht. Auf Verordnungsstufe wird der Bundesrat die Abgabe unterschiedlich ausgestalten können, je nach dem es sich um den Bereich der Eisenbahnen, der Schifffahrt, der Seilbahnen oder der Trolley- oder Autobusunternehmen handelt.

#### *Art. 94 und 95*

Redaktionelle Anpassungen aufgrund des neuen Artikel 10a.

## **2.2**

### **Personenbeförderungsgesetz**

#### *Art. 2d*

Mit dieser Bestimmung wird die Grundlage für die Erhebung einer Abgabe im Zusammenhang mit der Gewährung eines Transportrechts geschaffen. Der Kreis der Abgabepflichtigen ist eine anderer als derjenige des Eisenbahngesetzes: er richtet sich (nur) an diejenigen Unternehmen, die ein Transportrecht verliehen erhalten.

Die Höhe der Abgabe richtet sich ebenfalls nach der Art des Verkehrsmittels und der Grösse des Transportunternehmens.

#### *Art. 15a*

Diese Bestimmung bildet die allgemeine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren für Dienstleistungen und Verfügungen, die gestützt auf das Personenbeförderungsgesetz erbracht bzw. erlassen werden.

## **2.3**

### **Luftfahrtgesetz**

#### *Art. 6b*

Vgl. Kommentar zu Artikel 10a Eisenbahngesetz.

#### *Art. 32a*

Entsprechend der Bestimmung im Personenbeförderungsgesetz kann auch hier für die Erteilung eines Transportrechts eine Abgabe erhoben werden. Sie richtet sich ebenfalls nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens, gemessen an Passagier- und Frachtaufkommen.

#### *Art. 36a<sup>bis</sup>*

Analog der vorstehenden Bestimmung kann auch für das Recht, einen Flughafen zu betreiben, eine Abgabe erhoben werden. Massgebend sind dabei Passagierzahlen und die Zahl der Flugbewegungen.

## **2.4**

### **Rohrleitungsgesetz**

#### *Art. 20a*

In dieser Bestimmung wird sowohl für die allgemeine Aufsichtstätigkeit wie auch für die Erteilung einer Plangenehmigung die Grundlage für die Erhebung von Abgaben geschaffen. Die Höhe der Abgabe der Aufsichtstätigkeit richtet sich dabei nach der Länge des Netzes des Unternehmens. Dies entspricht der heutigen Praxis.

## 2.5

## Elektrizitätsgesetz

### *Art. 26a*

Die Formulierung und die Grundsätze der Erhebung der Gebühren entsprechen denjenigen des Rohrleitungsgesetzes.

## 3

## Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Anpassungen haben weder personelle noch unmittelbar finanzielle Auswirkungen. Die Gebühren und Abgaben werden grösstenteils schon erhoben. Zukünftige neue bzw. angepasste Gebühren und Abgaben können nicht direkt gestützt auf diese Gesetzesbestimmungen erhoben werden, sondern bedürfen eines zusätzlichen Erlasses auf Verordnungsstufe.

## 4

## Rechtliche Grundlagen

### 4.1

### Verfassungsmässigkeit

Nach vorherrschender Lehre und Praxis können gestützt auf eine Sachkompetenz des Bundes Kausalabgaben wie Gebühren und Vorzugslasten sowie echte Lenkungsabgaben erhoben werden (sog. Abgabbeerhebung kraft Sachzusammenhangs; vgl. VPB 64 (2000) Nr. 25, S. 339f.).

Auch für die Erhebung von Regal-, Monopol- und Konzessionsabgaben ist die Abstützung auf die zugrunde liegende Sachkompetenz des Bundes (im vorliegenden Zusammenhang Art. 87 und 92 BV) nach der Lehre und Praxis ausreichend.

Die Verfassungsgrundlage für die Erhebung von jährlichen pauschalen Aufsichtsabgaben bedarf eingehenderer Erläuterung. Bei der jährlich entrichteten pauschalen Aufsichtsabgabe handelt es sich weder um eine Lenkungsabgabe noch – mangels Individualäquivalenz – um eine Gebühr oder Vorzugslast. Dennoch sind wir der Auffassung, dass für die Erhebung der vorgesehenen Aufsichtsabgaben die jeweilige Sachkompetenz des Bundes die Grundlage abgeben kann. Für die Aufsichtsabgabe im Eisenbahngesetz und jene im Luftfahrtgesetz bildet Art. 87 BV (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger, eingeschlossen Luftfahrt) die Grundlage, für die Aufsichtsabgabe im Rohrleitungsgesetz und jene im Elektrizitätsgesetz Art. 91 BV (Transport und Lieferung von elektrischer Energie, Rohrleitungsanlagen). Diese Abstützung lässt sich wie folgt begründen: Die mit der Aufsichtsabgabe zu finanzierende allgemeine Aufsichtstätigkeit lässt sich in besonderem Mass den jeweiligen Beaufsichtigten zusammen als Gruppe zurechnen (qualifizierte Gruppenäquivalenz). Die Aufsicht im Bereich Eisenbahngesetz, in der Luftfahrt, beim Betrieb von Rohrleitungen sowie bei elektrischen Anlagen trägt insbesondere zur Kontrolle und Begrenzung von Sicherheitsrisiken sowie zur Sicherung der Rahmenbedingungen für eine geordnete Geschäftstätigkeit, namentlich zu einheitlichen Wettbewerbsbedingungen, bei. Dazu kommt, dass die mit der Aufsichtsabgabe zu finanzierenden Kosten in der Höhe nicht etwa völlig unbestimmt, sondern sachlich durch die Aufsichtstätigkeit begrenzt, d. h. kostenabhängig, sind. Wenn auch der Zurechnungszusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen – den Beaufsichtigten – und dem Verwendungszweck der Abgabe nicht den Grad von Individualäquivalenz

erreicht, so ist er doch enger als im Fall von Abgaben, bei denen der Zurechnungszusammenhang sehr locker ist (z. B. Kostenanlastungssteuern) oder wo überhaupt kein besonderer Zusammenhang besteht (z. B. Einkommens- und Vermögenssteuern). Angesichts dieses besonderen Zusammenhangs zwischen dem Abgabeverwendungszweck und dem Kreis der Abgabepflichtigen steht die jährliche Aufsichtsabgabe den durch Individualäquivalenz und Kostenabhängigkeit charakterisierten Abgaben näher als den Fällen eines bloss «irgendwie» bestehenden oder überhaupt fehlenden Zurechnungszusammenhangs. Es rechtfertigt sich daher, für die Erhebung der vorgeschlagenen jährlichen Aufsichtsabgaben einen genügend engen Sachzusammenhang mit den Sachkompetenzen des Bundes im Rahmen der Art. 87 und 92 BV zu bejahen.

Die Situation in den hier zur Diskussion stehenden Aufsichtsbereichen ist im übrigen vergleichbar mit derjenigen in der Versicherungsaufsicht und der Bankenaufsicht (vgl. VPB 64 (2000) Nr. 25, S. 348ff.). Auch dort werden Jahrespauschalen zur Finanzierung der allgemeinen Aufsichtskosten erhoben (welche im übrigen im Versicherungsaufsichtsbereich pauschal auch die Kosten für einzelne, individuell den der Aufsicht unterstellten Versicherungen zurechenbaren Amtshandlungen deckt und damit an die Stelle von Gebühren tritt). Aufschlussreich erscheinen in diesem Zusammenhang die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates von 1976 zu einem neuen Versicherungsaufsichtsgesetz: «Zu wiederholten Malen hat der Bundesrat sodann zum Ausdruck gebracht, dass eine die effektiven Verwaltungskosten aus der Aufsicht übersteigende Gebühr auch als Gegenleistung für die Aufsichtstätigkeit der Bundesbehörden, als Entgelt für die Vorteile, die den Versicherungseinrichtungen aus der Staatsaufsicht erwachsen, gedacht ist. Solche Vorteile sind unter anderem die erhöhte Sicherheit infolge der Kontrolltätigkeit der Aufsichtsbehörde, das Fernhalten unseriöser Versicherungseinrichtungen vom Versicherungsmarkt, die allgemeine Förderung des Versicherungsgedankens, das vermehrte Ansehen im In- und Ausland» (BB1 1976 II 922).

## **4.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Wir verweisen auf die Ausführungen unter Ziff. 1. der Botschaft.