

**2017 II/1**

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I  
i.S. Bettmeralp Bahnen AG gegen Bundesamt für Verkehr (BAV)  
A-3060/2016 vom 9. August 2017

**Tarife für Gepäck- und Warentransport. Aufsichtsbefugnisse des Bundesamtes für Verkehr über Tarife. Tarifgestaltungsautonomie der Verkehrsbetriebe.**

**Art. 15 Abs. 1 und 5, Art. 23 Abs. 1 und Art. 52 PBG. Art. 19 und Art. 49a TG. Art. 62 und Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB. Art. 2 Abs. 4 und Art. 46a RVOG. Art. 24 Abs. 2 RVOV. Art. 1 Bst. a und Art. 2 GebV-BAV.**

- 1. Aufsichtsbefugnisse im Rahmen der Verbands- oder Organisationsaufsicht (E. 5.2.2).**
- 2. Aufsicht und Tarifgestaltungsautonomie. Angesichts der grundsätzlichen Autonomie der Verkehrsbetriebe bei der Tarifgestaltung hat sich das Bundesamt für Verkehr bei seiner Aufsichtstätigkeit eine grosse Zurückhaltung bei der Überprüfung der Rechtmässigkeit des Tarifsystems eines Unternehmens aufzuerlegen. Es darf nur bei einem (offensichtlichen) Missbrauch eingreifen (E. 5.2.3 f. und E. 5.3).**
- 3. Der Tarifgestaltungsautonomie sind betreffend das Handgepäck insoweit Grenzen gesetzt, als die gesetzlich vorgegebene Kategorie unentgeltlich zu befördernder Güter nicht ausgehöhlt werden darf und sämtliche tariflichen Regeln den Gleichbehandlungsgrundsatz zu achten haben (E. 6.1.2.1 f.).**
- 4. Differenzierung zwischen der Kognition und den Aufsichtsbefugnissen der Aufsichtsbehörde (E. 6.4).**
- 5. Kostenverlegung im (erstinstanzlichen) Aufsichtsverfahren. Anwendung des Unterliegerprinzips trotz grundsätzlicher Geltung des Verursacherprinzips (E. 8.3.3).**

**Tarifs pour le transport de bagages et de marchandises. Pouvoir de surveillance de l'Office fédéral des transports dans le domaine des tarifs. Autonomie tarifaire des entreprises de transport.**

Art. 15 al. 1 et 5, art. 23 al. 1 et art. 52 LTV. Art. 19 et art. 49a LTP. Art. 62 et art. 63 al. 1 let. b OTV. Art. 2 al. 4 et art. 46a LOGA. Art. 24 al. 2 OLOGA. Art. 1 let. a et art. 2OEmol-OFT.

1. Pouvoir de surveillance dans le cadre de la surveillance des associations et des organisations (consid. 5.2.2).
2. Surveillance et autonomie tarifaire. Au vu de l'autonomie dont jouissent en principe les entreprises de transport pour définir leurs tarifs, l'Office fédéral des transports est tenu d'observer la plus grande réserve dans sa qualité d'autorité de surveillance lorsqu'il examine la légalité du système tarifaire d'une entreprise. Il ne doit intervenir qu'en cas d'abus (manifeste; consid. 5.2.3 s. et 5.3).
3. En matière de transport de bagages à main, l'autonomie tarifaire est limitée dans la mesure où la catégorie des marchandises transportables gratuitement prévue par la loi n'en est pas vidée de son sens et toutes les règles tarifaires respectent le principe de l'égalité de traitement (consid. 6.1.2.1 s.).
4. Distinction entre le pouvoir d'examen et le pouvoir de l'autorité de surveillance (consid. 6.4).
5. Répartition des frais dans la procédure de surveillance (en première instance). Application du principe de la partie qui succombe malgré l'applicabilité générale du principe de causalité (consid. 8.3.3).

Tariffe per il trasporto di bagagli e merci. Competenze dell'Ufficio federale dei trasporti in materia di vigilanza sulle tariffe. Autonomia delle imprese di trasporto nella definizione delle tariffe.

Art. 15 cpv. 1 e 5, art. 23 cpv. 1 e art. 52 LTV. Art. 19 e art. 49a LTP. Art. 62 e art. 63 cpv. 1 lett. b OTV. Art. 2 cpv. 4 e art. 46a LOGA. Art. 24 cpv. 2 OLOGA. Art. 1 lett. a e art. 2 OEm-UFT

1. Competenze in materia di vigilanza sulle associazioni e organizzazioni (consid. 5.2.2).
2. Vigilanza e autonomia tariffaria. Data la sostanziale autonomia riconosciuta alle imprese di trasporto nella definizione delle tariffe, l'Ufficio federale dei trasporti, nell'ambito della propria attività di vigilanza, è tenuto ad esercitare grande riserbo nel verificare la

**legalità del sistema tariffario di un'impresa. Esso può intervenire soltanto in caso di abuso (manifesto; consid. 5.2.3 seg. e 5.3).**

- 3. Per quanto riguarda il trasporto del bagaglio a mano, gli unici limiti posti all'autonomia tariffaria consistono nel fatto che la categoria prevista dalla legge delle merci da trasportare gratuitamente non può essere svuotata della propria sostanza, e che tutte le norme tariffarie devono rispettare il principio della parità di trattamento (consid. 6.1.2.1 seg.).**
- 4. Differenza tra potere d'esame e poteri di vigilanza dell'autorità di vigilanza (consid. 6.4).**
- 5. Ripartizione delle spese nella procedura di vigilanza (di prima istanza). Applicazione del principio della soccombenza nonostante l'applicabilità in linea generale del principio di causalità (consid. 8.3.3).**

Die Bettmeralp Bahnen AG (BAB, nachfolgend auch: Beschwerdeführerin) betreibt auf der Linie Betten Talstation – Bettmeralp drei Seilbahnlinien. Hierfür verfügt sie über eine Personenbeförderungskonzession. Zu ihren Seilbahnlinien gehören eine direkte Verbindung mit einer Doppelpendelbahn (zwei Kabinen à je 117 Personen) und die beiden Seilbahnen Betten Talstation – Betten Dorf (eine Kabine à 48 Personen) sowie Betten Dorf – Bettmeralp (zwei Kabinen à je 48 Personen). Sämtlichen Linien kommt Erschließungsfunktion zu.

Am 12. und 18. August 2015 wandte sich eine Kundin der BAB an das Bundesamt für Verkehr (BAV, nachfolgend auch: Vorinstanz) und beanstandete deren tarifliche Regeln für den Transport von privaten Gütern (nicht Reisegepäck) auf gebührenpflichtigen Rollwagen.

Das BAV leitete in der Folge ein Aufsichtsverfahren zur Überprüfung der massgeblichen Tarifbestimmungen der BAB ein.

Mit Verfügung vom 14. April 2016 traf die Vorinstanz die folgenden Anordnungen:

- « 1. Die Bettmeralp Bahnen AG wird aufsichtsrechtlich angewiesen, sämtliche ungefährlichen Gegenstände, welche ein Reisender problemlos tragen kann und gleichzeitig mit sich führt, als Handgepäck unentgeltlich zu befördern, sofern der Reisende für diese beim Betreten des Fahrzeugs genügend Stellfläche vorfindet.

2. Die Bettmeralp Bahnen AG wird aufsichtsrechtlich angewiesen, ihre eigenen tariflichen Regeln in Einklang mit Ziffer 1 dieses Dispositivs zu bringen.
3. Die Bettmeralp Bahnen AG wird aufsichtsrechtlich angewiesen, darauf hinzuwirken, dass Ziffer 27 des Tarifs 600 im (recte: in) Einklang mit Ziffer 1 dieses Dispositivs gebracht wird.
4. Der Bettmeralp Bahnen AG wird eine Gebühr von Fr. 900.– auferlegt. [...] »

Dagegen erhebt die BAB am 17. Mai 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Das Bundesverwaltungsgericht heisst die Beschwerde gut.

*Aus den Erwägungen:*

**3.** An erster Stelle sind die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen und die tariflichen Bestimmungen der Beschwerdeführerin darzulegen.

**3.1** Als Inhaberin einer Personenbeförderungskonzession unterliegt die Beschwerdeführerin verschiedenen Grundpflichten (Art. 6 Abs. 2 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 [PBG, SR 745.1]). Darunter fällt einerseits die sogenannte Transportpflicht. Entsprechend hat die Beschwerdeführerin jeden Transport auszuführen, wenn die reisende Person die Gesetzes- und Tarifbestimmungen einhält (Art. 12 Abs. 1 Bst. a PBG). Andererseits trifft sie eine sogenannte Tarifpflicht. Danach hat die Beschwerdeführerin für ihre Leistungen Tarife aufzustellen, welche die Voraussetzungen nennen, unter denen ein bestimmter Preis für die Beförderung und damit zusammenhängende Leistungen verlangt wird (Art. 15 Abs. 1 PBG). Diese Tarife müssen gegenüber allen gleich angewendet werden und sind zu veröffentlichen (Art. 15 Abs. 5 PBG).

**3.2** Sodann dürfen Reisende leicht tragbare Gegenstände (Handgepäck) unentgeltlich in das Fahrzeug mitnehmen, wenn es die Verhältnisse gestatten (Art. 23 Abs. 1 PBG). Unter Fahrzeuge im Sinn des Personenbeförderungsgesetzes fallen auch die Kabinen der Seilbahnen (Art. 2 Abs. 2 Bst. b PBG). Im Gegensatz zum Handgepäck ist für die Beförderung des Reisegepäcks ein Entgelt geschuldet (Art. 24 Abs. 1 PBG).

**3.3** Die Ausführungsbestimmungen zum Personenbeförderungsgesetz halten im Grundsatz fest, dass die Tarife regeln, welche Gegenstände als Handgepäck mitgenommen werden dürfen (Art. 62 der Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009 [VPB, SR 745.11]).

Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB ergänzt ferner, dass Sachen, die den Tarifbestimmungen über Masse, Umfang und Verpackung nicht entsprechen, nicht als Handgepäck mitgenommen werden dürfen.

**3.4** Sodann konkretisiert der Allgemeine Personentarif T600 vom 01. Juni 2017 des Vereins ch-direct, Direkter Verkehr Schweiz (nachfolgend: Tarif 600, < <http://www.ch-direct.org> > Themen > Tarife und Vorschriften > Aktuelle DV-Tarife >, abgerufen am 27.07.2017), die Bestimmungen zum Handgepäck. Dieser gilt – neben zahlreichen anderen beziehungsweise beinahe sämtlichen Transportunternehmen in der Schweiz – auch für die Beschwerdeführerin auf all ihren Seilbahnlinien (vgl. Ziff. 1 des Tarifs 600). Nach Ziffer 27.0.000 des Tarifs 600 gelten als Handgepäck leicht tragbare Gegenstände, die für den persönlichen Bedarf bestimmt sind. Dessen maximale Abmessungen betragen 1.20 x 0.80 x 1.00 m. Zugelassen als Handgepäck sind sodann unabhängig der maximalen Abmessungen:

- Skis und Snowboards,
- Schlitten und Skibobs,
- Kinderwagen,
- Fahrräder.

**3.5** Darüber hinaus wendet die Beschwerdeführerin die folgenden Tarife auf ihren Seilbahnlinien an:

- 2 Gepäckstücke pro Person sowie Einkaufswagen sind gratis,
- Privates Gepäck auf einem Handwagen oder Schlitten kostet Fr. 5.– pro Fahrt,
- Mietwagen der Beschwerdeführerin kosten Fr. 10.– pro Fahrt,
- Mobiliar wie Fernseher, Betten, Sofas etc. werden ab Fr. 19.45 transportiert.

**4.** Im vorliegenden Fall sind auf der einen Seite die Aufsichtskompetenzen der Vorinstanz umstritten (vgl. E. 5). Auf der anderen Seite ist strittig, ob sich die von der Beschwerdeführerin angewandten Tarifbestimmungen betreffend das Handgepäck innerhalb des von Art. 23 PBG vorgegebenen Rahmens bewegen beziehungsweise ob die Beschwerdeführerin autonom über die tarifliche Ausgestaltung des Begriffs des Handgepäcks befinden kann (vgl. E. 6.1). Dies ist letztlich entscheidend für die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht aufsichtsrechtliche Anordnungen getroffen hat (vgl. E. 6.2). Darauf ist in der genannten Reihenfolge einzugehen.

**5.**

**5.1** Die Beschwerdeführerin bestreitet zunächst die Aufsichts Kompetenzen der Vorinstanz. Sie macht geltend, dass die Vorinstanz nur einschreiten dürfe, wenn unter anderem eine wiederholte oder wiederholbare Verletzung von klarem materiellem Recht vorliege. Vorliegend gehe es jedoch um die Frage der Auslegung des Begriffs des Handgepäcks sowie dessen tariflicher Ausgestaltung. Die konkrete tarifliche Ausgestaltung falle aber in die Hoheit der Transportunternehmen und liege nicht bei der Vorinstanz. Deshalb dürfe die Vorinstanz nur mit grosser Zurückhaltung und nur bei einem Missbrauch eingreifen. Dies sei jedoch vorliegend nicht der Fall, weshalb das aufsichtsrechtliche Einschreiten der Vorinstanz unzulässig sei.

Nach Ansicht der Vorinstanz handle sie innerhalb ihrer aufsichtsrechtlichen Kompetenzen, wenn sie einschreite, weil ein konzessioniertes Transportunternehmen gegen die Bestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes verstosse. Hier lägen sowohl wiederholte als auch wiederholbare Widerhandlungen vor, da die Beschwerdeführerin ihre Tarife mindestens seit dem Jahr 2010 anwende und keine Absicht hege, diese gesetzeskonform auszugestalten. Schliesslich bestehe die Autonomie der Transportunternehmen nur im Rahmen der geltenden Gesetze; sie ermächtige die Unternehmen dagegen nicht, sich über die gesetzlichen Grundlagen hinwegzusetzen. Entsprechend könne sie bei jedem Verstoß gegen das Personenbeförderungsgesetz und nicht nur im Falle von einem Missbrauch einschreiten, andernfalls es eine Kategorie von zulässigen Gesetzesverstössen gäbe.

**5.2**

**5.2.1** Gemäss Art. 52 PBG untersteht die Personenbeförderung im öffentlichen Verkehr der Aufsicht des BAV. Es ist befugt, Beschlüsse und Anordnungen von Organen oder Dienststellen der Unternehmen aufzuheben oder ihre Durchführung zu verhindern, wenn sie gegen das Personenbeförderungsgesetz, die Konzession, die Bewilligung oder internationale Vereinbarungen verstossen oder wichtige Landesinteressen verletzen.

Gestützt auf diese Bestimmung hat die Vorinstanz nach Kenntnisnahme der Anzeige der Reisenden am 12. August 2015 ein aufsichtsrechtliches Verfahren eingeleitet und das Tarifsystem der Beschwerdeführerin sowie die massgeblichen Bestimmungen des Tarifs 600 auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft.

**5.2.2** Die Aufsichtsbehörde hat sich bei ihrer Kontrolltätigkeit eine grosse Zurückhaltung aufzuerlegen. Sie greift in Tätigkeiten der beaufichtigten Verwaltungseinheit, Anstalt, Körperschaft oder Person nur ein, wenn eine wiederholte oder wiederholbare Verletzung von klarem materiellem Recht oder von Verfahrensrecht vorliegt oder wenn wichtige öffentliche Interessen offensichtlich missachtet werden (vgl. BGE 136 II 457 E. 3.1; Urteil des BVGer A–2742/2009 vom 14. Dezember 2009 E. 2.4; OLIVER ZIBUNG, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 71 N. 12; STEFAN VOGEL, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Art. 71 N. 17). Zwar ist umstritten, inwieweit eine derartige Zurückhaltung mit dem Gesetzmässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 BV vereinbar ist (vgl. die Kritik bei VOGEL, a.a.O., Art. 71 N. 17). Dennoch erachtet das Bundesgericht in Fällen, in denen es nicht um die Aufsichtstätigkeit einer voll weisungsbefugten, hierarchisch übergeordneten gegenüber einer untergeordneten Einheit der Zentralverwaltung geht (sog. Dienstaufsicht), sondern wie hier um die Aufsicht gegenüber einer ausgegliederten Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (sog. Verbands- oder Organisationsaufsicht), die Zurückhaltung der Aufsichtsbehörde für gerechtfertigt, zumindest dort, wo die Körperschaft über eine gewisse Autonomie verfügt (BGE 136 II 457 E. 3.1; vgl. PIERRE MOOR, *Droit administratif*, Bd. III, 1992, S. 57; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl. 2014, § 5 N. 33). Wie weit somit die Organisationsaufsicht im konkreten Fall reicht, hängt vom Autonomiebereich des betroffenen Verkehrsbetriebes ab (vgl. auch TSCHANNEN/LOCHER, *Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Tarifgestaltung im Personenfernverkehr*, in: *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, 2009, S. 133 f.).

**5.2.3** Die Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz und die Autonomie der Verkehrsbetriebe wandelten sich im historischen Kontext deutlich. So wurde mit dem Inkrafttreten des Transportgesetzes (TG, AS 1986 1974) am 1. Januar 1987 das ursprünglich geltende System der Tarifgenehmigung im Bereich der öffentlichen Transporte auf eine Missbrauchskontrolle beschränkt. Danach konnte die Vorinstanz nur noch gegen offensichtlich missbräuchliche Tarife – insbesondere wenn sie gegen den zentralen Grundsatz der Gleichbehandlung verstiessen – einschreiten; auf Preisbildungsvorschriften wurde hingegen verzichtet, um den Unternehmen grösstmögliche Freiheit zu gewähren (Botschaft vom 23. Februar 1983 über Transporte des öffentlichen Verkehrs, BBl 1983 II 167, 182 f., nach-

folgend: Botschaft zum Transportgesetz; vgl. zum Grundsatz der tariflichen Gleichbehandlung bereits die Botschaft vom 16. Juni 1871 an die h. Bundesversammlung zum revidierten Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft, BBl 1871 II 647, 694). Später, auf den 1. Januar 1996 hin, wurde diese beschränkte Tarifaufsicht ganz aufgehoben und durch die allgemeine Aufsicht gemäss Art. 49a TG (AS 1995 3522) ersetzt (TSCHANNEN/LOCHER, a.a.O., S. 137). Bezweckt wurden damit einerseits der Abbau der Aufsichtsaufgaben des Bundes und andererseits die Erweiterung des unternehmerischen Handlungsspielraums der Transportunternehmen (Botschaft vom 19. Oktober 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt, BBl 1995 I 89, 133). Die Aufsicht des Bundes im Tarifbereich ist damit allerdings nicht ausgeschlossen. Sie ist jedoch wiederum auf eine Missbrauchskontrolle beschränkt und unterliegt den allgemeinen, das heisst keinen besonderen Regeln der Aufsichtstätigkeit. Dabei ist aber der Handlungsspielraum der Transportunternehmen zu respektieren (vgl. BBl 1995 I 89, 135; BGE 136 II 457 E. 3.2). Art. 49a TG wurde schliesslich ohne Anpassungen in den heutigen Art. 52 PBG überführt (vgl. Botschaft vom 23. Februar 2005 zur Bahnreform 2, BBl 2005 2415, 2495, nachfolgend: Botschaft zur Bahnreform 2).

**5.2.4** Was sodann die Tarifgestaltungsautonomie anbelangt, enthält das Personenbeförderungsgesetz für die Unternehmen nunmehr im Wesentlichen die Vorgaben, einen Tarif für ihre Leistungen aufzustellen und diesen gegenüber allen gleich anzuwenden (Art. 15 Abs. 1 und 5 PBG). Zur eigentlichen Tarifgestaltung äussert sich das Gesetz kaum, sieht man vom Grundsatz der tariflichen Gleichbehandlung ab (TSCHANNEN/LOCHER, a.a.O., S. 137). Mithin geniessen die Transportunternehmen in diesem Bereich eine grundsätzliche Autonomie, soweit sie nicht ausdrücklich durch tarifarische Vorgaben des Personenbeförderungsgesetzes beschränkt wird.

**5.3** Nach dem Gesagten kann die Vorinstanz die Rechtmässigkeit des Tarifsystems der Beschwerdeführerin nur mit grosser Zurückhaltung überprüfen und darf nur bei einem (offensichtlichen) Missbrauch einschreiten. Der vom Gesetzgeber den Transportunternehmen eingeräumte Ermessensspielraum bei der Tarifgestaltung ist zu respektieren. Ein Einschreiten rechtfertigt sich nur, wenn der Beschluss oder die Anordnung klar gegen das Gesetz, das heisst insbesondere gegen die vorliegend relevanten tariflichen Regelungen, verstösst oder allgemeine Rechts- und Verwaltungsgrundsätze missachtet (vgl. auch Urteil A-2742/2009 E. 2.5).

**6.** Es bleibt zu prüfen, ob die Vorinstanz mit ihrem Einschreiten den Ermessensspielraum der Beschwerdeführerin respektiert und ihre Kognition nicht überschritten hat.

**6.1** Dies hängt zunächst davon ab, wie weit die Tarifgestaltungsautonomie der Beschwerdeführerin bezüglich der Konkretisierung des Begriffs des Handgepäcks reicht beziehungsweise ob ihr diesbezüglich vom Personenbeförderungsgesetz Grenzen gesetzt werden.

#### **6.1.1**

**6.1.1.1** Die Vorinstanz führt aus, dass sich der Begriff des Handgepäcks einzig nach der Legaldefinition von Art. 23 Abs. 1 PBG richte, welcher darunter grundsätzlich sämtliche leicht tragbaren Gegenstände verstehe. Die Art. 62 und Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB seien hingegen missverständlich formuliert, da sie dahingehend aufgefasst werden können, dass die Transportunternehmen frei regeln können, welche Gegenstände als Handgepäck gelten und welche nicht. Eine derartige Auslegung würde es aber erlauben, bestimmte Gegenstände von der unentgeltlichen Beförderung auszuschliessen, obwohl sie für den jeweiligen Reisenden leicht tragbar wären und die Mitreisenden nicht stärker beeinträchtigen würden als vergleichbare, nach den Tarifbestimmungen zugelassene Gegenstände. Eine grundrechts- und gesetzeskonforme Auslegung der VPB führe jedoch zum Ergebnis, dass die Transportunternehmen gerade keine freie Befugnis hätten, bestimmte Gegenstände von der Beförderung auszuschliessen.

**6.1.1.2** Demgegenüber erachtet die Beschwerdeführerin die Auslegungen der Vorinstanz als zu weit. Ihrer Auffassung nach folgt insbesondere aus einer teleologisch-historischen Auslegung der relevanten Normen, dass zwar grundsätzlich die unentgeltliche Mitnahme leicht zu tragender Gepäckstücke vorgesehen sei. Dennoch werde den Transportunternehmen die Möglichkeit gewährt, Einschränkungen in Bezug auf Art, Ausmass und Gewicht der Gepäckstücke zu machen. Obwohl Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB dies ausdrücklich vorsehe, habe sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung nicht damit auseinandergesetzt.

#### **6.1.2**

**6.1.2.1** Die Tarifgestaltungsautonomie wird einerseits durch den Grundsatz der tariflichen Gleichbehandlung (Art. 15 Abs. 5 PBG) beschränkt. Daneben kennt das Personenbeförderungsgesetz aber noch weitere, inhaltliche Vorgaben zur Tarifgestaltung. So verlangt Art. 23 Abs. 1 PBG für das Handgepäck – im Gegensatz zum kostenpflichtigen Reisegepäck – dessen

unentgeltliche Beförderung. Damit schafft das Gesetz mit dem Handgepäck eine besondere Kategorie von Gegenständen, deren tarifliche Handhabung vorgegeben wird. Art. 23 Abs. 1 PBG bestimmt sodann, dass unter den Begriff des Handgepäcks sämtliche leicht tragbare Gegenstände fallen und diese unentgeltlich zu befördern sind, sofern es die Verhältnisse gestatten. Weitere Vorgaben bezüglich des Handgepäcks lassen sich dem Gesetz hingegen nicht entnehmen. Die Verordnung hält dazu weiter fest, dass die Tarife einerseits regeln, welche Gegenstände als Handgepäck mitgenommen werden dürfen (Art. 62 VPB). Andererseits definieren die Tarife, welches Gewicht, welchen Umfang und welche Verpackung das Handgepäck aufweisen muss, damit es im Fahrzeug mitgenommen werden darf (vgl. Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB). Dass diese Verordnungsbestimmung – wie die Vorinstanz geltend macht – den Transportunternehmen keine Befugnisse einräumt, um Gepäckstücke mit bestimmten Eigenschaften von der Beförderung als Handgepäck auszuschliessen, ist jedoch nicht einzusehen. Vielmehr war der Gesetzgeber beim Erlass von Art. 19 TG (AS 1986 1979) der Ansicht, die unentgeltliche Mitnahme von Handgepäck setze voraus, dass die betreffenden Gepäckstücke « gewisse Anforderungen (Art, Ausmass und Gewicht) » erfüllen (vgl. Botschaft zum Transportgesetz, BBl 1983 II 167, 187). Die Bestimmung setzte mithin voraus, dass gewisse Vorgaben gemacht werden dürfen. Art. 19 TG wurde schliesslich unverändert in Art. 23 Abs. 1 PBG überführt, womit diesem dieselben Wertungen zugrunde liegen (Botschaft zur Bahnreform 2, BBl 2005 2415, 2488). Entsprechend erlaubt auch Art. 23 Abs. 1 PBG, den Begriff der leichten Tragbarkeit mittels objektiven Kriterien zu konkretisieren.

**6.1.2.2** Die Verordnung bestimmt die im Gesetz enthaltenen unbestimmten Begriffe (« leicht tragbar » und « Handgepäck ») sodann aber nicht näher. Vielmehr delegiert sie deren weitere Präzisierung an die Tarife, indem sie es diesen überlässt, über die Vorgaben zum Gewicht, zum Ausmass und zur Verpackung des Handgepäcks, die darunterfallenden Gegenstände zu bestimmen. Zudem ist der Begriff des Handgepäcks nach dem Gesetzeswortlaut kein statischer, sondern die Qualifikation eines Gegenstands als Handgepäck hängt jeweils immer auch von den konkreten Verhältnissen, insbesondere vom Fahrzeug, ab (Art. 23 Abs. 1 PBG). Da letztlich das Recht und die Pflicht zur Tarifgestaltung den Unternehmen anheimgestellt ist, obliegt es ihnen, innerhalb der gesetzlichen Vorgaben den Begriff des Handgepäcks zu konkretisieren. Dies ist letztlich Ausfluss der Tarifgestaltungsautonomie, die im konkreten Fall des Handgepäcks

dort ihre Grenze findet, dass die gesetzlich vorgegebene Kategorie unentgeltlich zu befördernder Güter nicht ausgehöhlt werden darf und sämtliche tariflichen Regeln den Gleichbehandlungsgrundsatz zu achten haben.

**6.1.3** Mithin kann die Beschwerdeführerin innerhalb der dargelegten Vorgaben autonom über die tarifliche Handhabung des Handgepäcks befinden. Die Überprüfungsbefugnis der Vorinstanz beschränkt sich diesbezüglich auf eine schlichte Missbrauchskontrolle (vgl. E. 5.3).

**6.2** Die Vorinstanz qualifizierte den Tarif der Beschwerdeführerin in mehrfacher Hinsicht als rechtswidrig. Darauf ist nun im Einzelnen einzugehen (E. 6.2.1–6.2.6).

### **6.2.1**

**6.2.1.1** Zunächst erachtet die Vorinstanz die Beschränkung, wonach maximal zwei Gepäckstücke pro Person sowie Einkaufswagen gratis befördert werden, als unzulässig. Denn einerseits kenne der Tarif 600 keine solche Höchstgrenze und andererseits könne ein Reisender allenfalls auch mehr als zwei Gepäckstücke leicht tragen. Entsprechend weist die Vorinstanz die Beschwerdeführerin aufsichtsrechtlich an, beliebig viele Gepäckstücke als Handgepäck zu befördern, solange sie ein Reisender leicht tragen könne und genug Stellfläche vorhanden sei.

Dagegen sieht die Beschwerdeführerin in der Beschränkung auf zwei Gepäckstücke eine zulässige Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der leichten Tragbarkeit. Da ein Mensch nur über zwei Hände verfüge, könne er auch nur zwei Gepäckstücke leicht tragen. Zudem gelte es, die konkreten Verhältnisse in einer schwankenden Seilbahnkabine sowie die Sicherheit der anderen Passagiere zu berücksichtigen.

**6.2.1.2** Wie bereits dargelegt, ist der Begriff des Handgepäcks nicht statisch, sondern dynamisch zu verstehen. Entsprechend ist für die Frage, ob die Beschränkung auf zwei Gepäckstücke zulässig ist, an erster Stelle auf die konkreten Verhältnisse in einer Seilbahn einzugehen. Zu Recht weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass die Kabinen einer Seilbahn schaukeln und nur wenige Möglichkeiten bestünden, sich festzuhalten. Darüber hinaus ist auch das Platzangebot – insbesondere verglichen mit der Eisenbahn, dem Tram oder dem Bus – beschränkt und es gilt die Sicherheit der Passagiere zu gewährleisten, damit diese beispielsweise im Falle einer Notbremsung nicht von Gepäckstücken getroffen werden. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass das Handgepäck nicht aus

beliebig vielen Gepäckstücken bestehen kann. Insoweit verstösst die Bestimmung nicht gegen klares, übergeordnetes Recht, sondern stellt vielmehr eine zulässige Konkretisierung dar.

**6.2.1.3** Ferner ist die Bestimmung auch im Lichte des (tariflichen) Gleichbehandlungsgebots zu prüfen. Vorliegend erscheint es angezeigt, die rechtsgleiche Ausgestaltung eines generell-abstrakten Tarifs analog der Praxis zur Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung zu beurteilen (TSCHANNEN/LOCHER, a.a.O., S. 139). Danach verletzt ein Erlass das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. BGE 131 I 1 E. 4.2). Mit der vorliegenden Beschränkung auf maximal zwei Gepäckstücke wird den besonderen Verhältnissen in den Seilbahnkabinen der Beschwerdeführerin Rechnung getragen. Zugleich stellt die Gepäcksbeschränkung eine rechtsgleiche Nutzung des in der Seilbahnkabine verfügbaren, knappen Platzangebots durch andere, gleichzeitig beförderte Passagiere sicher, indem für jeden derselbe Raum zur Verfügung steht. Im Übrigen sind im Interesse der Praktikabilität des Tarifsystems gewisse Schematisierungen und Pauschalisierungen hinzunehmen und werden verfassungsrechtlich durchaus als zulässig erachtet (BGE 136 II 457 E. 7.1 und 135 II 224 E. 3.3; Urteil A-2742 E. 7.5.1). Entsprechend müssen – entgegen der Vorinstanz, welche eine subjektive Auslegung des Begriffs der leichten Tragbarkeit fordert – keine unterschiedlichen Kategorien von Reisenden anhand deren körperlicher Konstitution gebildet werden, um die Frage nach der leichten Tragbarkeit beantworten zu können, auch wenn diese Vorgabe für verschiedene Menschen unterschiedlich zu beantworten ist. Insgesamt wird durch die konkrete Gepäcksbeschränkung der Grundsatz der tariflichen Gleichbehandlung nicht verletzt.

**6.2.1.4** Zusammengefasst verstösst die Regelung nicht gegen klares Recht oder allgemeine Rechtsgrundsätze und der Begriff des Handgepäcks wird dadurch nicht seines Gehalts entleert. Demnach hat die Vorinstanz mit ihrer Vorgabe, wonach grundsätzlich beliebig viele Gepäckstücke als Handgepäck zu befördern seien, in unzulässiger Weise in die Tarifgestaltungsautonomie der Beschwerdeführerin eingegriffen.

## **6.2.2**

**6.2.2.1** Weiter hält die Vorinstanz die Bestimmung für rechtswidrig, welche für ein privates Gepäckstück auf einem privaten Handwagen oder

Schlitten Fr. 5.– pro Fahrt verlangt. So sei kein sachlicher Grund erkennbar, weshalb Handgepäck auf einem Handwagen oder Schlitten generell von der unentgeltlichen Beförderung ausgenommen werde, sofern ein Reisender dieses problemlos tragen könne. Dies verstosse gegen Art. 23 Abs. 1 PBG.

Dies wird seitens der Beschwerdeführerin bestritten. Die Rollwagen selbst seien in der Regel nicht ohne Weiteres tragbar und würden im Übrigen gerade deshalb eingesetzt, um Gepäck zu transportieren, das aufgrund seines Gewichts nicht von Hand getragen werden könne. Liesse man die unentgeltliche Beförderung von Gepäck mittels Rollwagen zu, würden damit letztlich die Bestimmungen zum Handgepäck unterlaufen. Immerhin sei aber dann für den Transport keine Kostenpflicht vorgesehen, wenn beides – das Gefährt und das Gepäckstück – leicht tragbar sei.

**6.2.2.2** Die Zulässigkeit dieser Tarifvorgabe hängt zunächst einmal von deren konkreter Handhabung ab. Wie die Beschwerdeführerin darlegt, ist die Bestimmung nicht gegen Gepäckstücke und Transportmittel gerichtet, die offensichtlich beide gleichzeitig leicht tragbar sind. Erfasst werden von der Tarifbestimmung somit lediglich schwere und allenfalls sperrige Gepäckstücke, die aus diesem Grund mit einem Handwagen oder Schlitten transportiert werden sollen. Derart verstanden ist die Regelung nicht zu beanstanden. Vorliegend findet die Auffassung der Beschwerdeführerin zwar keinen Niederschlag im Wortlaut ihres Tarifs. Immerhin hat sie in ihren Tarifbestimmungen aber Fotografien entsprechender gebührenpflichtiger Gepäcktransporte mit Handwagen oder Schlitten aufgenommen, welche darauf hindeuten, dass schwere Gepäckstücke erfasst werden sollen (...). Mithin lässt dies auf eine gesetzeskonforme Tarifbestimmung schliessen. Selbst wenn die Beschwerdeführerin ihre Bestimmung im Einzelfall aber strenger handhaben würde, stünde dies nicht in einem offensichtlichen Widerspruch zum Gesetz und erschiene nicht als missbräuchlich, da der Transport mit einem Handwagen oder Schlitten gerade vermuten lässt, das transportierte Gepäckstück sei nicht mehr leicht tragbar. Zudem erlaubt die Tarifbestimmung, auf einfache, pragmatische Weise zu bestimmen, ob Handgepäck vorliegt oder nicht. Dies ist, wie bereits dargelegt wurde (s. E. 6.2.1.3), ohne Weiteres mit der Rechtsgleichheit zu vereinbaren, da gewisse Pauschalisierungen im konkreten Fall zulässig sind.

**6.2.2.3** Mithin ist in der tariflichen Regelung kein Verstoss zu erblicken, der ein aufsichtsrechtliches Einschreiten der Vorinstanz rechtfertigen würde. Entsprechend erweist sich ihre aufsichtsrechtliche Anordnung auch in dieser Hinsicht als unzulässig.

### **6.2.3**

**6.2.3.1** Nach Ansicht der Vorinstanz ist es ferner unzulässig, für die Beförderung von Mobiliar ein Entgelt zu verlangen. Könnte nämlich ein Reisender das Mobiliar problemlos tragen und finde es im Fahrzeug Platz, müsste es als Handgepäck unentgeltlich befördert werden.

**6.2.3.2** Die Beschwerdeführerin regelt in ihren Tarifbestimmungen, dass für die Beförderung von Mobiliar, wie Fernseher, Betten, Sofas et cetera, ein Entgelt verlangt wird. Aus dieser nicht abschliessenden Aufzählung von kostenpflichtigem Mobiliar folgt, dass damit grosse, sperrige oder schwere Gepäckstücke gemeint sind, welche gewöhnlich nicht mehr als leicht tragbar bezeichnet werden können. Folglich präzisiert diese Tarifbestimmung das Kriterium der leichten Tragbarkeit, weshalb sie nicht zu bestanden ist. Dies gilt erst Recht, da die gesetzlichen Normen es den Tarifen überlassen, mittels Vorgaben zum Gewicht und zu den Dimensionen grosse, sperrige oder schwere Gegenstände von der unentgeltlichen Beförderung im Fahrzeug auszuschliessen (Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB; vgl. E. 6.1.2). Mit anderen Worten definieren die Tarife folglich die Grenze, bis zu welcher Gepäckstücke und damit grundsätzlich auch Mobiliar – sofern es denn überhaupt unter den Begriff des Handgepäcks fällt (s. E. 6.2.4) – als leicht tragbar gilt und folglich unentgeltlich befördert werden muss. Im Übrigen ist der Ausschluss von Mobiliar im oben dargelegten Sinn auch Sicherheitsgründen geschuldet, da es die Passagiere im Falle einer Notbremsung gefährden könnte. Dies ist ohne Weiteres zulässig, da Art. 63 Abs. 1 Bst. d VPB ausdrücklich Sachen von der Beförderung als Handgepäck ausnimmt, welche den Mitreisenden einen Schaden verursachen könnten. Von einem missbräuchlichen Tarif kann nach dem Gesagten jedenfalls keine Rede sein, zumal die gesetzlich vorgegebene Kategorie des unentgeltlich zu befördernden Handgepäcks durch die Ausnahme von Mobiliar im genannten Sinn nicht ausgehöhlt wird.

**6.2.3.3** Zusammengefasst verstösst der Tarif für die Beförderung von Möbeln nicht gegen klares Recht, weshalb die Vorinstanz dagegen nicht aufsichtsrechtlich einschreiten durfte.

**6.2.4**

**6.2.4.1** Überdies erachtet die Vorinstanz Ziffer 27 des Tarifs 600 teilweise als rechtswidrig. So sei insbesondere dessen Einschränkung unzulässig, wonach nur Gegenstände des persönlichen Bedarfs als Handgepäck mitgeführt werden dürfen. Das Personenbeförderungsgesetz differenziere hingegen gerade nicht nach dem Verwendungszweck des Gepäckstücks. Folglich komme es weder darauf an, ob das Gepäck im Eigentum des Reisenden stehe oder ob es für dessen persönlichen Bedarf oder eine gewerbliche Nutzung bestimmt sei beziehungsweise ob es sich um Handelsgüter, Baumaterialien oder Einrichtungsgegenstände handle. Ein tariflicher Ausschluss gewisser Gegenstände als Handgepäck sei nur zulässig, wenn dies aus Gründen der Sicherheit oder wegen der Unzumutbarkeit für die Mitreisenden erforderlich sei.

Für die Beschwerdeführerin fallen demgegenüber unter den Begriff des Handgepäcks nach dem allgemeinen Sprachgebrauch nur persönliche Gegenstände, die für die Reise oder für den Aufenthalt am Bestimmungsort benötigt werden. Dies treffe nun aber nicht auf Baumaterialien, Handelsgüter oder Einrichtungsgegenstände zu. Für diese bestünden andere Beförderungsmöglichkeiten.

**6.2.4.2** Es trifft zu, dass das Personenbeförderungsgesetz das Vorliegen von Handgepäck nicht nach dessen Gebrauchszweck bestimmt oder an die Eigentumsverhältnisse anknüpft. Nichtsdestotrotz ist es an den Unternehmen zu entscheiden, welche Gegenstände als Handgepäck mitgenommen werden dürfen (Art. 62 VPB). Dies ist Ausfluss ihrer Tarifgestaltungsautonomie und ist so lange zu tolerieren, als der Begriff des Handgepäcks nicht seines Gehalts entleert wird. Für die Beschwerdeführerin fallen unter den Begriff des Handgepäcks sämtliche Güter, die für die Reise beziehungsweise am Aufenthaltsort verwendet werden, mithin Gegenstände, die dem persönlichen Bedarf der Reisenden dienen. Diese Auslegung schränkt den Begriff des Handgepäcks zwar deutlich ein. Sie erscheint aber zumindest nicht als missbräuchlich, zumal gerade aufgrund der begrenzten Platzverhältnisse in den Seilbahnkabinen der Beschwerdeführerin die Beschränkung auf das zwingend benötigte Handgepäck als haltbar erscheint beziehungsweise der Ausschluss allen anderen Gepäcks (Baumaterialien, Handelsgüter, Einrichtungsgegenstände) von der Beförderung im Fahrzeug hinzunehmen ist.

**6.2.4.3** Somit bewegt sich die in Ziffer 27 des Tarifs 600 vorgesehene Beschränkung des Handgepäcks auf Gegenstände des persönlichen Bedarfs im konkreten Fall innerhalb des Ermessensspielraums der Beschwerdeführerin. Mithin greift die Vorinstanz zu Unrecht in die Tarifgestaltungsautonomie der Beschwerdeführerin ein, wenn sie die unentgeltliche Beförderung sämtlicher Gegenstände unabhängig ihres Verwendungszwecks fordert.

### **6.2.5**

**6.2.5.1** Schliesslich hält die Vorinstanz die Vorgaben in Ziffer 27 des Tarifs 600 betreffend die maximalen Abmessungen des Handgepäcks insofern für unzulässig, als nur für bestimmte, abschliessend aufgezählte Gegenstände Ausnahmen vorgesehen sind. Solange weitere, übergrosse Gegenstände ebenfalls problemlos von einem Reisenden getragen werden können und genug Platz im Fahrzeug vorhanden sei, seien die betreffenden Gegenstände ebenfalls als Handgepäck unentgeltlich zu befördern.

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin verkennt die Vorinstanz die Tarifgestaltungsautonomie der Transportunternehmen. So halte Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB ausdrücklich fest, dass die Tarifbestimmungen Vorgaben zum Umfang eines Gepäckstücks machen dürfen. Die Bestimmung in Ziffer 27 des Tarifs 600 stütze sich auf Art. 63 VPB und lege damit zu Recht die Höchstmasse für Handgepäck sowie die Ausnahmen fest. Zudem habe sich bis vor Kurzem die Vorinstanz selber auf die im Tarif 600 festgelegten Masse berufen.

**6.2.5.2** Wie bereits oben dargelegt wurde (E. 6.1.2.), regeln die Unternehmen gemäss Art. 63 Abs. 1 Bst. b VPB in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 PBG, welche Abmessungen und welches Gewicht das Handgepäck haben darf. Damit erscheint die Bestimmung in Ziffer 27 des Tarifs 600 nicht als offensichtlich unzulässig. Dies gilt zumindest insoweit, als die Bestimmung den Begriff der leichten Tragbarkeit präzisiert und dadurch die mit Art. 23 PBG geschaffene Kategorie von unentgeltlich als Handgepäck zu befördernden Gegenständen nicht ausgehöhlt wird. Da solches weder vorliegt noch die Maximalmasse des Handgepäcks zur Konkretisierung der Tragbarkeit als unhaltbar zu bezeichnen sind, ist die Regelung nicht zu beanstanden. Dies wird im Übrigen auch von der Vorinstanz nicht in Abrede gestellt.

**6.2.5.3** Steht es nun aber einem Unternehmen zu, die maximalen Dimensionen und das Gewicht des Handgepäcks zu definieren, ist es ihm unbenommen, auch Ausnahmen davon vorzusehen. Dies gilt zumindest so lange, als der Tarif mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar ist.

**6.2.5.4** Die Beschwerdeführerin führt aus, dass es sich bei den einzelnen Ausnahmegegenständen um Güter handle, die häufig von den Reisenden mitgeführt werden und am Bestimmungsort beziehungsweise bereits während der Reise gebraucht werden. Würde strikt auf den maximalen Abmessungen beharrt, so die Beschwerdeführerin, würden grosse Personengruppen, insbesondere Personen mit Kinderwagen oder Sportausrüstung, faktisch von der Beförderung ausgeschlossen.

**6.2.5.5** Mit der Beschwerdeführerin ist davon auszugehen, dass der Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung darin besteht, bestimmten Reisenden die Mitnahme einer besonderen Kategorie von Gegenständen im Fahrzeug zu ermöglichen. Dies dürfte einerseits Praktikabilitätsgründen geschuldet sein, da insbesondere im Fall von Kleinkindern die Mitnahme des Kinderwagens die Beförderung vereinfacht. Andererseits verhindert die Ausnahmebestimmung, dass einem grossen Teil der Reisenden die Beförderung unnötig erschwert wird, da ansonsten Kinderwagen oder Sportgeräte bei jeder Fahrt separat als Reisegepäck aufgegeben und nach der Ankunft wieder entgegengenommen werden müssten. Insoweit erscheint die Bestimmung sachlich gerechtfertigt; weitergehende Ausnahmen drängen sich hingegen nicht auf. Dass Ziffer 27 des Tarifs 600 die Ausnahmegegenstände abschliessend normiert, ist sodann auch im Lichte der Rechtsgleichheit nicht zu beanstanden. Denn der Beschwerdeführerin ist aus Gründen der Praktikabilität zuzugestehen, bei den betreffenden Gegenständen einfache Regeln vorzusehen, die ihr erlauben, ohne Weiteres auf eine leichte Tragbarkeit zu schliessen. Wären die Ausnahmen nicht abschliessend aufgeführt, müsste hingegen bei jedem übergrossen Gegenstand jeweils einzeln geprüft werden, ob er für die reisende Person tatsächlich einfach tragbar ist. Dies kann der Beschwerdeführerin jedoch nicht zugemutet werden.

**6.2.5.6** Zusammengefasst ist nicht ersichtlich, dass die Bestimmung in Ziffer 27 des Tarifs 600 im konkreten Fall missbräuchlich ist. Die Vorinstanz überschreitet vielmehr ihre Aufsichtskompetenzen, wenn sie anordnet, dass die Beschwerdeführerin sämtliche ungefährlichen Gegenstände, unabhängig ihrer Dimensionen, unentgeltlich befördern müsse, wenn sie unter anderem von einem Reisenden problemlos getragen werden können.

**6.2.6** Schliesslich gibt das Vorgehen der Vorinstanz betreffend den Tarifs 600 zu weiteren Bemerkungen Anlass:

Die Vorinstanz hat in den Erwägungen der angefochtenen Verfügung an mehreren Stellen die Unvereinbarkeit des Tarifs 600 mit dem übergeordneten Gesetzesrecht festgestellt und der Beschwerdeführerin die Anwendung der betreffenden Bestimmungen (implizit) untersagt. Der Tarif 600 gilt neben der Beschwerdeführerin für eine Vielzahl weiterer Transportunternehmen (vgl. Ziff. 1 des Tarifs 600). Verbieta die Vorinstanz nun aber einzig der Beschwerdeführerin die Anwendung der strittigen Tarifbestimmungen, führt dies zu einer stossenden Ungleichbehandlung gegenüber den weiteren dem Tarif 600 unterstellten Transportunternehmen. Dies kann nicht angehen. Vielmehr hätte die Vorinstanz ein Aufsichtsverfahren gegenüber sämtlichen betroffenen Transportunternehmen eröffnen müssen und ihnen allesamt – bei festgestellter Missbräuchlichkeit – die Anwendung der strittigen Bestimmungen untersagen müssen. Demnach erscheinen die einzig gegenüber der Beschwerdeführerin getroffenen Anordnungen der Vorinstanz als willkürlich.

**6.3** Nach dem Gesagten bewegen sich sämtliche strittigen Tarifbestimmungen der Beschwerdeführerin sowie die betreffenden Regeln des Tarifs 600 im konkreten Fall innerhalb des vom Personenbeförderungsgesetz gewährten Ermessensspielraums. Es sind weder Verstösse gegen klares Recht noch gegen allgemeine Rechts- und Verwaltungsgrundsätze ersichtlich. Indem die Vorinstanz die Beschwerdeführerin dazu angehalten hat, sämtliche ungefährlichen Gegenstände, welche ein Reisender problemlos tragen kann und mit sich führt, als Handgepäck unentgeltlich zu befördern, sofern hierzu genug Stellfläche im Fahrzeug vorhanden ist, hat sie folglich zu Unrecht in die Tarifgestaltungsautonomie der Beschwerdeführerin eingegriffen und ihre Aufsichtskompetenzen überschritten. Damit sind die Dispositiv-Ziffern 1 und 2 der angefochtenen Verfügung aufzuheben.

**6.4** An dieser Stelle ist schliesslich auf einen weiteren Aspekt einzugehen. Die bisherigen Ausführungen beschlagen allesamt die Kognition der Vorinstanz in Aufsichtssachen sowie die Frage der Tarifgestaltungsautonomie. Damit ist aber noch nichts zu den Aufsichtsbefugnissen der Vorinstanz gesagt, die ihr im Tarifbereich kraft Gesetz zustehen (Art. 24 Abs. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1] i.V.m. Art. 2 Abs. 4 des

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010]; ZIBUNG, a.a.O., Art. 71 N. 28).

Die Vorinstanz hat im konkreten Fall der Beschwerdeführerin nicht nur die Anwendung gewisser Tarifbestimmungen untersagt, sondern sie zugleich zu einer bestimmten Handhabung ihres Tarifsystems angehalten (Dispositiv-Ziffern 1 und 2). Mithin greift sie gestaltend in das Tarifsystem ein. Art. 52 PBG räumt der Vorinstanz aber lediglich ein, Beschlüsse und Anordnungen aufzuheben oder deren Durchführung zu verhindern. Eine klare Grundlage, um positive, das heisst tarifgestaltende Anordnungen treffen zu können, lässt sich zumindest dem Wortlaut der Bestimmung nicht entnehmen. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die Vorinstanz überhaupt die Kompetenz besitzt, positive Anordnungen zu treffen. Zumindest wäre die Vorinstanz aber gehalten gewesen, sich eingehend mit ihren Befugnissen auseinanderzusetzen, bevor sie kurzerhand ins Tarifsystem der Beschwerdeführerin eingreift. Wie es sich damit verhält, kann letztlich aber offenbleiben, da bereits festgestellt wurde, dass die Vorinstanz mit den getroffenen Anordnungen ihre Aufsichtskompetenzen überschritten hat (vgl. E. 6.3).

**7.** Die Beschwerdeführerin verlangt sodann die Aufhebung von Dispositiv-Ziffer 3, in welcher sie aufgefordert wird, darauf hinzuwirken, dass Ziffer 27 des Tarifs 600 in Einklang mit der aufsichtsrechtlichen Anordnung in Dispositiv-Ziffer 1 gebracht wird.

Nachdem bereits festgestellt wurde, dass die Vorinstanz ihre Aufsichtskompetenzen überschritten hat und Dispositiv-Ziffer 1 vollumfänglich aufzuheben ist, entfällt zugleich die Grundlage für die aufsichtsrechtliche Anordnung in Dispositiv-Ziffer 3. Die Anordnung ist somit ebenfalls aufzuheben. Ohnehin erscheint die Anordnung als unzulässig, denn die Anpassung des Tarifs 600 fällt in die alleinige Kompetenz des Vereins ch-direct (vgl. < <http://www.ch-direct.org/> > Themen > Tarife und Vorschriften, abgerufen am 27.07.2017). Entsprechend hätte ihr die Beschwerdeführerin gar keine Folge leisten können, da sie eine Anpassung des Tarifs 600 nicht alleine veranlassen kann.

**8.**

**8.1** Weiter beantragt die Beschwerdeführerin mit der vollumfänglichen Aufhebung der angefochtenen Verfügung auch die Kassation von Dispositiv-Ziffer 4, wonach ihr eine Gebühr von Fr. 900.– auferlegt wird.

**8.2** Die Vorinstanz stützte die Gebührenpflicht auf die Gebührenverordnung BAV vom 25. November 1998 (GebV-BAV, SR 742.102). Diese Verordnung regelt unter anderem die Gebühren für Dienstleistungen und Verfügungen der Aufsichts- und Verwaltungsbehörde im Bereich der Seilbahnen (Art. 1 Bst. a GebV-BAV). Sie statuiert diesbezüglich, dass derjenige eine Gebühr bezahlen muss, der eine Dienstleistung oder Verfügung nach Art. 1 der Verordnung veranlasst (Art. 2 GebV-BAV). Folglich werden die Gebühren des (erstinstanzlichen) Aufsichtsverfahrens nach dem Verursacherprinzip verlegt. Mithin gilt die Kostenpflicht grundsätzlich unabhängig vom Unterliegen oder Obsiegen, da ausschliesslich darauf abgestellt wird, wer die aufsichtsrechtlichen Massnahmen veranlasst (vgl. Art. 2 GebV-BAV). Entsprechend hat auch das Bundesverwaltungsgericht in einem Entscheid die Tragung der erstinstanzlichen Kosten durch das beaufsichtigte Transportunternehmen trotz teilweiser Gutheissung dessen Beschwerde geschützt (vgl. Urteil A–2742/2009 E. 9.2).

**8.3** Vorliegend erscheint fraglich, ob im konkreten Fall, in dem festgestellt wurde, dass kein Grund für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegeben war und die Beschwerdeführerin insoweit mit ihrer Beschwerde vollständig durchdringt, überhaupt von einem Veranlassen der Verfügung seitens der Beschwerdeführerin die Rede sein kann. Wie es sich damit verhält, kann jedoch aufgrund der folgenden Ausführungen offenbleiben.

**8.3.1** Die GebV-BAV stützt sich auf Art. 63 Abs. 2 PBG und im Übrigen auf Art. 46a RVOG. Die letztgenannte Bestimmung wurde im Zuge des Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz aufgenommen und diente insbesondere der Verankerung einer neuen gesetzlichen, allgemeinen Gebührenregelung zur Fortführung und Verstetigung der bisherigen Gebührenpolitik des Bundes. Die Bestimmung entspricht dabei der bisherigen Praxis des Bundesgerichts im Bereich der Verwaltungsgebühren; materielle rechtliche Änderungen sieht sie nicht vor (vgl. Botschaft vom 2. Juli 2003 zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt [EP 03], BBl 2003 5615, 5747 f.). Sie löste damit den wortgleichen Art. 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (AS 1975 65) ab.

**8.3.2** Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bot der damalige Art. 4 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes nun aber keine gesetzliche Grundlage, um den Verfahrens-

aufwand in jedem Fall dem Verursacher einer Untersuchung zu überwälzen. Das Bundesgericht erwog, dass der Gesetzgeber mit dieser Bestimmung die Kostenpflicht in erstinstanzlichen Verfahren – soweit diese nicht auf eigenes Gesuch hin durchgeführt werden – in sinngemässer Anwendung des Unterliegerprinzips einführen wollte. Entsprechend könne nicht jedes Setzen eines Anlasses zu einer Untersuchung beziehungsweise jede Form des Verursachens Grund für die Belegung mit Verfahrenskosten sein. Folglich würden Fälle existieren, in denen sich das Verursacherprinzip nicht mit dem Unterliegerprinzip decke und hinter dieses zurückzutreten habe. Daraus leitete das Bundesgericht für die konkret zu beurteilende Bestimmung in Art. 2 der Gebührenverordnung KG vom 25. Februar 1998 (GebV-KG, SR 251.2) ab, welche für das kartellrechtliche Untersuchungsverfahren das Verursacherprinzip statuiert, dass diese zu weit gefasst sei und nicht in allen möglichen Anwendungsfällen eine genügende gesetzliche Basis aufweise (vgl. BGE 128 II 247 E. 6.1 f.).

**8.3.3** Diese Ausführungen treffen auch auf Art. 2 GebV-BAV zu. Diese Bestimmung stützt sich auf Art. 46a RVOG, welchem derselbe Gehalt zukommt wie Art. 4 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Im einen wie im anderen Fall kann die Verordnungsbestimmung somit nicht auf die strikte Umsetzung des Verursacherprinzips gerichtet sein. Vielmehr sind auch in Aufsichtsverfahren der Vorinstanz Konstellationen denkbar, in denen das Verursacherprinzip hinter das Unterliegerprinzip zurücktreten muss.

**8.4** Solches ist vorliegend der Fall. Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, ist die Vorinstanz zu Unrecht aufsichtsrechtlich eingeschritten. Mit dem vorliegenden Entscheid mussten sämtliche aufsichtsrechtlichen Anordnungen der Vorinstanz aufgehoben werden, weshalb die Beschwerdeführerin insoweit als vollständig obsiegend zu betrachten ist. Demnach bleibt für eine Kostenaufgabe nach dem Verursacherprinzip kein Raum. Mithin ist die angefochtene Verfügung auch bezüglich der Gebührenerhebung (Dispositiv-Ziffer 4) aufzuheben.