



Urteil vom 13. Juli 2021

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richter Alexander Mistic,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Anna Wildt.

Parteien

A._____,
vertreten durch Rolf W. Rempfler, Rechtsanwalt,
Advokatur am Falkenstein,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Kommunikation BAKOM,
Medien, Radio- und Fernsehempfangsgebühren,
Zukunftstrasse 44, Postfach 256, 2501 Biel/Bienne,
Vorinstanz.

Gegenstand

Haushaltabgabe.

Sachverhalt:**A.**

A._____ ersuchte die Serafe mit Schreiben vom 13. Dezember 2019 um Erlass einer Verfügung über seine Abgabepflicht, nachdem seine Ehefrau die Teilrechnung von Fr. 60.85 für die Radio- und Fernsehgebühr vom 1. Januar 2019 bis zum 28. Februar 2019 beglichen hatte. Mit Verfügung vom 31. Dezember 2019 hielt die Serafe fest, dass er als Mitglied des Haushaltes solidarisch für die Bezahlung der Haushaltgebühr für Radio und Fernsehen hafte. Diese Verfügung focht er mit Beschwerde vom 3. Februar 2020 beim BAKOM an und beantragte, den Entscheid wegen Verfassungswidrigkeit aufzuheben und ihn von der Haushaltgebühr für die Periode vom 1. Januar 2019 bis zum 28. Februar 2019 zu befreien. Eventualiter sei festzustellen, die angefochtene Verfügung sei verfassungswidrig.

B.

Mit Verfügung vom 4. November 2020 wies das BAKOM die Beschwerde ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen an, nachdem keiner der gesetzlich abschliessend aufgezählten Befreiungsgründe vorliege, sei A._____ zu Recht der Haushaltgebühr für Radio und Fernsehen unterstellt worden und hafte solidarisch für den geforderten Abgabebetrag von Fr. 60.85. Die Abgabe sei zwar in der Typologie der herkömmlichen Abgaben schwer zu erfassen, aber gemäss externer Prüfung der Frage in einem Gutachten als Kostenanlastungsabgabe zu qualifizieren. Der Höhe nach sei sie durch das Kostendeckungsprinzip begrenzt und es bestehe – wenn auch nicht in der Intensität der Individualadäquanz – ein Austauschverhältnis zwischen der Leistung der Abgabepflichtigen und der Leistung von Radio und Fernsehen. Ausserdem sei auf Art. 69a RTVG zu verweisen, der als Bundesgesetz für das BAKOM verbindlich sei.

C.

Mit Eingabe vom 14. Dezember 2020 erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung des BAKOM (nachfolgend: Vorinstanz) vom 4. November 2020 und begehrt deren Aufhebung sowie die Befreiung von der Pflicht, die Haushaltgebühr für die Periode vom 1. Januar 2019 bis zum 28. Februar 2019 im Umfang von Fr. 60.85 zu bezahlen. Eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Verpflichtung des Beschwer-

deführers zur Bezahlung des geforderten Abgabebetrags von Fr. 60.85 verfassungswidrig sei. Subeventualiter sei die Angelegenheit zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zur Begründung führt er im Wesentlichen an, die gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Abgabe sei verfassungswidrig. Die Vorinstanz begnüge sich, auf ein Gutachten aus dem Jahr 2009 sowie auf einige Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts zu verweisen, ohne sich mit seiner Argumentation auseinanderzusetzen. Die Zielvorgaben des Leistungsauftrags des Bundes stellten keine Grundlage für eine Steuererhebungskompetenz dar. Die Bezeichnung der Abgabe als Kostenanlastungsabgabe ändere nichts an der Tatsache, dass sie unbestrittenermassen zumindest teilweise Steuercharakter aufweise. Sie werde geräteunabhängig geschuldet, weshalb es an einer individuell zurechenbaren Gegenleistung fehle. Weiter hätte die Vorinstanz eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 68 ff. RTVG prüfen müssen, da er zu jenen Personen gehöre, die weder Radio noch Fernsehen hätten. Er sei lediglich aus geschäftlichen Gründen auf Internet und Mobiltelefon angewiesen. Damit sei er von der Abgabepflicht zu befreien und die Verfügung vollumfänglich aufzuheben. Für den Fall, dass weder eine verfassungskonforme Auslegung als möglich erachtet noch ausnahmsweise vom Anwendungsgebot Abstand genommen werde, sei die Verfassungswidrigkeit von Art. 68 ff. RTVG festzustellen.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 8. Februar 2021 verweist die Vorinstanz auf ihre Erwägungen zur Verfassungskonformität der Haushaltabgabe in der angefochtenen Verfügung und macht weitere Ausführungen zur Rechtsnatur der Abgabe. Die Radio- und Fernsehgebühr lasse sich mit keiner anderen Abgabe vergleichen. Sie sei notwendigerweise nicht als Steuer anzusehen, um die verfassungsmässig vorgesehene staatliche Unabhängigkeit der Medien garantieren zu können.

E.

Mit Replik vom 17. Mai 2021 hält der Beschwerdeführer an seinen Beschwerdebegehren fest. Die Haushaltabgabe sei wie die Unternehmensabgabe als Steuer zu qualifizieren, mit der Notwendigkeit einer Verankerung auf Verfassungsstufe.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Sie stammt von einer zuständigen Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und kann nach Art. 99 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 [RTVG, SR 784.40] beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat des angefochtenen Entscheides, mit welchem sein Begehren abgewiesen wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist einzutreten.

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG) sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG).

3.

Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Er habe in der Verwaltungsbeschwerde auf sechs Seiten ausgeführt, weshalb es für die Erhebung der Abgabe, die teilweise Steuercharakter aufweise, einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfe. Die Vorinstanz habe zu Unrecht nicht geprüft, ob die strittige Abgabe mit der Verfassung vereinbar sei.

3.1 Das Recht auf Berücksichtigung der Parteivorbringen (vgl. Art. 32 VwVG) als Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) verlangt, dass die Behörde alle erheblichen Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft sowie bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.2 m.H.). Das gilt für alle form- und fristgerechten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen. Aus der Anhörungs- und Berücksichtigungspflicht leitet sich die Begründungspflicht ab (Art. 35 VwVG). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der oder die Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Sie muss kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (vgl. BGE 136 I 184 E. 2.2.1)

3.2 Die Vorinstanz hat sich in der angefochtenen Verfügung mit den wesentlichen Vorbringen des Beschwerdeführers auseinandergesetzt. Gestützt auf ein Gutachten, in dem die Frage der rechtlichen Grundlage geprüft wurde, hat sie festgehalten, dass die Rundfunkabgabe als Kostenanlastungsabgabe zu qualifizieren sei (vgl. Sachverhalt Bst. B). Damit hat sie die Vorbringen des Beschwerdeführers tatsächlich gehört und hinreichend dargelegt, weshalb sie seiner Argumentation, bei der Abgabe handle es sich um eine Steuer, nicht folge. Da es dem Beschwerdeführer möglich war, sich ein Bild über die Tragweite des Entscheides zu machen und diesen sachgerecht anzufechten (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.2), ist auch keine Begründungspflichtverletzung erkennbar. Demnach erweisen sich die Rügen der Verletzung des formellen Rechts als unbegründet.

4.

4.1 Das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG, SR 784.40) und die Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV; SR 784.401) wurden hinsichtlich der Empfangsgebühr teilweise geändert. Die Änderungen traten am 1. Juli 2016 in Kraft. Neu ist die Erhebung einer «Abgabe für Radio und Fernsehen» vorgesehen (vgl. Art. 2 Bst. p RTVG). Dieser Systemwechsel ist auf den 1. Januar 2019 erfolgt (Art. 109b Abs. 1 RTVG i.V.m. Art. 86 Abs. 1 RTVV).

4.2 Nach Art. 68 Abs. 1 RTVG erhebt der Bund die Abgabe zur Finanzierung der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags von Radio und Fernsehen (Art. 93 Abs. 2 BV). Die Abgabe wird pro Haushalt und pro Unternehmen erhoben (Art. 68 Abs. 2 RTVG).

4.3 Nach Art. 68a Abs. 1 RTVG bestimmt der Bundesrat die Höhe der Abgabe für die Haushaltabgabe und hat dabei gesetzlich festgelegte Kriterien zu berücksichtigen (wie etwa die Kosten für die Finanzierung der Programme und des publizistischen Angebots der SRG zur Erfüllung des Programmauftrags; vgl. Bst. a).

4.4 Nach Art. 69a Abs. 3 RTVG haften bestimmte volljährige Personen für die Abgabe eines Haushaltes solidarisch.

4.5 Nach Art. 69b Abs. 1 Bst. a RTVG befreit die Erhebungsstelle auf schriftliches Gesuch hin AHV- oder IV-Berechtigte von der Gebührenpflicht, sofern sie jährliche Leistungen nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) erhalten. Nach Art. 69b Abs. 1 Bst. b RTVG sind gewisse Personen und Funktionen von Gesetzes wegen von der Gebührenpflicht befreit.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer verlangt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, bestreitet jedoch nicht, dass er nach dem geltenden Gesetz für die Haushaltabgabe solidarisch haftet. Mit der Beschwerde begehrt er, von der Abgabepflicht befreit zu werden, ohne einen Befreiungsgrund geltend zu machen, der ihn von Gesetzes wegen oder aufgrund eines Ergänzungsleistungsbezugs von der Gebührenpflicht entbinden würde. Solche Gründe sind in seinem Fall auch nicht ersichtlich, weshalb er die vom Gesetzgeber vorgesehenen Voraussetzungen für eine Befreiung nicht erfüllt.

5.2 Soweit der Beschwerdeführer das geltende Gesetz und die entsprechenden rechtlichen Grundlagen kritisiert, ist darauf hinzuweisen, dass es nicht am Bundesverwaltungsgericht ist, diese zu ändern (vgl. Art. 190 BV, wonach Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörden massgebend sind; insbesondere zum RTVG vgl. Urteil des BGer 2C_606/2015 vom 6. August 2015 E. 2.3).

5.3 Die im RTVG geregelte Haushaltabgabe beruht auf Art. 93 BV, welcher dem Bund nicht nur eine umfassende Gesetzgebungskompetenz einräumt,

sondern ihn gleichsam dazu verpflichtet, für die Erfüllung des verfassungsmässigen Leistungsauftrags zu sorgen und dessen Finanzierung zu gewährleisten. In der Botschaft zur Änderung des RTVG (BBI 2013 4975) geht der Gesetzgeber davon aus, dass der Bund gestützt auf Art. 93 BV eine geräteunabhängige Abgabe erheben darf (BBI 2013 5041). Dabei wird auch zugestanden, dass die juristische Einordnung der vorgesehenen Abgabe in die herkömmlichen Abgabekategorien Schwierigkeiten bereite. Es handle sich weder um eine klassische Steuer noch um eine reine Kausalabgabe. Neben Elementen einer Zwecksteuer weise sie auch Merkmale einer Benutzungsgebühr und eines Beitrags auf. Im Rechtsgutachten von GEORG MÜLLER und PETER LOCHER werde sie als «Kostenanlastungsabgabe» bezeichnet (vgl. GEORG MÜLLER/PETER LOCHER, Gutachten zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung in der Schweiz aus verfassungsrechtlicher Sicht, 13. November 2009, S. 20, abrufbar auf: https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/af/radio_tv/juristisches_gutachtenlochermueller.pdf, abgerufen am 30. Juni 2021).

5.4 Der Beschwerdeführer bringt im Wesentlichen vor, die Haushaltabgabe sei als Steuer zu qualifizieren, weil sie geräteunabhängig und unabhängig davon sei, ob ein Radio- oder Fernsehprogramm bezogen werde.

Gemäss der Botschaft zur Änderung des RTVG ist die Rechtsnatur auch nach der neu geregelten Geräteunabhängigkeit nicht anders einzustufen als bisher. Der Gesetzgeber hat damit lediglich die technische Entwicklung bei Empfangsgeräten nachvollzogen, da zunehmend unklar geworden ist, was ein privates Empfangsgerät ist, und dies zu Schwierigkeiten beim Vollzug geführt hat (vgl. Botschaft zur Änderung des RTVG BBI 2013 4983). Auch lässt sich – entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers – aus der Qualifikation der Unternehmensabgabe als Steuer in den beiden Urteilen des BVGer A-2856/2019 und A-2902/2019 vom 16. Dezember 2020 nichts in Bezug auf die rechtliche Einordnung der Haushaltabgabe ableiten. Darin wurde lediglich festgehalten, dass der abstrakte Nutzen für ein Unternehmen, welches keine Schweizerischen Programme konsumiere, nicht als individuell zurechenbare Gegenleistung oder Vorteil bezeichnet werden könne, weshalb im Fall der Unternehmensabgabe nicht von einer Kausalabgabe auszugehen sei (vgl. BVGer A-2856/2019 vom 16. Dezember 2020 E. 2.5.7–2.5.8). Der Beschwerdeführer macht aber nicht geltend, die strittige Abgabe als mehrwertsteuerpflichtiger Unternehmer entrichten zu müssen. Er zählt zum Kreis der Privatpersonen, die generell einen konkreten Nutzen von Programmen haben, wobei der Gesetzgeber aus administrativen Gründen von einem «Opting out» Einzelner abgesehen hat, die

kein Radio oder Fernsehen konsumieren (vgl. Botschaft zur Änderung des RTVG BBI 2013 4994 ff.). Durch die Abgabe wird ein Beitrag oder eine Abgeltung geleistet, die im Fall von natürlichen Personen mit dem tatsächlichen Nutzen als übereinstimmend zu betrachten ist (vgl. BVGer A-1378/2019 vom 5. Dezember 2019 E. 3.4.1.2 und A-1078/2019 vom 7. Juli 2020 E. 3.3.3.1). Demnach ist auch im Lichte der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Unternehmensabgabe die Einstufung der Haushaltabgabe als Mischform, welche eher einer Kausalabgabe gleichkommt, nicht zu beanstanden.

5.5 Die fehlende Nutzung der Programme kann auch nicht zu einer Befreiung des Beschwerdeführers von der Abgabepflicht führen. Bereits nach der alten Rechtslage war die Gebührenpflicht nicht davon abhängig, ob jemand ein Programm empfangen will (vgl. BVGer A-4090/2015 vom 23. Februar 2016 E. 6 m.w.H.). Im Zuge der Revision des RTVG hat der Gesetzgeber festgehalten, Ausnahmeregelungen für bestimmte Kategorien geschaffen zu haben, die den tatsächlichen Unterschieden Rechnung tragen würden. Darüber hinaus finde das Bedürfnis, unterschiedliche Sachverhalte unterschiedlich regeln zu können, in Massenverfahren eine Grenze am Erfordernis der Praktikabilität (Vollzugstauglichkeit, Prozessökonomie), weshalb schematische Regelungen kaum vermeidbar seien und von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch akzeptiert würden (vgl. Botschaft zur Änderung des RTVG BBI 2013 5041 m.H.). Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz den Beschwerdeführer nicht von der Haushaltabgabepflicht befreit hat.

5.6 Im Weiteren hat der Beschwerdeführer mit seinen Vorbringen, er nutze seine Geräte nur geschäftlich und nicht für Radio oder Fernsehen, auch keine Verletzung des Äquivalenzprinzips dargetan. Dass die Programme letztendlich natürlichen Personen zugutekommen, ist zwar eine Pauschalisierung, aber dem Äquivalenzprinzip nicht fremd und genügt für die Bemessung von Kausalabgaben (vgl. UHLMANN, Kriterien der Bemessung von Kausalabgaben in der Praxis, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, 2015, S. 94). Darüber hinaus hat der Beschwerdeführer nicht ausreichend konkretisiert, aus welchen Gründen die Haushaltabgabe als Kausalabgabe verfassungswidrig sein soll.

5.7 Zusammenfassend ist – entgegen den Beschwerdevorbringen – von einer Anwendung des Art. 69a RTVG nicht abzusehen und das Bundesgesetz aufgrund von Art. 190 BV anzuwenden. Es besteht darüber hinaus kein Grund, von der vom Gesetzgeber vorgenommenen Einordnung der

Rechtsnatur der Haushaltabgabe abzuweichen. Die Vorinstanz hat die Verfügung der Erstinstanz zu Recht bestätigt, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als unterliegend, weshalb er die Verfahrenskosten zu tragen hat (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 800.– festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der vom Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

6.2 Angesichts seines Unterliegens hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Ebenfalls keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Folglich steht der Vorinstanz keine Parteientschädigung zu.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Marcel Tiefenthal

Anna Wildt

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 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: