



Abteilung I  
A-3485/2018

## Urteil vom 31. Januar 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Richter Jürg Steiger,  
Gerichtsschreiber Marcel Zaugg.

Parteien

A. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Billag AG,**  
Avenue de Tivoli 3, Postfach, 1700 Freiburg,  
Erstinstanz,

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

Gegenstand

Radio- und Fernsehempfangsgebühren.

**Sachverhalt:****A.**

A.\_\_\_\_\_ ist seit dem 1. Januar 1998 bei der Schweizerischen Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehempfangsgebühren, der Billag AG (nachfolgend: Billag), für den privaten Radio- und Fernsehempfang angemeldet.

**B.**

Am 5. März 2018 ersuchte A.\_\_\_\_\_ die Billag um Befreiung von den Gebühren für den privaten Radio- und Fernsehempfang. Sein Gesuch begründete er damit, dass er Sozialhilfeempfänger sei.

**C.**

Mit per E-Mail zugestelltem Schreiben vom 19. März 2018 teilte die Billag A.\_\_\_\_\_ mit, eine Gebührenbefreiung sei in seinem Fall nicht möglich. Eine solche sei ausschliesslich für Personen, die Ergänzungsleistungen des Bundes zusätzlich zu einer AHV- oder einer IV-Rente beziehen würden, vorgesehen. Der Bezug anderer Sozialleistungen berechtige nicht zur Befreiung von den Radio- und Fernsehempfangsgebühren.

**D.**

A.\_\_\_\_\_ hielt daraufhin in seiner E-Mail vom 19. März 2018 an seinem Gesuch um Gebührenbefreiung fest und machte mit Verweis auf ein Urteil des Bundesgerichts geltend, Sozialhilfeempfänger seien mit Bezüglern von Ergänzungsleistungen gleichzusetzen.

**E.**

Mit Verfügung vom 4. April 2018 wies die Billag das Gesuch von A.\_\_\_\_\_ um Befreiung von den Empfangsgebühren ab und stellte fest, dass dieser seit dem 1. Januar 1998 ununterbrochen für den privaten Radio- und Fernsehempfang gebührenpflichtig sei. Zur Begründung führte die Billag aus, A.\_\_\_\_\_ würde keine Ergänzungsleistungen des Bundes beziehen, weshalb die Voraussetzungen für die Befreiung von den Radio- und Fernsehempfangsgebühren nicht erfüllt seien.

**F.**

Gegen diese Verfügung vom 4. April 2018 erhob A.\_\_\_\_\_ am 2. Mai 2018 Beschwerde beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und machte geltend, gemäss dem Urteil des Bundesgerichts 2C\_309/2017 vom

20. Oktober 2017 seien Sozialhilfeempfänger mit Bezüglern von Ergänzungsleistungen gleichzusetzen, weshalb auch Erstere auf Antrag von den Radio- und Fernsehempfangsgebühren zu befreien seien.

**G.**

Am 12. Juni 2018 verfügte das BAKOM die Abweisung der Beschwerde und dass ausstehende Beträge einzuzahlen seien. Es erwog zusammengefasst, dass Personen wie beispielsweise Sozialhilfeempfänger, welche am Existenzminimum leben, aber keine Ergänzungsleistungen beziehen würden, gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht von der Gebührenpflicht befreit werden könnten. Darin sei jedoch nach konstanter Rechtsprechung kein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zu sehen. Da die Billag die Radio- und Fernsehempfangsgebühren im Auftrag und im Namen des Bundes erhebe, könne sie nicht auf Ausstände verzichten. Ein solches Vorgehen würde auch gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit verstossen.

**H.**

Gegen diese Verfügung des BAKOM (nachfolgend: Vorinstanz) vom 12. Juni 2018 erhebt A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 14. Juni 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Darin beantragt er die Befreiung von den Empfangsgebühren auf Antrag für sich sowie für alle Sozialhilfeempfänger der Schweiz ab seinem Antrag auf Gebührenbefreiung vom 5. März 2018. Für Sozialhilfeempfänger, die noch keinen Antrag gestellt hätten, solle die Befreiung erst ab dem Datum des Antrages gelten. Eigentlich sollte den Sozialämtern bzw. den Sozialhilfeempfängern die Möglichkeit gegeben werden, den Antrag innert einer gewissen Frist rückwirkend auf den 5. März 2018 stellen zu können. Zudem ersucht er um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Zur Begründung verweist er wie im vorinstanzlichen Verfahren auf das Urteil des Bundesgerichts 2C\_309/2017 vom 20. Oktober 2017 und macht eine rechtswidrige Behandlung geltend. Sodann rügt er eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

**I.**

Mit Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 2018 wird dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtspflege gewährt.

**J.**

In ihrer Vernehmlassung vom 4. Juli 2018 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und verweist auf ihre Begründung in der angefochtenen Verfügung.

**K.**

Die Billag (nachfolgend: Erstinstanz) beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 12. Juli 2018 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung auf ihre Stellungnahme im vorinstanzlichen Verfahren sowie auf die angefochtene Verfügung.

**L.**

Der Beschwerdeführer reicht innert der ihm gesetzten Frist keine Schlussbemerkungen ein.

**M.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

**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 eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Als Verfügungen gelten nach Art. 5 Abs. 2 VwVG auch Beschwerdeentscheide.

Die Vorinstanz ist eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG. Ihr Beschwerdeentscheid ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG und damit ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

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

Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist mit seinem Begehren jedoch nicht durchgedrungen. Als Adressat der angefochtenen Verfügung ist er deshalb ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt.

**1.3** Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen, soweit es im Streit liegt. Ein Antrag, der über das hinausgeht, was von der Vorinstanz entschieden wurde, ist ungültig. Auch neue Anträge sind im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich unzulässig (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, Rz. 2.8, 208 und 2.213, je mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer beantragte sowohl im vor- als auch im erstinstanzlichen Verfahren die Gebührenbefreiung für sich persönlich ab dem 5. März 2018. Einzig hierüber verfügten denn auch die beiden bisherigen Instanzen. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet somit alleine die Frage, ob der Beschwerdeführer ab dem 5. März 2018 von der Gebührenpflicht für den privaten Radio- und Fernsehempfang zu befreien ist. Soweit die Rechtsbegehren des Beschwerdeführers darüber hinausgehen, ist darauf nicht einzutreten. Ohnehin würde ihm die Legitimation fehlen, um für sämtliche Sozialhilfebezügler der Schweiz die Gebührenbefreiung zu beantragen.

**1.4** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

## **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das

Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

### 3.

**3.1** Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Vorinstanz habe den von ihm in seiner Beschwerde erwähnten Bundesgerichtsentscheid 2C\_309/2017 vom 20. Oktober 2017 nicht berücksichtigt und in ihrer Begründung nur auf ältere Entscheide abgestellt.

**3.2** Nach der Rechtsprechung folgt die Begründungspflicht aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör i.S.v. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) und ergibt sich für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden unmittelbar aus Art. 35 Abs. 1 VwVG (BGE 138 I 232 E. 5.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess (BGE 141 III 28 E. 3.2.4, 140 II 262 E. 6.2 und 136 I 229 E. 5.2).

**3.3** Es ist zwar zutreffend, dass die Vorinstanz auf den vom Beschwerdeführer erwähnten Bundesgerichtsentscheid nicht näher einging. Sie hat ihn jedoch zumindest bei der zusammenfassenden Wiedergabe der Partei-standpunkte erwähnt und damit zur Kenntnis genommen. In ihrer Begründung hat die Vorinstanz die massgebenden gesetzlichen Grundlagen angeführt und dargelegt, weshalb Sozialhilfeempfänger im Gegensatz zu Bezüglern von Ergänzungsleistungen nicht von der Gebührenpflicht befreit werden können und dass diese Unterscheidung nach konstanter Rechtsprechung keinen Verstoss gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung darstellt. Sie hat hierzu auf mehrere Urteile des Bundes- und des Bundesverwaltungsgerichts verwiesen, worin diese Rechtsprechung näher ausgeführt wird. Für den Beschwerdeführer war damit ersichtlich, von welchen Überlegungen sich die Vorinstanz leiten liess und dass der von ihm erwähnte Bundesgerichtsentscheid nach Ansicht der Vorinstanz ein Abweichen von der bisherigen Rechtsprechung nicht zu rechtfertigen vermag. Die angefochtene Verfügung ist damit hinreichend begründet und es liegt insofern keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

**4.**

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. Der Systemwechsel ist auf den 1. Januar 2019 erfolgt (Art. 109b Abs. 1 RTVG i.V.m. Art. 86 Abs. 1 RTVV). Bis zu diesem Zeitpunkt wird die Empfangsgebühr für den privaten und für den gewerblichen Empfang nach bisherigem Recht erhoben (Art. 109b Abs. 2 RTVG) und ist auch die bisherige Gebührenerhebungsstelle (Erstinstanz) für die Erhebung der Empfangsgebühren zuständig (Art. 86 Abs. 1 und 2 RTVV). Vorliegend ist daher auf die bis zum 1. Juli 2016 geltenden Bestimmungen abzustellen, um die Gebührenpflicht des Beschwerdeführers für die Zeit ab dem 5. März 2018 zu beurteilen.

**5.**

Der Beschwerdeführer ist seit dem 1. Januar 1998 für den privaten Radio- und Fernsehempfang gemeldet und ist hierfür unbestritten grundsätzlich gebührenpflichtig. Nachfolgend gilt es zu prüfen, ob der Beschwerdeführer aufgrund des Umstandes, dass er Sozialhilfeempfänger ist, von dieser Gebührenpflicht ab dem 5. März 2018 zu befreien ist.

**5.1** Die Radio- und Fernsehgesetzgebung sieht sowohl eine Gebührenbefreiung von Gesetzes wegen als auch eine solche auf schriftliches Gesuch hin vor. Da vorliegend der Beschwerdeführer unter keine der abschliessend genannten Kategorien von Personen fällt, welche von Gesetzes wegen von der Gebührenpflicht befreit sind (aArt. 68 Abs. 6 RTVG [AS 2007 762] i.V.m. aArt. 63 RTVV [AS 2007 812]), ist einzig auf die Möglichkeit der Gebührenbefreiung auf Gesuch hin gemäss aArt. 64 RTVV (AS 2007 812 und AS 2014 3850) näher einzugehen. Demnach befreit die Gebührenerhebungsstelle 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 und einen rechtskräftigen Entscheid über den Anspruch auf Ergänzungsleistung einreichen (aArt. 64 Abs. 1 RTVV). Wird das Gesuch gutgeheissen, so endet die Gebührenpflicht am letzten Tag des Monats, in dem das Gesuch um Gebührenbefreiung eingereicht worden ist (aArt. 64 Abs. 2 RTVV). Wer ein Gesuch um Ergänzungsleistungen bei der zuständigen Behörde einreicht, kann gleichzeitig bei der Gebühren-

erhebungsstelle ein Gesuch um Gebührenbefreiung stellen. Die Gebührenerehebungsstelle sistiert das Verfahren, bis der rechtskräftige Entscheid über das Gesuch um Ergänzungsleistungen vorliegt (aArt. 64 Abs. 3 RTVV).

**5.2** Die Gebührenbefreiung ist auf die Gruppe der zu Ergänzungsleistungen berechtigten Personen beschränkt. Das Bundes- und das Bundesverwaltungsgericht haben sich verschiedentlich mit der Auslegung und Anwendung von aArt. 64 RTVV auseinandergesetzt. Sie erkannten, dass der vom Ordnungsgeber getroffenen Lösung zwar etwas Schematisches anhafte, sie aber mit dem allgemeinen Gebot der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV vereinbar ist und angesichts der Möglichkeit, das Gesuch um Gebührenbefreiung gleichzeitig mit dem Gesuch um Ergänzungsleistungen einzureichen (aArt. 64 Abs. 3 RTVV), auch nicht zu unhaltbaren Ergebnissen führt. Würde nicht nur auf die sozialversicherungsrechtliche Ausgangslage abgestellt, sondern etwa auf das steuerbare Einkommen und damit indirekt auf die Sozialhilfeabhängigkeit, könnte dies unverhältnismässigen Aufwand bewirken und müsste nicht zwingend zu einer angemesseneren Lösung führen (Urteile des BGer 2C\_21/2018 vom 25. Januar 2018 E. 3.3, 2C\_359/2009 vom 6. Oktober 2009 E. 3.2 und 2A.393/2002 vom 23. Juni 2003 E. 2.5, je mit Hinweisen; Urteile des BVGer A-5539/2018 vom 5. Dezember 2018 E. 4.3 und A-6024/2010 vom 22. März 2011 E. 4, je mit Hinweisen).

**5.3** Der Beschwerdeführer bringt nichts vor, was diese Rechtsprechung in Frage stellen würde, umso mehr, als das Bundesgericht den Einwand, es sei nicht allein auf die sozialversicherungsrechtliche Ausgangslage, sondern auch auf die Sozialhilfeabhängigkeit abzustellen, ausdrücklich abgelehnt und an dieser Rechtsprechung auch nach Ergehen des vom Beschwerdeführer angerufenen Entscheids 2C\_309/2017 vom 20. Oktober 2017 festgehalten hat (Urteil des BGer 2C\_359/2009 vom 6. Oktober 2009 E. 3.2, bestätigt in Urteil des BGer 2C\_21/2018 vom 25. Januar 2018 E. 3.3). Im erwähnten Bundesgerichtsurteil 2C\_309/2017 vom 20. Oktober 2017 war im Wesentlichen zu beurteilen, ob die kommunale Regelung zur Befreiung von der Hundesteuer mit den Grundsätzen der Allgemeinheit, der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Art. 127 Abs. 2 BV vereinbar ist. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass sich Empfänger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfebezüger in einer ähnlichen finanziellen Situation befinden würden, weshalb es nicht gerechtfertigt sei, Erstere zu privilegieren bzw. von der Hundesteuer zu befreien, während Letztere die

Hundesteuer zu entrichten hätten. Bei der Beurteilung wurde insofern auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abgestellt. Im Unterschied dazu ist bei der Erhebung der Radio- und Fernsehempfangsgebühren – wie vorstehend in E. 5.2 dargelegt – nach der Rechtsprechung gerade nicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abzustellen, sondern alleine auf die sozialversicherungsrechtliche Ausgangslage. Der Beschwerdeführer kann daher aus dem Urteil des Bundesgerichts 2C\_309/2017 vom 20. Oktober 2017 nichts zu seinen Gunsten ableiten (vgl. auch das Urteil des BVer A-5539/2018 vom 5. Dezember 2018 E. 4.3, in welchem sich die beschwerdeführende Person in gleichem Zusammenhang ebenfalls auf das Urteil des BVer 2C\_309/2017 vom 20. Oktober 2017 berufen hatte). Massgebend bleibt damit weiterhin die in E. 5.2 dargelegte Rechtsprechung zu aArt. 64 RTVV.

**5.4** Bei diesem Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist entsprechend abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

## **6.**

**6.1** Nachdem die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist, gilt der Beschwerdeführer als unterliegend, weshalb ihm an sich die Kosten des Beschwerdeverfahrens aufzuerlegen wären (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dem unterliegenden Beschwerdeführer wurde indes mit Zwischenverfügung vom 26. Juni 2018 die unentgeltliche Prozessführung bewilligt, weshalb er keine Verfahrenskosten zu tragen hat (Art. 65 Abs. 1 VwVG).

**6.2** Der unterliegende Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2] e contrario). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Folglich steht weder der Erst- noch der Vorinstanz eine Parteientschädigung zu.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Marcel Zaugg

**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 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: