



Abteilung I  
A-4520/2020

## Urteil vom 20. September 2021

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),  
Richter Jérôme Candrian,  
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,  
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
gegen

**Serafe AG,**  
Allmendstrasse 17, 8320 Fehraltorf,  
Erstinstanz,

**Bundesamt für Kommunikation BAKOM,**  
Zukunftstrasse 44, Postfach 256,  
2501 Biel/Bienne,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Radio- und Fernsehgebühr.

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

**A.a** Die Schweizerische Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehgebühr (nachstehend: Serafe AG) stellte A. \_\_\_\_\_ am 11. Januar 2019 eine Rechnung betreffend die Radio- und Fernsehgebühr (sog. Haushaltgebühr) für die Periode vom 01. Januar 2019 bis zum 31. Juli 2019 in der Höhe von Fr. 212.90 zu (...).

**A.b** Mit Schreiben vom 20. Januar 2019 ersuchte A. \_\_\_\_\_ bei der Serafe AG um Abgabebefreiung.

**A.c** Ohne sich zur ersuchten Abgabebefreiung geäußert zu haben, stellte die Serafe AG A. \_\_\_\_\_ am 29. August 2019 eine weitere Rechnung für die Haushaltgebühr betreffend den Zeitraum vom 01. August 2019 bis zum 31. Juli 2020 über Fr. 365.– zu (...).

**A.d** Mit Schreiben vom 6. Oktober 2019 erkundigte sich A. \_\_\_\_\_ bei der Serafe AG unter Verweis auf sein Schreiben vom 20. Januar 2019 nach dem Bearbeitungsstand seines Ersuchens um Abgabebefreiung. Dabei führte er auch die zweite Rechnung auf.

**A.e** Am 31. Oktober 2019 sandte die Serafe AG A. \_\_\_\_\_ ein Standard-schreiben mit der Überschrift "Ablehnung Abgabebefreiung", welches sämtliche Gründe für eine Abgabebefreiung kurz aufzählte.

**A.f** Daraufhin ersuchte A. \_\_\_\_\_ die Serafe AG am 10. November 2019 um Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

**A.g** Nach einem weiteren Schriftenwechsel lehnte die Serafe AG mit Verfügung vom 16. Januar 2020 das Gesuch von A. \_\_\_\_\_ um Befreiung von der Haushaltgebühr ab und stellte fest, dass der Haushalt Nr. (...) weiterhin der Pflicht zur Begleichung der Haushaltgebühr unterstehe. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wurde verzichtet. Zur Begründung führte die Serafe AG im Wesentlichen an, dass keiner der abschliessenden gesetzlichen Tatbestände für eine Abgabebefreiung erfüllt sei, namentlich da der Beschwerdeführer keine Ergänzungsleistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) oder der Invalidenversicherung (IV) beziehe und das Unterschreiten des betriebsrechtlichen Existenzminimums für sich allein betrachtet mit Blick auf die derzeit geltende Rechtslage nicht zur Abgabebefreiung berechtige.

**B.**

**B.a** Gegen diese Verfügung erhob A. \_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 9. Februar 2020 Beschwerde beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und beantragte, sein Gesuch um Befreiung von der Haushaltabgabe sei gutzuheissen. Zur Begründung machte er geltend, dass die Haushaltabgabe als Steuer ausgestaltet sei und die Serafe AG bei ihrem Entscheid in verfassungswidriger Weise seine sehr eingeschränkte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt habe. Er sei mittellos und lebe seit 2011, und somit dauerhaft, weit unter dem betriebsrechtlichen Existenzminimum. Zum Beispiel weise er für das Jahr 2017 einen monatlichen Bedarf von Fr. 5'939.25 auf, was bei monatlichen Einkünften von Fr. 2'990.95 zu einem Manko von Fr. 2'948.30 pro Monat führe. Für das Steuerjahr 2018 liege ein monatliches Manko von weit über Fr. 2'252.– vor und auch für 2019 werde ein ähnlich hohes Manko erwartet. Als Nachweis für seine Bedürftigkeit reichte er unter anderem einen Entscheid des Steueramts (...) vom 5. Februar 2020 ein, mit dem sein Gesuch um Steuererlass betreffend das Jahr 2018 gutgeheissen wurde. Bei den Akten befindet sich weiter eine Berechnung seines Existenzminimums durch das Betriebsamt (...) vom 29. August 2019, das ein monatliches Manko von Fr. 2'025.– ausweist. Im Pfändungsprotokoll vom 12. Februar 2019 wurde sodann ein monatliches Manko von Fr. 2'989.90 festgehalten. A. \_\_\_\_\_ führte ferner aus, dass er trotz seines schlechten Gesundheitszustands und seiner dadurch eingeschränkten Arbeitsfähigkeit arbeiten und keine Sozialhilfe beziehen wolle, obschon er wohl sozialhilfeberechtigt und zum Bezug von Leistungen der IV berechtigt sei. Er könne die Haushaltabgabe wirtschaftlich nicht tragen und werde in die Sozialhilfe gedrängt, falls er nicht antragsgemäss davon befreit werde.

**B.b** Mit Vernehmlassung vom 16. März 2020 beantragte die Serafe AG im Verfahren vor dem BAKOM, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter schloss sie auf Abweisung der Beschwerde. Überdies beantragte sie, auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten. Sie führte dazu unter anderem aus, dass Personen, die Leistungen von der IV, nicht aber jährliche Ergänzungsleistungen des Bundes zur AHV oder IV bezögen, von Gesetzes wegen nicht von der Abgabepflicht befreit würden.

**B.c** Mit Verfügung vom 17. Juli 2020 entschied das BAKOM, dass die Beschwerde von A. \_\_\_\_\_ abgewiesen werde. Es führte dazu aus, dass die Haushaltabgabe laut der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Abgabe *sui generis* darstelle, bei deren Erhebung es auf die wirtschaftliche

Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen nicht ankomme. Bedürftigkeit alleine stelle keinen Grund zur Abgabebefreiung dar. Dies sei nebst hier nicht näher interessierenden Ausnahmen nur bei AHV-Rentnern und IV-Bezüglern der Fall, die darüber hinaus noch Ergänzungsleistungen bezögen. Im Übrigen auferlegte das BAKOM A. \_\_\_\_\_ Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 200.– infolge seines Unterliegens.

**C.**

Dagegen erhebt A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 11. September 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Gutheissung seines Gesuchs um Abgabebefreiung. Weiter verlangt er, es sei unabhängig vom Verfahrensausgang auf die Erhebung von Verfahrenskosten (inkl. der durch das BAKOM [nachfolgend: Vorinstanz] verfügten Verfahrenskosten) zu verzichten oder diese zu erlassen. Schliesslich ersucht er darum, die Vorinstanz oder die Serafe AG (nachfolgend: Erstinstanz) hätten die Bemessungsgrundlage und die Bemessungsgrössen (Entscheidungsgrundlagen) bekanntzugeben, die sie verwenden würden beim Entscheid, ob eine Ungleichbehandlung vorliege, welche eine Befreiung von der Radio- und Fernsehgebühr ermöglichen würde.

**D.**

Mit Instruktionsverfügung vom 17. September 2020 wird dem Beschwerdeführer aufgrund der eingereichten Unterlagen die unentgeltliche Rechtspflege im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gewährt.

**E.**

Mit Vernehmlassung vom 7. Oktober 2020 schliesst die Vorinstanz unter Verweis auf die in der angefochtenen Verfügung vom 17. Juli 2020 gemachten Ausführungen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Auch die Erstinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 19. Oktober 2020 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

**F.**

Mit ergänzender Stellungnahme vom 8. Februar 2021 zeigt die Vorinstanz auf, weshalb sie der Ansicht ist, die Haushaltabgabe sei nicht als Steuer zu qualifizieren. Weitere Stellungnahmen der Parteien gingen nicht ein.

**G.**

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 sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt, da sie vom BAKOM als zuständige Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde und laut Art. 99 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG, SR 784.40) beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

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

**1.3** Der Beschwerdeführer beteiligte sich am vorinstanzlichen Verfahren und ist als Adressat des angefochtenen Entscheides, mit welchem sein Begehren um Befreiung von der Haushaltabgabe abgewiesen wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

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

**2.**

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, die Erstinstanz und die Vorinstanz hätten Standardschreiben mit Textbausteinen verschickt und dabei nicht aufgezeigt, welches die Bemessungsgrundlagen und die Bemessungsgrößen der Entscheidungsfindung seien. Auch hätten sie ihm nicht erläutert, was er tun müsse, um von der Haushaltabgabe befreit zu werden. Damit rügt er indirekt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

**3.1** Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantierte und im VwVG in den Art. 29 ff. konkretisierte Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Er umfasst alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann. Dazu zählen insbesondere das Recht, sich vor Erlass eines Entscheids zur Sache zu äussern, das Recht, erhebliche Beweise beizubringen und das Recht, Einsicht in die Akten zu nehmen. Weiter gehören dazu das Recht, über sämtliche entscheidungsrelevanten Vorgänge und Grundlagen informiert zu werden, das Recht auf Vertretung und Verbeiständung und das Recht auf Begründung (zum Ganzen: BGE 140 I 99 E. 3.4; 135 II 286 E. 5.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1001 ff.).

**3.2** Letzteres Recht verpflichtet die Behörde, ihren Entscheid so zu begründen, dass ihn die betroffene Person sachgerecht anfechten kann (vgl. etwa Art. 35 VwVG). In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. zum Ganzen: BGE 141 III 28 E. 3.2.4; 138 I 232 E. 5.1; siehe ferner: Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C\_204/2016 vom 9. Dezember 2016 E. 2; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, N. 17 ff. zu Art. 35 VwVG). Die Anforderungen an die Begründung sind dabei umso höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist (vgl. etwa BGE 142 II 324 E. 3.6 m.w.H.; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, a.a.O., N. 21 zu Art. 35 VwVG).

**3.3** Gegenstand der Überprüfung im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ist einzig der angefochtene vorinstanzliche Entscheid (statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-700/2020 vom 19. August 2020 E. 1.3 m.H.). Die Vorinstanz erwog gestützt auf die einschlägige bundesgerichtliche Rechtsprechung und ein Gutachten, in dem die Frage der rechtlichen Grundlagen geprüft worden waren, dass die Rundfunkabgabe nicht als Steuer, sondern als Abgabe eigener Art zu qualifizieren sei und es auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der abgabepflichtigen Person nicht ankomme. Auch zeigte sie sämtliche Tatbestände einer Abgabebefreiung auf und erklärte dem Beschwerdeführer, dass Sozialhilfebeziehende nicht abgabefreit seien. Damit hat sie die Vorbringen des Beschwerdeführers tatsächlich gehört und sich in der angefochtenen Verfügung mit seinen wesentlichen Vorbringen auseinandergesetzt sowie hinreichend dargelegt, weshalb sie seiner Argumentation, bei der Abgabe handle es sich um eine Steuer, nicht folgt. Auch ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Rundfunkabgabe bei Millionen von Zahlungspflichtigen erhoben wird und die Ausgestaltung solcher Massenverfahren praktikabel bleiben müsse, weil sie ohne gewisse Schematisierungen ansonsten an die Grenzen der Vollzugstauglichkeit zu stossen drohe (vgl. Urteil des BVGer A-6317/2020 vom 13. Juli 2021 E. 5.5 m.H.; siehe ferner die Botschaft zur Totalrevision des RTVG vom 18. Dezember 2002, BBI 2003 1569 ff. [nachfolgend: Botschaft RTVG 2002], 1749). Da es dem Beschwerdeführer möglich war, sich ein Bild über die Tragweite des vorinstanzlichen Entscheides zu machen und diesen sachgerecht anzufechten (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.2), ist keine Begründungspflichtverletzung erkennbar. Die genaue Kostenzusammensetzung hatte ihm bereits die Erstinstanz aufgezeigt gehabt. Ein weitergehender Anspruch auf Erörterung, Begründung oder Rechtsberatung besteht nicht. Demnach erweisen sich die Rügen der Verletzung des formellen Rechts als unbegründet.

#### **4.**

In der Sache verlangt der Beschwerdeführer die Aufhebung der angefochtenen Verfügung vom 17. Juli 2020 und damit einhergehend die Befreiung von der Pflicht zur Leistung der Haushaltabgabe für Radio und Fernsehen. Dabei ist unstrittig, dass er über empfangsfähige Geräte verfügt. Ebenfalls unbestritten ist die von ihm geltend gemachte Mittellosigkeit. Strittig und nachfolgend zu prüfen ist, ob er die Voraussetzungen erfüllt, um von der Haushaltabgabe befreit zu werden.

**4.1** Zur Begründung macht der Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, die Haushaltabgabe für den Radio- und Fernsehempfang stelle eine

Steuer dar. Bei der Erhebung von Steuern gelte es, das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) zu beachten. Diese beiden Grundsätze würden vorliegend verletzt, da seine Bedürftigkeit unbestritten sei und er die Haushaltabgabe wirtschaftlich nicht zu tragen vermöge. Für IV-Beziehende sei eine Entbindung von der Radio- und Fernsehgebühr vorgesehen. Dabei bestehe guter Grund zur Annahme, dass diese ein höheres Einkommen hätten als er. Womöglich habe er sogar Anspruch auf eine IV-Rente. Einen entsprechenden Antrag habe er allerdings nicht gestellt. Er versuche seit 2011 der Sozialhilfe durch das Leisten von massivem Verzicht zu entkommen. Wenn er nicht von der Radio- und Fernsehgebühr entbunden werde, entstehe nicht nur eine Ungleichbehandlung gegenüber Rentnerinnen und Rentnern der IV, sondern eine massive Schlechterstellung diesen gegenüber. Das BAKOM bringe vor, dass es sich bei der Haushaltabgabe um eine Zwecksteuer handle. Der Begriff Steuer sei im Wort Zwecksteuer enthalten. Wenn das BAKOM nun aus der Zwecksteuer eine Abgabe *sui generis* zu machen versuche, sei dies nichts anderes als eine Umdeutung von Begriffen, um gegen Grundrechte zu verstossen. Vielmehr hätten sich das RTVG und die Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV, SR 784.401) ins verfassungsrechtliche Rahmengenüge einzuordnen und eine rechtsgleiche sowie wirtschaftlich tragbare Besteuerung zu respektieren. Auf keinen Fall dürften Gesetze und Verordnungen dafür missbraucht werden, um die Verfassung auszuhebeln. Es gebe keine gesetzlichen Grundlagen, die den Behörden erlauben würden, einen Bürger faktisch in die Sozialhilfe zu zwingen, nur damit er sich die Radio- und Fernsehgebühren leisten könne.

**4.2** Die Vorinstanz äussert sich in ihrer Stellungnahme vom 8. Februar 2021 ausführlich zur rechtlichen Einordnung der Haushaltabgabe. Zusammengefasst führt sie aus, die Finanzierung von Radio und Fernsehen beziehungsweise der elektronischen Medien müsse ausserhalb der Staatsrechnung (Art. 68 Abs. 3 RTVG) erfolgen. Sie müsse kostendeckend sein, sei zweckgebunden und es zahlten diejenigen, die auch davon profitieren würden. Mit einem gleich grossen Betrag für jeden Haushalt, der nicht ganz einem Franken pro Tag entspreche, sei auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt. Genau diese Merkmale würden eine Abgabe charakterisieren. Die Radio- und Fernsehgebühr lasse sich mit keiner anderen Abgabe vergleichen und sei keine Steuer. Angesichts dieser rechtlichen Einordnung sei sowohl die Frage der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch diejenige nach der hinreichenden verfas-



sungsrechtlichen Grundlage angesichts von Art. 190 BV obsolet, denn Abgaben würden nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip erhoben. Die Einhaltung dieser Prinzipien sei sowohl bei der Unternehmensabgabe als auch der Haushaltabgabe unbestritten der Fall.

**4.3** Kurz gefasst weist die Erstinstanz sodann darauf hin, dass die finanzielle Situation einer abgabepflichtigen Person für sich allein keinen Grund für eine Befreiung von der Abgabepflicht darstelle. Gemäss Art. 68 Abs. 1 RTVG erhebe der Bund eine Abgabe zur Finanzierung des verfassungsrechtlichen in Art. 93 Abs. 2 BV vorgesehenen Leistungsauftrags von Radio und Fernsehen. Nicht der Bezug von Leistungen der IV würden zur Befreiung von der Haushaltabgabe berechtigen, sondern erst der Bezug von Ergänzungsleistungen der AHV oder IV. Im Übrigen verweist sie auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach die Haushaltabgabe eine Abgabe eigener Art darstelle.

**4.4** Im Folgenden ist zunächst kurz auf die geltende Rechtslage für die Erhebung der Haushaltabgabe einzugehen.

**4.4.1** Das RTVG und die RTVV wurden seit deren Inkrafttreten hinsichtlich der früheren sogenannten *Empfangsgebühr* teilweise revidiert. Gegenwärtig ist die Erhebung einer sogenannten *Radio- und Fernsehgebühr* vorgesehen. Diese Änderung wurde vom Parlament am 26. September 2014 verabschiedet und in der Volksabstimmung am 14. Juni 2015 entsprechend angenommen (Amtliche Sammlung [AS] 2016 2147). Der Systemwechsel ist auf den 1. Januar 2019 erfolgt (Art. 109b Abs. 1 RTVG i.V.m. Art. 86 Abs. 1 RTVV).

**4.4.2** Nach Art. 68 Abs. 1 RTVG erhebt der Bund eine 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).

**4.4.3** Zuzufolge Art. 68a Abs. 1 RTVG bestimmt der Bundesrat die Höhe der Haushaltabgabe und er hat dabei gesetzlich festgelegte Kriterien zu berücksichtigen (wie etwa die Kosten für die Finanzierung der Programme und des übrigen publizistischen Angebots der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft [SRG] zur Erfüllung des Programmauftrags; vgl. Bst. a).

**4.4.4** Art. 69b RTVG regelt in Verbindung mit Art. 61 RTVV die Befreiung von der Abgabepflicht für Privathaushalte. Gemäss dem hier interessierenden Art. 69b Abs. 1 Bst. a RTVG werden auf ihr Gesuch hin Personen befreit, die jährliche Leistungen nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) erhalten; die Befreiung erfolgt rückwirkend auf den Beginn des Bezugs dieser Ergänzungsleistungen, längstens aber für fünf Jahre vor Eingang des Gesuchs bei der Erhebungsstelle.

**4.5** Soweit der Beschwerdeführer das geltende Gesetz (RTVG) und die entsprechenden rechtlichen Grundlagen kritisiert, ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 190 BV Bundesgesetz für die rechtsanwendenden Behörden – und damit das Bundesverwaltungsgericht – massgebend sind (insbesondere zum RTVG vgl. Urteil des BGer 2C\_606/2015 vom 6. August 2015 E. 2.3).

**4.6** Der Beschwerdeführer erblickt in der Haushaltabgabe eine Steuer, weshalb im Folgenden näher auf deren Rechtsnatur einzugehen ist.

**4.6.1** Die im RTVG geregelte Haushaltabgabe beruht auf Art. 93 BV, der dem Gesetzgeber weitreichende Rechtsetzungskompetenzen überträgt. Unter anderem verpflichtet die Verfassung ihn dazu, für die Erfüllung des verfassungsmässigen Leistungsauftrags zu sorgen und dessen Finanzierung zu gewährleisten; gleichsam ermächtigt sie ihn zum Erlass einer Abgabe für den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar zur BV, 2. Aufl. 2017, N. 3, 7 zu Art. 93 BV). In der Botschaft zur Änderung des RTVG vom 29. Mai 2013 (BBI 2013 4975 ff. [nachfolgend: Botschaft RTVG 2013]) geht der Bundesrat explizit davon aus, dass der Bund gestützt auf Art. 93 BV eine geräteunabhängige Abgabe erheben darf (vgl. BBI 2013 5040 f.). Der Bundesrat weist sodann darauf hin, dass die juristische Einordnung der Haushaltabgabe 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 sogenannte Kostenanlastungsabgabe bezeichnet (vgl. GEORG MÜLLER/PETER LOCHER, Gutachten zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung in der Schweiz aus verfassungsrechtlicher Sicht vom 13. November 2009, S. 20, verfügbar unter: <[https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/af/radio\\_tv/ju-](https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/af/radio_tv/ju-)

ristisches\_gutachtenlochermueller.pdf.download.pdf/juristisches\_gutachtenlochermueller.pdf>, abgerufen am 9. August 2021). Gemäss der Botschaft RTVG 2013 ist die Rechtsnatur auch nach der neu geregelten Geräteunabhängigkeit nicht anders einzustufen als bisher. Man wollte lediglich die technische Entwicklung bei Empfangsgeräten nachvollziehen, da zunehmend unklar geworden sei, was als privates Empfangsgerät zu gelten habe, und dies zu Schwierigkeiten beim Vollzug geführt habe (BBl 2013 4975 ff., 4983).

**4.6.2** Das Bundesgericht äusserte sich in einem altrechtlichen Leitentscheid zur Rechtsnatur von Empfangsgebühren für den Radio- und Fernsehempfang. Es erwog, die Empfangsgebühr könne weder als Regalabgabe noch als Gegenleistung für eine andere vom Bund erbrachte Dienstleistung betrachtet werden. Sie sei eine hoheitlich erhobene Abgabe, die der Bund erhebe, um damit gebührenfinanzierte Veranstalter, namentlich die SRG, unterstützen zu können. Damit sei sie eher als eine Zwecksteuer oder Abgabe sui generis zu qualifizieren. Sie sei etwa vergleichbar mit einer Kurtaxe: Das Gemeinwesen erhebe von einem bestimmten Personenkreis eine Kurtaxe und leite den Ertrag weiter an Kur- oder Verkehrsvereine, damit diese im öffentlichen Interesse bestimmte Leistungen erbringen würden, welche die Abgabepflichtigen zwar benützen könnten, aber keineswegs zwangsläufig benutzen würden, die dafür aber auch anderen Personen zugutekämen (BGE 141 II 182 E. 6.7). Die jüngere bundesgerichtliche Rechtsprechung scheint nicht davon abzuweichen (vgl. Urteil des BGer 2C\_238/2019 vom 14. März 2019 E. 3.3).

**4.6.3** Vor diesem Hintergrund lässt sich 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). Die Entscheide sind somit vorliegend nicht einschlägig. Der Beschwerdeführer macht denn auch insbesondere nicht geltend, die strittige Abgabe als Unternehmensabgabe entrichten zu müssen. Er zählt vielmehr zum Kreis der Privatpersonen, die generell einen konkreten Nutzen von Programmen haben, wobei aus administrativen Gründen von einem sogenannten Opting out Einzelner, die kein Radio oder Fernsehen konsumieren, abgesehen

wurde (vgl. Botschaft RTVG 2013, BBl 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 vermag die bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Unternehmensabgabe nichts am bereits Ausgeführten zu ändern.

**4.6.4** Nach dem Gesagten sieht das Bundesverwaltungsgericht keinen Anlass, um von der dargelegten Rechtsauffassung abzuweichen. Folglich ist der Verweis des Beschwerdeführers auf den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit untauglich.

**4.7** Weiter sieht sich der Beschwerdeführer insbesondere im Vergleich zu Rentnerinnen und Rentnern der IV benachteiligt und rügt eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV), die es nachfolgend zu prüfen gilt.

**4.7.1** Im Zuge der Revision des RTVG hat der Gesetzgeber Ausnahmeregelungen für bestimmte Kategorien geschaffen, um den tatsächlichen Unterschieden Rechnung zu tragen. Mit Blick auf Art. 69b RTVG sind allerdings nicht Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, sondern einzig Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 Bst. a ELG abgabebefreit. Laut Ziff. C.3.1. Abs. 1 Bst. g der geltenden Richtlinie der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS; verfügbar unter: <https://rl.skos.ch/>, abgerufen am 10. August 2021) umfasst der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in Privathaushalten mitunter die Ausgabenposition "Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV". Hierfür wird den Kantonen im Rahmen der Ausrichtung von Sozialhilfe empfohlen, eine von der Grösse des Haushalts abhängige Gesamtpauschale auszurichten, die beispielweise auch die Ausgabenpositionen "Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren" (Bst. a), "Bekleidung und Schuhe" (Bst. b) und die Kosten der allgemeinen Haushaltsführung (Bst. d) beinhaltet.

**4.7.2** Der Gesetzgeber hatte die Abgabebefreiung von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern bei der letzten Gesetzesrevision ausdrücklich verworfen. In der Botschaft wurde dazu ausgeführt, dass eine Befreiung vom Bezahlen der Haushaltabgabe für Personen, die Sozialhilfe empfangen würden, nicht angebracht sei, da gemäss den von den Kantonen anerkannten Richtlinien der SKOS die Kosten für die Empfangsgebühr im Existenzminimum berücksichtigt seien. Der Ertragsausfall durch die Befreiung der

Ergänzungsleistungen beziehenden Personen betrage jährlich über 100 Millionen Franken, sodass jeder gebührenzahlende Haushalt einen Solidaritätsbeitrag von rund Fr. 37.– leiste. Eine Abgabebefreiung der Personen, die Sozialhilfe bezögen, würde die Kosten auf über 150 Millionen Franken, auf über Fr. 50.– Solidaritätsbeitrag je Haushalt ansteigen lassen (vgl. Botschaft RTVG 2013, BBI 2013 4991). Auch wurde betont, dass das Bedürfnis, ungleiche Sachverhalte unterschiedlich zu regeln, in Massenverfahren an die Grenze der Praktikabilität stosse (siehe Näheres dazu bereits vorne E. 3.3). Eine von Nationalrat Cédric Wermuth am 14. März 2018 eingereichte Motion (Nr. 18.3158), die mittels Revision von Art. 69b RTVG die Abgabebefreiung von Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern verlangte, wurde im Parlament nicht behandelt und infolgedessen am 19. Juni 2020 abgeschrieben. Der Bundesrat hatte dazu in seiner Stellungnahme vom 9. Mai 2018 ausgeführt, dass von einer solchen Änderung abzusehen sei, weil eine Befreiung der von der Sozialhilfe unterstützten Privathaushalte zu einem Einnahmenverlust in der Grössenordnung von 58 Millionen Franken führen würde. Um den gleichen Ertrag zu erzielen, müssten diese Mindereinnahmen durch eine Erhöhung des Abgabetarifs für Haushalte beziehungsweise des Basistarifs für Unternehmen von jährlich Fr. 365.– auf Fr. 380.– kompensiert werden. Im Übrigen bildete diese Frage bereits bei der Totalrevision des RTVG im Jahr 2002 Gegenstand verschiedener Diskussionen (vgl. Botschaft RTVG 2002, BBI 2003 1642 f.).

**4.7.3** Es ist verständlich, wenn der Beschwerdeführer seine finanzielle Situation mit derjenigen von Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern vergleicht. Indessen ist das Rechtsgleichheitsgebot konkretisierungsbedürftig. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Gestaltungsspielraum (BGE 144 I 113 E. 5.1.1). Wie oben dargestellt, war die konkrete Ausgestaltung der Haushaltabgabe Gegenstand verschiedener politischer Diskussionen (siehe vorne E. 4.7.1 f.). Dabei wurde namentlich die vom Beschwerdeführer angeführte Situation erkannt, aber in einer Gesamtbeurteilung aller Umstände als nicht massgebend erachtet. Dies ist vor dem Hintergrund des Rechtsgleichheitsgebots nicht zu beanstanden. Und selbst wenn das Bundesverwaltungsgericht eine bestimmte Regelung als mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar bezeichnen würde, hiesse das nicht zwingend, dass jede andere Lösung die Rechtsgleichheit verletzen würde. Insbesondere lässt sich die getroffene Regelung von Art. 69b RTVG

mit Gründen der Praktikabilität rechtfertigen, was in einem Bereich der ausgesprochenen Massenverwaltung von erheblicher Bedeutung ist (siehe dazu bereits vorne E. 3.3; ferner Urteile des BGer 2C\_238/2019 vom 14. März 2019 E. 3.3; 2A.393/2002 vom 23. Juni 2003 E. 2.5).

**4.7.4** Das vom Beschwerdeführer angerufene Rechtsgleichheitsgebot ist somit nicht verletzt.

**4.8** Darüber hinaus hat der Beschwerdeführer nicht hinreichend dargetan, aus welchen anderen Gründen die Haushaltabgabe verfassungswidrig sein sollte. So dient zum Beispiel das betriebsrechtliche Existenzminimum als Grösse in einem Schuldbetreibungsverfahren bei der Berechnung, ob und wieviel gepfändet werden kann. Ein direkter Zusammenhang mit der Haushaltabgabe ist somit nicht erkennbar. Für die Beurteilung nicht massgebend ist ferner die persönliche Einstellung des Beschwerdeführers, dass er keine Staatsleistungen in Form von Sozialhilfe beanspruchen möchte. Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde in der Hauptsache somit als unbegründet. Der Beschwerdeantrag 1 ist demzufolge abzuweisen.

## **5.**

Es bleibt zu prüfen, ob die Vorinstanz dem Beschwerdeführer eine Spruchgebühr von Fr. 200.– auferlegen durfte.

**5.1** Die Vorinstanz war als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz tätig. Sie unterliegt damit den in der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 10. September 1969 (SR 172.041.0 [nachfolgend: VKEV]) enthaltenen Bestimmungen. Dies im Gegensatz zur Erstinstanz, die Verwaltungsgebühren nach Art. 100 RTVG in Verbindung mit Art. 78 RTVV erhebt. Auf das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren finden demnach die Art. 1–10 VKEV Anwendung; subsidiär gelten die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllGebV, SR 172.041.1; Art. 19 VKEV).

**5.2** Art. 2 VKEV legt den Rahmen der Spruchgebühr fest, wobei das Minimum Fr. 100.– beträgt. Art. 4a VKEV sodann sieht vor, dass Verfahrenskosten nach Art. 63 Abs. 1 VwVG einer Partei, die nicht die unentgeltliche Rechtspflege im Sinne von Art. 65 VwVG genießt, ganz oder teilweise erlassen werden können, wenn eine Beschwerde ohne erheblichen Aufwand für die Beschwerdeinstanz durch Rückzug oder Vergleich erledigt wird (Bst. a) oder andere Gründe in der Sache oder in der Person der Partei die

Auferlegung von Verfahrenskosten als unverhältnismässig erscheinen lassen (Bst. b). Diese Norm stimmt inhaltlich mit Art. 6 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) überein, der für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht einschlägig ist.

**5.3** Gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG befreit die Beschwerdeinstanz, ihr Vorsitzender oder der Instruktionsrichter nach Einreichung der Beschwerde eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, auf Antrag von der Bezahlung der Verfahrenskosten, sofern ihr Begehren nicht aussichtslos erscheint.

Die unentgeltliche Prozessführung wird nicht von Amtes wegen gewährt, sondern setzt für jede neue Stufe des (Rechtsmittel-)Verfahrens ein entsprechendes Gesuch voraus. Dieses sollte so früh wie möglich gestellt werden und damit in aller Regel zu Beginn des Verfahrens mit der ersten Rechtsschrift. Die Gesuchseinreichung zu einem späteren Zeitpunkt ist zwar zulässig, jedoch mit negativen Konsequenzen verbunden, da die Wirkungen der Kostenbefreiung stets auf den Zeitpunkt der Eingabe zurückbezogen wird. Davor entstandene Kosten muss die betroffene Person selber tragen (vgl. KAYSER/ALTMANN, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Rz. 15 ff. zu Art. 65 VwVG).

**5.4** Vorliegend hat der Beschwerdeführer im Verfahren vor der Vorinstanz zu keinem Zeitpunkt ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt. Die Vorinstanz hatte somit nicht darüber zu befinden und dies wird vom Beschwerdeführer auch nicht gerügt.

**5.5** Wie bereits erwähnt wurde, können nach Art. 4a VKEV Verfahrenskosten jedoch ganz oder teilweise erlassen werden, wenn andere Gründe in der Sache oder in der Person der Partei die Auferlegung von Verfahrenskosten als unverhältnismässig erscheinen lassen. Aufgrund der hinreichend dargelegten beziehungsweise unbestrittenen besonderen finanziellen Umstände im vorliegenden Einzelfall, erscheint die Auferlegung der Verfahrenskosten – nachdem der Beschwerdeführer die Haushaltabgabe schuldet – als nicht zumutbar und damit als unverhältnismässig. Die entsprechende Ziff. 2 des Dispositivs ist demzufolge aufzuheben und die Beschwerde diesbezüglich gutzuheissen.

## **6.**

Nach dem Gesagten ist die vorinstanzliche Verfügung vom 17. Juli 2020

teilweise zu bestätigen (betreffend Ziff. 1) und die Beschwerde teilweise gutzuheissen (betreffend Ziff. 2).

**7.**

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

**7.1** Da der Beschwerdeführer teilweise unterliegt, wären ihm die entsprechenden Kosten des Beschwerdeverfahrens zum Teil aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Nachdem ihm mit Zwischenverfügung vom 17. September 2020 die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, ist er jedoch von der Bezahlung der Verfahrenskosten befreit (vgl. Art. 65 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz trägt als Bundesbehörde nach Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Verfahrenskosten.

**7.2** Als nicht vertretene Partei steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz als Bundesbehörde hat unabhängig vom Verfahrensausgang keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

*(Das Dispositiv findet sich auf der nächsten Seite.)*



**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung aufgehoben.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Christine Ackermann

Flurina Peerdeman

**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 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: