Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-2588/2012

Urteil vom 5. November 2012

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Billag AG, av. de Tivoli 3, Postfach 1701, 1700 Freiburg,
Erstinstanz

und

Bundesamt für Kommunikation BAKOM,
Abteilung Radio und Fernsehen, Zukunftstrasse 44,
Postfach, 2501 Biel BE,
Vorinstanz.

Gegenstand

Fernsehempfangsgebühren.

Sachverhalt:

A.
Am 28. Juni 2011 stellte A._____ bei der Billag AG ein Gesuch um Befreiung von der Gebührenpflicht für den privaten Empfang von Fernsehprogrammen per 1. Februar 2009. Die bereits überwiesenen Gebührenbeiträge aus den Jahren 2009 und 2010 (Gesamtbetrag Fr. 376.25.-) seien ihr zurückzuerstatten. Der Eingabe beigelegt war ein Schreiben der Ausgleichskasse des Kantons Bern vom 15. Juni 2011, in welchem bestätigt wurde, dass A._____ rückwirkend auf den 1. Februar 2009 Ergänzungsleistungen zur AHV bezog.

B.
Mit Verfügung vom 17. August 2011 teilte die Billag AG A._____ mit, sie sei ab dem 1. Juli 2011 von der Gebührenpflicht befreit.

C.
Am 18. August 2011 rügte A._____ bei der Billag AG, auf ihr Gesuch um Rückerstattung der Empfangsgebühren noch keine Antwort erhalten zu haben. Dieses Schreiben überwies die Billag AG – zusammen mit einer weiteren Eingabe von A._____ vom 14. Oktober 2011 – an das zuständige Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) zur Beschwerdebehandlung. Die Überweisung erfolgte am 19. Januar 2012.

D.
Das BAKOM wies mit Verfügung vom 12. April 2012 die Beschwerde von A._____ ab, mit der Begründung eine rückwirkende Befreiung von der Gebührenpflicht sei von Gesetzes wegen nicht vorgesehen. Im Übrigen sei über das Gesuch um Gebührenbefreiung vom 10. März 2010 mit Verfügung vom 5. Mai 2010 rechtskräftig entschieden worden bzw. ein rechtsgenügender Beweis für die Einreichung des behaupteten vorgängigen Gesuchs vom 25. Februar 2009 nicht erbracht worden. Es sei daher korrekt und nicht zu beanstanden, dass die Billag AG A._____ die Gebührenbefreiung erst ab dem 1. Juli 2011 gewährt habe.

E.
Gegen diese Verfügung erhebt A._____ (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 10. Mai 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Begehren, die angeblich geschuldeten Fernsehempfangs- und Mahngebühren sowie die Betreibungskosten seien ihr zu erlassen. Gleichzeitig beantragt sie die unentgeltliche Prozessführung.

F.
Mit Zwischenverfügung vom 31. Mai 2012 wurde der Beschwerdeführerin das Recht zur unentgeltlichen Prozessführung gewährt.

G.
In seiner Vernehmlassung vom 19. Juni 2012 hält das BAKOM (Vorinstanz) vollumfänglich an seiner Verfügung vom 12. April 2012 fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten sei.

H.
Die Billag AG (Erstinstanz) schliesst mit Vernehmlassung vom 2. Juli 2012 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde.

I.
Mit Verfügung vom 4. Juli 2012 gibt das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin Gelegenheit, Schlussbemerkungen einzureichen sowie die behauptete Eingabe an die Erstinstanz, datierend vom 25. Februar 2009, zu beweisen.

J.
Die Beschwerdeführerin hat darauf verzichtet, Schlussbemerkungen bzw. ergänzende Beweismittel einzureichen.

K.
Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke 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 Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Vorinstanzen sind die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Als Verfügungen gelten nach Art. 5 Abs. 2 VwVG auch Beschwerdeentscheide im Sinne von Art. 61 VwVG.

Der Beschwerdeentscheid des BAKOM vom 12. April 2012 stellt eine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG dar und das BAKOM ist nach Art. 33 Bst. d VGG zulässige Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Dieses ist demnach zuständig zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs.1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als formelle Verfügungsadressatin hat die Beschwerdeführerin ohne Weiteres ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids der Vorinstanz vom 12. April 2012. Sie ist folglich beschwerdelegitimiert.

1.4 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Der Streitgegenstand darf im Lauf des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden. Er kann sich höchstens verengen und um nicht mehr streitige Punkte reduzieren, nicht aber ausweiten. Fragen, über welche die vorinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die nachfolgende Instanz nicht beurteilen, da andernfalls in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz eingegriffen würde. Demzufolge müssen sich die Beschwerdeanträge auf in der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnisse beziehen. Der Streitgegenstand darf nicht darüber hinausgehen (vgl. BGE 136 II 457 E. 4.2, BGE 133 II 35 E. 2 und BGE 131 V 164 E. 2.1; statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1548/2012 vom 20. August 2012 E. 1.3.1 mit weiteren Hinweisen; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 25 f. N 2.7 ff.).

In der angefochtenen Verfügung hat die Vorinstanz ausschliesslich über den Anspruch der Beschwerdeführerin auf Gebührenbefreiung entschieden. Soweit die Beschwerdeführerin darüber hinaus in ihrer Beschwerde die Erhebung von Mahngebühren sowie Betreibungskosten rügt, ist darauf nicht einzutreten, da diese nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens waren.

1.5 Im Übrigen ist auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) einzutreten.

2.
Die Beschwerdeführerin ist vorliegend unbestrittenermassen seit dem 1. Dezember 2001 bei der Erstinstanz für den privaten Fernsehempfang angemeldet und unterliegt damit grundsätzlich der Gebührenpflicht. Ebenfalls unbestritten und belegt ist, dass ihr mit Verfügung der Ausgleichskasse Bern vom 15. Juni 2011 rückwirkend auf den 1. Februar 2009 Ergänzungsleistungen zur AHV zugesprochen wurden. Strittig und zu prüfen ist hingegen, ab welchem Zeitpunkt die Beschwerdeführerin Anspruch auf Befreiung von der Gebührenpflicht hat.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet darüber grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG). Die Rechtsanwendung erfolgt von Amtes wegen, ohne Bindung an die Parteibegehren (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.
Wer ein zum Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen geeignetes Gerät zum Betrieb bereithält oder betreibt, muss eine Empfangsgebühr bezahlen (Art. 68 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen [RTVG, SR 784.40] i.V.m. Art. 57 der Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 [RTVV, SR 784.401]). Änderungen der meldepflichtigen Sachverhalte sind der Gebührenerhebungsstelle schriftlich zu melden (Art. 68 Abs. 3 RTVG i.V.m. Art. 60 Abs. 1 RTVV; zur strengen Handhabung dieser Mitwirkungs- und Meldepflicht vgl. Urteile des Bundesgerichtes 2C_629/2007 vom 13. März 2008 E. 2.1 sowie 2A.621/2004 vom 3. November 2004 E. 2.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-1021/2012 vom 3. Juli 2012 E. 3.1, A-6024/2010 vom 22. März 2011 E. 3 und A-6526/2010 vom 8. Februar 2011 E. 4).

Auf schriftliches Gesuch hin werden AHV- oder IV-Berechtigte, die Leistungen nach dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung erhalten und einen rechtskräftigen Entscheid über den Anspruch auf Ergänzungsleistung einreichen, von der Gebührenpflicht befreit (Art. 68 Abs. 6 RTVG i.V.m. Art. 64 Abs. 1 RTVV). Wird das Gesuch um Gebührenbefreiung gutgeheissen, endet die

Gebührenpflicht am letzten Tag des Monats, in dem das Gesuch eingereicht worden ist (Art. 64 Abs. 2 RTVV). Art. 64 Abs. 3 RTVV sieht zudem ausdrücklich vor, dass – wer das Gesuch um Ergänzungsleistung bei der zuständigen Behörde einreicht – gleichzeitig bei der Gebührenerhebungsstelle ein Gesuch um Gebührenbefreiung stellen kann. Die Gebührenerhebungsstelle sistiert das Verfahren, bis der rechtskräftige Entscheid über das Gesuch um Ergänzungsleistung vorliegt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_755/2012 vom 13. August 2012 E. 2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6429/2011 vom 30. Juli 2012 E. 6; je mit weiteren Hinweisen).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin behauptet zunächst, sie habe erstmals am 25. Februar 2009 ein Gesuch um Gebührenbefreiung gestellt. Damals habe sie der Erstinstanz mitgeteilt, dass sie mit der ordentlichen Rente der AHV ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten könne und sie daher Ergänzungsleistungen beantragen müsse. Bereits auf diese Mitteilung hin hätte die Erstinstanz das Verfahren gemäss Art. 64 Abs. 3 RTVV sistieren müssen. Das Schreiben habe sie per A-Post versandt.

4.2 Im Gegensatz zur Sachverhaltsdarstellung der Beschwerdeführerin ist die Erst- wie auch die Vorinstanz zum Ergebnis gelangt, dass in den Akten kein vom 25. Februar 2009 datierendes Gesuch um Gebührenbefreiung zu finden sei. Die Folgen dieser Beweislosigkeit habe die Beschwerdeführerin zu tragen.

4.3 Im Verwaltungsverfahren gilt grundsätzlich das Untersuchungsprinzip, d.h. die Behörden haben den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären und sind für die Beschaffung der Entscheidungsgrundlagen verantwortlich. Die Parteien tragen weder eine Behauptungs- noch eine Beweisführungslast. Der Untersuchungsgrundsatz ändert aber nichts an der Verteilung der materiellen Beweislast, d.h. an der Regelung der Folgen der Beweislosigkeit. Kann ein Sachverhalt nicht bewiesen werden, muss jeweils diejenige Partei die Folgen tragen, welche daraus Rechte ableiten will (analog zu Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]; vgl. statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1404/2012 vom 23. August 2012 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, RZ. 1623; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 166 f. N 3.149 ff.).

Die Beschwerdeführerin macht geltend, mit Schreiben vom 25. Februar 2009 habe sie die Erstinstanz um eine Gebührenbefreiung ersucht. Sollte dem so sein, käme allenfalls eine vorgängige Sistierung des Verfahrens nach Art. 64 Abs. 3 RTVV in Betracht. Da die Beschwerdeführerin aus dem behaupteten Sachverhalt somit Rechte ableitet, ist sie entsprechend mit dem Beweis belastet. Misslingt dieser Beweis, hat sie die Folgen zu tragen.

4.4 Ein Gesuch der Beschwerdeführerin um Gebührenbefreiung, datierend vom 25. Februar 2009, ist in den erstinstanzlichen Akten in der Tat nicht zu finden. Die Beschwerdeführerin legte zwar im vorliegenden Beschwerdeverfahren eine Kopie des fraglichen Schreibens ins Recht, versäumte es jedoch zu belegen, dass dieses zum damaligen Zeitpunkt der Schweizerischen Post zum Versand übergeben worden ist. Der Beschwerdeführerin wurde daher mit Zwischenverfügung vom 4. Juli 2012 nochmals Gelegenheit gegeben, eine allfällig vorhandene postalische Bestätigung nachzureichen. Die Beschwerdeführerin ist dieser Aufforderung innert Frist nicht nachgekommen. Der Beweis für die bestrittene Behauptung konnte demgemäss nicht erbracht werden und die Beschwerdeführerin hat die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen. Es ist daher zu ihren Lasten davon auszugehen, dass am 25. Februar 2009 kein Gesuch um Gebührenbefreiung gestellt wurde bzw. bei der Erstinstanz zugegangen ist.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich sodann auf ein weiteres Gesuch um Gebührenbefreiung vom 10. März 2010. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte das Verfahren gestützt auf Art. 64 Abs. 3 RTVV sistiert werden müssen. Die Sozialarbeiterin, die für sie zuständig gewesen sei, habe indes die abschlägige Verfügung der Erstinstanz vom 5. Mai 2010 nicht geprüft. Aufgrund administrativer Versäumnisse beider Seiten sei die Fehlerhaftigkeit der Verfügung damals nicht erkannt worden.

5.2 Im Unterschied zum ersten Schreiben bestreitet die Erstinstanz, den Erhalt des Gesuchs vom 10. März 2010 nicht, stellt sich jedoch auf den Standpunkt, darüber sei mit Verfügung vom 5. Mai 2010 rechtskräftig entschieden worden. Die Vorinstanz schliesst sich in der Vernehmlassung der Auffassung der Erstinstanz an.

5.3 Mit Verfügung vom 5. Mai 2010 wies die Erstinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gebührenbefreiung mangels Einreichung der erforderlichen Belege ab. Die Verfügung blieb unangefochten und ist nach Ablauf der Rechtsmittelfrist in formelle Rechtskraft erwachsen. Formell rechtskräftige Verfügungen können mit ordentlichen Rechtsmitteln grundsätzlich nicht mehr angefochten werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O. Rz. 990 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 31 Rz. 5).

Zu prüfen bleibt hingegen, ob die Erstinstanz ihre Verfügung vom 5. Mai 2010 in Wiedererwägung hätte ziehen müssen. Die Verwaltungsbehörden können unter bestimmten Voraussetzungen ihre Verfügungen in Wiedererwägung ziehen. Dem Einzelnen steht überdies gestützt auf Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ein Anspruch auf Wiedererwägung zu, wenn sich die Verhältnisse seit dem ersten Entscheid erheblich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller Tatsachen und Beweismittel anführt, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand (BGE 136 II 177 E. 2.1 mit weiteren Hinweisen; KARIN SCHERRER, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 66 N 16). Die Wiedererwägung von Verwaltungsentscheiden, die in Rechtskraft erwachsen sind, ist indes nicht beliebig zulässig. Sie darf namentlich nicht bloss dazu dienen, rechtskräftige Verwaltungsentscheide immer wieder infrage zu stellen oder die Fristen für die Ergreifung von Rechtsmitteln zu umgehen (BGE 136 II 177 E. 2.1, vgl. auch BGE 120 Ib 42 E. 2b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6980/2008 vom 17. Juni 2009 E. 4.3; je mit weiteren Hinweisen).

5.4 Vorliegend war die Verfügung der Erstinstanz vom 5. Mai 2010 mit einer korrekten und vollständigen Rechtsmittelbelehrung versehen und wurde ordnungsgemäss eröffnet. Sollte diese Verfügung bezüglich der Anwendung von Art. 64 Abs. 3 RTVV fehlerhaft gewesen sein, wäre es der Beschwerdeführerin deshalb zuzumuten gewesen, den ordentlichen Beschwerdeweg zu beschreiten. Selbst wenn die zuständige Sozialarbeiterin es unterlassen haben sollte, die Verfügung zu prüfen, wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht, genügt ein solches Versäumnis noch nicht, um ein Anspruch auf Wiedererwägung hinsichtlich des rechtskräftig abgewiesenen Gesuch um Gebührenbefreiung vom 10. März 2010 zu begründen.

6.
Mit Schreiben vom 28. Juni 2011 wiederholte bzw. präzisierte die Beschwerdeführerin schliesslich ihr Begehren, ab dem 1. Februar 2009 von der Gebührenpflicht befreit werden zu wollen. Diesmal legte sie ein Schreiben der Ausgleichskasse des Kantons Bern vom 15. Juni 2011 bei, in der bestätigt wird, dass ihr rückwirkend auf den 1. Februar 2009 einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV zuerkannt worden ist. Die Beschwerdeführerin ist somit am 28. Juni 2011, d.h. nach Erhalt der Verfügung der Ausgleichskasse des Kantons Bern, ihren Mitwirkungspflichten gegenüber der Erstinstanz nachgekommen und hat die notwendigen Belege für eine Gebührenbefreiung eingereicht. Gemäss der ausgeführten Rechtslage (E. 3) endet ihre Gebührenpflicht am letzten Tag des Monats in dem das Gesuch eingereicht wurde. Die Erstinstanz konnte die Beschwerdeführerin daher ab dem 1. Juli 2011 von der Pflicht zur Bezahlung der Fernsehempfangsgebühren befreien, was sie mit Verfügung vom 17. August 2011 denn auch getan hat.

7.
Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Vorinstanz die Verfügung der Erstinstanz zu Recht bestätigt hat. Gemäss den vorstehenden Erwägungen ist der Beschwerdeführerin eine Gebührenbefreiung ab dem 1. Juli 2011 zu gewähren. Für den hier strittigen Zeitraum vom 1. Februar 2009 bis 30. Juni 2011 unterlag die Beschwerdeführerin hingegen der Gebührenpflicht für den privaten Fernsehempfang. Die Anspruchsvoraussetzungen für eine vorgängige Sistierung des Verfahrens nach Art. 64 Abs. 3 RTVV sind nicht erfüllt.

Der angefochtene Entscheid erweist sich somit als rechtmässig und die dagegen erhobene Beschwerde ist abzuweisen.

8.
Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hätte daher die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da ihr für das vorliegende Verfahren jedoch die unentgeltliche Rechtspflege im Sinn von Art. 65 Abs. 1 VwVG bewilligt worden ist, ist sie von der Übernahme der Verfahrenskosten befreit.

Der nicht vertretenen und unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz als Bundesbehörde hat unabhängig vom Verfahrensausgang keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar

2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2).

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:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz ([…]; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Marianne Ryter	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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: