Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 882/2014

Urteil vom 13. April 2015

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler, Donzallaz, Stadelmann, Haag,
Gerichtsschreiber Winiger.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Billag AG,
vertreten durch X._____ AG Treuhand,

Bundesamt für Kommunikation.

Gegenstand
Mehrwertsteuerpflicht im Zusammenhang
mit Radio- und Fernsehempfangsgebühren,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 20. August 2014.

Sachverhalt:

A.

A.a. Die Schweizerische Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehempfangsgebühren (Billag) stellte am 1. Juli 2011 A._____ eine Rechnung für eine Jahresgebühr für den privaten Radio- und Fernsehempfang von Fr. 462.40 (inkl. 2,5 % Mehrwertsteuern; Rechnung Nr. 101.901.479.869). Mit Schreiben vom 31. Oktober 2011 erklärte A._____ der Billag, er habe die Gebühr gemäss der erhaltenen Rechnung bezahlt, nicht aber die Mehrwertsteuer in der Höhe von Fr. 11.28. Bezüglich der Mehrwertsteuer verlangte er von der Billag bzw. vom Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) eine anfechtbare Verfügung.

A.b. Am 12. Februar 2013 verfügte die Billag, dass A._____ seit dem 1. Januar 1998 ununterbrochen der Gebührenpflicht für den Radioempfang sowie seit dem 22. Dezember 1998 ununterbrochen der Gebührenpflicht für den privaten Fernsehempfang unterliege (Dispositiv-Ziff. 1 und 2 der Verfügung). Ferner ordnete sie an, dass sich die Jahresrechnung vom 1. Juli 2011 (Rechnung Nr. 101.901.479.869) aus den Empfangsgebühren für die Periode vom 1. Juni 2011 bis 31. Mai 2012 in der Höhe von Fr. 451.12 und der Mehrwertsteuer von 2.5 % (Fr. 11.28) zusammensetze (Dispositiv-Ziff. 3 der Verfügung) bzw. die Jahresrechnung vom 2. Juli 2012

(Rechnung Nr. 101.601.649.224) sich aus den Empfangsgebühren für die Periode vom 1. Juni 2012 bis 31. Mai 2013 in der Höhe von Fr. 462.40, der Mehrwertsteuer von 2.5 % (Fr. 11.28) sowie Mahngebühren für zwei Mahnungen in der Höhe von jeweils Fr. 5.- (inkl. Mehrwertsteuer von 8 % bzw. von je Fr. 0.37) zusammensetze (Dispositiv-Ziff. 4 der Verfügung). Mit Dispositiv-Ziff. 5 der Verfügung hielt die Billag sodann fest, dass die Restforderung der Rechnung Nr. 101.901.479.869 vom 1. Juli 2011 in der Höhe von Fr. 11.28 und der Rechnung Nr. 101.601.649.224 vom 2. Juli 2012 in der Höhe von Fr. 21.30 nach wie vor
offen sei und geschuldet bleibe. Zur Begründung führte die Billag aus, sie müsse als Gebührenerhebungsstelle nach der massgebenden Verordnungsregelung des Bundesrates die Empfangsgebühren inklusive dem aktuell gültigen Mehrwertsteuersatz fakturieren.

B.

B.a. Mit Beschwerde vom 17. März 2013 stellte A._____ beim BAKOM den Antrag, Dispositiv-Ziff. 3-5 der Verfügung der Billag vom 12. Februar 2013 seien unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Billag aufzuheben und Letztere sei anzuweisen, die von ihm ab Ende Januar 2007 unter dem Titel Mehrwertsteuer geleisteten Zahlungen inkl. Zins zurückzuerstatten. In prozessualer Hinsicht beantragte er, das Rechtsmittel sei an die nächsthöhere Instanz weiterzuleiten, sollte die Billag vom BAKOM bzw. dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt worden sein, die Mehrwertsteuer einzuziehen. Materiell machte er geltend, dass die Gebühren für den Radio- und Fernsehempfang infolge hoheitlicher Tätigkeit von der Mehrwertsteuer befreit seien.

B.b. Das Bundesverwaltungsgericht trat mit Urteil vom 11. September 2013 (A-4130/2013) auf die Beschwerde nicht ein und stellte fest, die Verfügung der Erstinstanz vom 12. Februar 2013 sei nichtig, soweit sie im Sinne der Erwägungen im Streit liege, da für die Beurteilung der Streitsache die Zivilgerichte zuständig seien.

B.c. Dagegen erhoben A._____, die Billag sowie das UVEK je Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Dieses vereinigte die drei Beschwerdeverfahren, hiess sie mit Urteil vom 31. Januar 2014 (BGE 140 II 80) gut, soweit darauf einzutreten war, und wies die Sache zur materiellen Entscheidung an das Bundesverwaltungsgericht zurück. Es erwog im Wesentlichen, im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Verhältnisses zwischen der Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehempfangsgebühren und den Gebührenpflichtigen müsse auch über die damit verbundenen Mehrwertsteuerfragen im dafür vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Verfahren entschieden werden.

B.d. In der Folge nahm das Bundesverwaltungsgericht das Beschwerdeverfahren wieder auf. Mit Urteil vom 20. August 2014 wies es die Beschwerde ab.

C.

Mit Eingabe vom 28. September 2014 erhebt A._____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Er beantragt, in Aufhebung des angefochtenen Urteils sei die Beschwerde gutzuheissen und die Billag anzuweisen, die von ihm ab Ende Januar 2007 unter dem Titel Mehrwertsteuer geleisteten Zahlungen samt Zins zurückzuerstatten.
Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf Vernehmlassung. Das Bundesamt für Kommunikation äussert sich, ohne einen Antrag zu stellen. Die Billag und die Eidgenössische Steuerverwaltung beantragen Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde ist zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a, Art. 89 Abs. 1 und Art. 90 BGG).

1.2. Der Streitgegenstand kann im Laufe des Verfahrens nur eingeschränkt, aber nicht ausgedehnt werden.

Ausgangspunkt des Verfahrens war, dass der Beschwerdeführer die Gebührenrechnungen vom 1. Juli 2011 (für die Zeit vom 1. Juni 2011 bis 31. Mai 2012) sowie vom 2. Juli 2012 (für die Zeit vom 1. Juni 2012 bis 31. Mai 2013) jeweils unter Abzug des Mehrwertsteuerbetrags bezahlte. In der daraufhin ergangenen Verfügung vom 12. Februar 2013 verfügte die Billag in den Ziff. 1 und 2, der Beschwerdeführer unterliege seit dem 1. Januar 1998 bzw. dem 22. Dezember 1998 ununterbrochen der Gebührenpflicht für den privaten Radio- bzw. Fernsehempfang. In diesem Punkt blieb die Verfügung unangefochten. Sodann verfügte die Billag, die Rechnungen vom 1. Juli 2011 und 2. Juli 2012 setzten sich zusammen aus den Empfangsgebühren, der Mehrwertsteuer und den Mahngebühren, wobei die Restforderungen für Mehrwertsteuer und Mahngebühren noch offen seien (Ziff. 3-5). Verfügungsgegenstand war somit nur die Mehrwertsteuer für die Zeit vom 1. Juni 2011 bis 31. Mai 2013. In der Beschwerde vom 17. März 2013 beantragte der Beschwerdeführer die Aufhebung der Ziff. 3-5 dieser Verfügung; sodann beantragte er, die Billag sei anzuweisen, die von ihm ab Ende Januar 2007
unter dem Titel "Mehrwertsteuer" an die Billag geleisteten Zahlungen samt Zins zurückzuerstatten. Dieser Antrag ging über das von der Billag Verfügte hinaus. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Vermeidung prozessualer Leerläufe trotzdem darauf eingetreten, weil es auch bei der Frage der Rückerstattung einzig um die Mehrwertsteuerpflicht gehe. Das ist insoweit zutreffend, als es um die Mehrwertsteuerpflicht als solche geht. Zwar sind die anwendbaren Rechtsgrundlagen unterschiedlich, indem sich die Frage für die Zeit bis Ende 2009 nach dem (alten) Bundesgesetz vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer (aMWSTG; AS 2000 1300), für die Zeit ab Anfang 2010 nach dem Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (MWSTG; SR 641.20) beurteilt (vgl. Art. 112 MWSTG). In den hier interessierenden Punkten lauten die beiden Gesetze jedoch sinngemäss gleich. Indessen hat der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde nicht nur die Feststellung der Steuerpflicht beantragt, sondern auch die Rückerstattung der ab 2007 bezahlten Beträge. Die Frage, ob eine Steuerpflicht besteht, ist eine andere als diejenige, ob allenfalls bereits bezahlte Steuern zurückzuerstatten sind. Über die Rückerstattung haben weder die Billag noch die Vorinstanz
entschieden, so dass auch das Bundesgericht sich dazu nicht äussern kann, zumal dafür neben weiteren Rechtsgrundlagen auch noch Sachverhaltsfragen massgebend sind, die nicht liquid sind, so dass eine Ausdehnung nicht zulässig ist (BGE 130 V 138 E. 2.1 S. 141). Auf den Antrag auf Rückerstattung der bereits geleisteten Zahlungen kann daher nicht eingetreten werden.

2.

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). Mit der Erhebung der Empfangsgebühr ist die Schweizerische Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehempfangsgebühren (Billag) beauftragt (Art. 69 RTVG; Art. 65 der Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 [RTVV; SR 784.401]). Die Höhe der Gebühr wird gemäss Art. 70 Abs. 1 RTVG vom Bundesrat festgesetzt und richtet sich nach dem Bedarf für die Finanzierung des Programmangebots der SRG (Art. 25 Abs. 3 lit. b und Art. 34 RTVG), die Unterstützung von Programmen mit einer Konzession mit Gebührenanteil (Art. 38 RTVG), die Aufgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Empfangsgebühren sowie der Durchsetzung der Melde- und der Gebührenpflicht, die Unterstützung der Stiftung für Nutzungsforschung (Art. 81 Abs. 1 RTVG) sowie die Errichtung von Sendernetzen im Rahmen der Einführung neuer Technologien (Art. 58 RTVG). Die Billag überweist den Anteil der SRG am Gebührenertrag direkt an die SRG, den Rest an das BAKOM (Art. 65 Abs. 2 lit. d RTVV), welches daraus die Gebührenanteile der anderen konzessionierten Veranstalter mit Gebührenanteil (4 % des Ertrags, Art. 40 RTVG) sowie die übrigen Aufgaben nach Art. 70 Abs. 1 lit. d und e RTVG finanziert. Gerichtsnotorisch (www.bakom.admin.ch/empfangsgebuehren/03772/lang=
5, besucht am 23. März 2015) wird der Ertrag der Empfangsgebühr (nach Abzug des Anteils für Erhebung) zu über 99 % für die Finanzierung der gebührenfinanzierten Radio- und Fernsehveranstalter verwendet, der marginale Rest für die übrigen Aufgaben (neue Technologien, Anteil an die Nutzungsforschung sowie Aufwand des BAKOM für seine Aufsichts- und Vollzugstätigkeit). Streitig und zu beurteilen ist, ob auf der Empfangsgebühr die Mehrwertsteuer geschuldet ist.

3.

3.1. Der Mehrwertsteuer (Inlandsteuer) unterliegen die im Inland durch steuerpflichtige Personen gegen Ent-

gelt erbrachten Leistungen, soweit das Gesetz keine Ausnahme vorsieht (Art. 18 Abs. 1 MWSTG; sinngemäss gleichlautend Art. 5 lit. a und b aMWSTG). Eine Leistung ist die Einräumung eines verbrauchsfähigen wirtschaftlichen Wertes an eine Drittperson in Erwartung eines Entgelts, auch wenn sie von Gesetzes wegen oder aufgrund behördlicher Anordnung erfolgt (Art. 3 lit. c MWSTG). Eine Leistung ist entweder eine Lieferung (was hier nicht zur Diskussion steht) oder eine Dienstleistung (Art. 3 lit. d und e MWSTG; Art. 6 und 7 aMWSTG). Eine Dienstleistung liegt auch vor, wenn immaterielle Werte und Rechte überlassen werden oder eine Handlung unterlassen oder eine Handlung beziehungsweise ein Zustand geduldet wird (Art. 3 lit. e MWSTG; Art. 7 Abs. 2 aMWSTG). Entgelt ist der Vermögenswert, den der Empfänger oder an seiner Stelle eine Drittperson für den Erhalt einer Leistung aufwendet (Art. 3 lit. f MWSTG; Art. 33 Abs. 2 aMWSTG). Mangels Leistung gelten nicht als Entgelt u.a. Subventionen und andere öffentlich-rechtliche Beiträge, auch wenn sie gestützt auf einen Leistungsauftrag oder eine Programmvereinbarung gemäss Art. 46 Abs. 2 BV ausgerichtet werden (Art. 18 Abs. 2 lit. a MWSTG; Art. 33 Abs. 6 lit. b aMWSTG).

3.2. Steuerpflichtig ist, wer ein Unternehmen betreibt, d.h. wer, ohne von der Steuer befreit zu sein, eine auf die nachhaltige Erzielung von Einnahmen aus Leistungen ausgerichtete berufliche oder gewerbliche Tätigkeit selbstständig ausübt und unter eigenem Namen nach aussen auftritt (Art. 10 Abs. 1 MWSTG; sinngemäss gleichlautend Art. 21 Abs. 1 aMWSTG). Steuersubjekte können auch Gemeinwesen bzw. autonome Dienststellen von Bund, Kantonen und Gemeinden und übrige Einrichtungen des öffentlichen Rechts sein (Art. 12 Abs. 1 MWSTG; Art. 23 Abs. 1 aMWSTG). Nicht steuerbare Entgelte sind aber Gebühren, Beiträge oder sonstige Zahlungen, die für hoheitliche Tätigkeiten empfangen werden (Art. 18 Abs. 2 lit. l MWSTG; sinngemäss gleich Art. 23 Abs. 1 Satz 2 aMWSTG). Hoheitliche Tätigkeit ist die Tätigkeit eines Gemeinwesens, die nicht unternehmerischer Natur ist, namentlich nicht marktfähig ist und nicht im Wettbewerb mit Tätigkeiten privater Anbieter steht, selbst wenn dafür Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erhoben werden (Art. 3 lit. g MWSTG). Als beruflich oder gewerblich und somit steuerbar galten nach altem Recht namentlich das "Fernmeldewesen" (Art. 23 Abs. 2 lit. a aMWSTG). Das geltende Recht ermächtigt den Bundesrat zu bestimmen, welche Leistungen von Gemeinwesen als unternehmerisch und damit steuerbar gelten (Art. 12 Abs. 4 MWSTG). Gemäss Art. 14 Ziff. 1 der Mehrwertsteuerverordnung vom 27. November 2009 (MWSTV; SR 641.201) gelten namentlich als Leistungen unternehmerischer Natur "Dienstleistungen im Bereich von Radio und Fernsehen, Telekommunikationsdienstleistungen sowie elektronische Dienstleistungen". Auf den Dienstleistungen der Radio- und Fernsehgesellschaften, mit Ausnahme der Dienstleistungen mit gewerblichem Charakter, gilt der reduzierte Steuersatz (Art. 25 Abs. 2 lit. b MWSTG; Art. 36 Abs. 1 lit. b aMWSTG).

3.3. Charakteristisch für die Mehrwertsteuerpflicht ist nach dem Gesagten der Austausch von Leistungen. Ein Leistungsaustauschverhältnis in diesem Sinne liegt vor, sofern zwischen der (Haupt-) Leistung (Lieferung oder Dienstleistung gemäss Art. 3 lit. d oder e MWSTG) und der Gegenleistung (Entgelt im Sinne von Art. 3 lit. f MWSTG) ein hinreichender Konnex besteht (BGE 140 II 88 E. 2.1 S. 82 f.; CAMENZIND/HONAUER/VALLENDER/JUNG/PROBST, Handbuch zum Mehrwertsteuergesetz, 3. Aufl. 2012, S. 263 ff.; BAUMGARTNER/CLAVADETSCHER/ KOCHER, Vom alten zum neuen Mehrwertsteuergesetz, 2010, S. 121 f.). Dies setzt eine "innere wirtschaftliche Verknüpfung" voraus in dem Sinn, dass die Leistung eine Gegenleistung auslöst (BGE 138 II 239 E. 3.2 S. 241; 132 II 353 E. 4.1 S. 357 ["rapport économique étroit"]; 126 II 443 E. 6a S. 451 f.), was in marktwirtschaftlich gleichwertigen (äquivalenten) Leistungen ("contrepartie économique équivalente") zum Ausdruck kommt (BGE 140 I 153 E. 2.5.1 S. 160; Urteile 2C 576/2013 vom 20. Dezember 2013 E. 2.2.1, in: ASA 82 S. 478; 2C 196/2012 vom 10. Dezember 2012 E. 2.3). Ausserhalb des Geltungsbereichs der Mehrwertsteuer bleiben Konstellationen, in welchen entweder trotz eines finanziellen Mittelzuflusses keine Hauptleistung ersichtlich ist oder zwar eine Hauptleistung vorliegt, die sich aber nicht als marktwirtschaftlich gleichwertig (äquivalent) im Sinne eines echten Leistungsaustausches darstellt (Urteil 2C 196/2012 vom 10. Dezember 2012 E. 2.4), ebenso Konstellationen, in denen Geldleistungen erbracht werden, um ein bestimmtes Verhalten zu fördern, ohne dass aber ein direkter Bezug besteht zwischen den bezahlten Geldbeträgen und den damit induzierten Wirkungen (Urteil 2C 933/2012 vom 11. April 2013 E. 5.2), so namentlich auch bei Spenden, die nicht im Hinblick auf eine konkrete Gegenleistung des Empfängers hingegeben werden (Art. 3 lit. j und Art. 18 Abs. 2 lit. d MWSTG; BGE 132 II 353 E. 4.3; 126 II 443 E. 8a S. 458 f.; Urteil 2C 202/2011 vom 24. Oktober 2011 E. 3.2, in: ASA 80 S. 599).

3.4. Dass der Staat aufgrund gesetzlicher Bestimmungen eine öffentliche Aufgabe erfüllt und dafür eine Gebühr erhebt, schliesst ein mehrwertsteuerliches Leistungsaustauschverhältnis nicht aus (Art. 3 lit. c MWSTG; Art. 8 aMWSTG), sofern die Tätigkeit nicht hoheitlich ist (Art. 3 lit. g und Art. 18 Abs. 2 lit. l MWSTG; Art. 23 Abs. 1 Satz 3 aMWSTG). Der Begriff der hoheitlichen Tätigkeit ist enger als jener der öffentlich-rechtlichen Aufgaben; nach der Rechtsprechung zum aMWSTG (zur Diskussion, wie weit diese Rechtsprechung unter dem neuen Recht massgebend bleibt, vgl. BAUMGARTNER/CLAVADETSCHER/ KOCHER, a.a.O., S. 127 f.; CAMENZIND/HONAUER/VALLENDER/JUNG/PROBST, a.a.O., S. 323 ff.) zeichnet sich hoheitliches Handeln dadurch aus, dass ein Subordinationsverhältnis gegeben ist und eine gegenüber dem Bürger erzwingbare öffentlich-rechtliche Regelung zur Anwendung gelangt. Als in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbrachte Leistungen gelten zudem nur solche, die nicht marktfähig sind (BGE 125 II 480 E. 8b S. 490; Urteile 2A.83/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 3, in: StR 62/2007 S. 233; 2A.197/2005 vom 28. Dezember 2005 E. 3.1, in: ASA 78 S. 325). Als nicht hoheitlich, sondern als Tätigkeiten, die auch von Privaten durchgeführt werden können, erachtete die Rechtsprechung z.B. die Aufgaben der SUVA im Bereich der Unfallprävention wie Durchführung von Kontrollen, Überprüfung von Sicherheitskonzepten, Beratung und Unterstützung in Fragen der Arbeitssicherheit, Untersuchungen und Auswertungen von Berufsunfällen, Aus- und Fortbildung von Spezialisten, Schadstoffmessungen, Erarbeitung von Richtlinien und Verordnungen, Durchführung von arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen (zit. Urteil 2A.197/2005 E. 3.2). Voraussetzung für die Steuerpflicht ist aber auch hier das Vorliegen eines Leistungsaustausches (zit. Urteil 2A.83/2006 E. 3; ROCHAT PAUCHARD, in: mwst.com, Kommentar zum Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer, Art. 8 N 2), d.h. dass die Gebühr die Gegenleistung für eine dem Gebührenpflichtigen konkret erbrachte (Haupt-) Leistung ist und nicht bloss eine bestimmte Tätigkeit in allgemeiner Weise fördert (zit. Urteil 2A.197/2005 E. 4.3; Urteil 2A.405/2002 vom 30. September 2003 E. 3.3 und 4, in: ASA 74 S. 520).

3.5. Auch Leistungen, die sich der Staat zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgabe beschafft, können der Mehrwertsteuerpflicht unterliegen. Voraussetzung ist auch hier, dass ein Leistungsaustauschverhältnis vorliegt und nicht eine Subventionierung, welche kein Entgelt im Sinne der Mehrwertsteuer ist. Es ist alsdann zu unterscheiden, ob der Staat eine Subvention bezahlt, um ein bestimmtes Verhalten, das im öffentlichen Interesse liegt, zu fördern (BGE 140 I 153 E. 2.5.4/2.5.5 S. 162) oder ob er sich eine individualisierte und konkrete Leistung beschafft, um eine ihm obliegende Aufgabe zu erfüllen (zit. Urteil 2C 196/2012 E. 3.2). Zwar liegt auch bei einer Subvention insofern eine gewisse Leistung des Geldempfängers vor, als er sich in einer Weise verhält, die dem öffentlichen Interesse als förderungswürdige Gegenleistung erscheint (BGE 126 II 443 E. 6c S. 453; zit. Urteil 2C 196/2012 E. 2.5). Doch liegt darin keine innere wirtschaftliche Verknüpfung zwischen Leistung und Gegenleistung, so dass nicht von einem Leistungsaustausch gesprochen werden kann (BBl 2008 6959 f.; BGE 126 II 443 E. 6e und 6f S. 455 ff.; Urteil 2C 105/2008 vom 25. Juni 2008 E. 3.2; zit. Urteile 2A.197/2005 E. 4.1, 2A.405/2002 E. 2.2), auch dann nicht, wenn sie aufgrund von Leistungsaufträgen ausgerichtet werden (Art. 18 Abs. 2 lit. a MWSTG; Art. 33 Abs. 6 lit. b aMWSTG; Urteil 2A.273/2004 vom 1. September 2005 E. 2.4, in: ASA 76 S. 248). Ist mit der Geldleistung der öffentlichen Hand keine spezifische (Gegen-) Leistung der empfangenden Person verknüpft und steht es ihr frei, wie sie - im Rahmen des allgemeinen Leistungsauftrages - die zur Förderung des angestrebten Zwecks notwendigen Massnahmen treffen will, deutet dies praxisgemäss auf eine Subvention hin (zit. Urteil 2C 196/2012 E. 2.5/2.6; Urteil 2A.233/1997 vom 25. August 2000 E. 8, in: ASA 71 S. 157). Auch eine Abgeltung ist nicht das Entgelt für eine Leistung, sondern sie soll die finanziellen Lasten ausgleichen oder mildern, die dem Empfänger aus der Verpflichtung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erwachsen (zit. Urteil 2A.273/2004 E. 2.3).

4.

4.1. Die Vorinstanz hat erwogen, der gebührenpflichtige Leistungsempfänger bezahle die Empfangsgebühren, um Leistungen im Rahmen des Service public bzw. der öffentlich-rechtlichen Versorgung der Schweiz mit Radio- und Fernsehprogrammen in Anspruch zu nehmen. Bei diesen Leistungen handle es sich nicht um Lieferungen; mithin würden die Empfangsgebühren entrichtet, um Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Es liege damit ein mehrwertsteuerrechtliches Leistungsverhältnis zwischen dem BAKOM einerseits und dem gebührenpflichtigen Leistungsempfänger andererseits vor (E. 6.1). Das treffe auch dann zu, wenn die Gebühr als

Regalabgabe betrachtet werde, weil damit der Pflichtige die Gebühr bezahle, um das Recht zum Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen eingeräumt zu erhalten (E. 6.2). Daran ändere nichts, dass der Radio- und Fernsehkonsument in keiner direkten Rechtsbeziehung zu den Programmveranstaltern, namentlich der SRG, stehe (E. 6.3). Sodann werde die hier interessierende Tätigkeit nicht in Ausübung hoheitlicher Gewalt vorgenommen: Auch eine im Monopolbereich ausgeübte staatliche Tätigkeit könne dann nicht als hoheitlich qualifiziert werden, wenn sie ohne gesetzliche Einräumung der Monopolstellung ebenso gut Gegenstand eines Privatunternehmens sein könne (E. 7.2). Als berufliche oder gewerbliche und damit steuerbare Tätigkeit gelte gemäss Art. 23 Abs. 2 lit. a aMWSTG das Fernmeldewesen, nach Art. 14 MWSTV Dienstleistungen im Bereich von Radio und Fernsehen (E. 7.3). Die vorliegend in Frage stehenden Dienstleistungen würden unter diese Bestimmungen fallen (E. 7.4). Auch ohne diese Sondervorschriften wäre die fragliche Tätigkeit nicht als hoheitlich zu qualifizieren: Der Kerngehalt der fraglichen Leistung bestehe im Service public, bzw. der öffentlich-rechtlichen Versorgung mit Rundfunk, was nicht hoheitlich sei, sondern auch privatisiert werden könnte (E. 7.5).

4.2. Der Beschwerdeführer bestreitet das Vorliegen eines tatsächlichen Leistungsaustausches. Die Gebühr diene zum weit überwiegenden Teil dazu, eine Leistung der Radio- und Fernsehveranstalter zu Gunsten der Allgemeinheit zu finanzieren und sei damit für diese eine Subvention, welche ohne konkrete Gegenleistung an die Veranstalter bezahlt werde. Es bestehe kein Leistungsaustauschverhältnis zwischen den Veranstaltern einerseits und dem Bund oder den Gebührenpflichtigen andererseits. Die Gebühr sei vielmehr eine Abgabe, mit der sich der Bund die Mittel verschaffe, um eine öffentliche Aufgabe zu subventionieren, weil die Programmveranstalter ohne diese Subventionierung wirtschaftlich nicht überlebensfähig wären. Die zwangsweise Gebührenerhebung sei damit auch hoheitlich. Am Fehlen eines mehrwertsteuerrechtlichen Leistungsaustauschverhältnisses ändere auch Art. 23 Abs. 2 lit. a aMWSTG nichts.

5.

Zuzustimmen ist der Vorinstanz (E. 6.3) darin, dass keine Rechtsbeziehung zwischen den Programmveranstaltern und den Gebührenpflichtigen besteht. Gläubiger der Empfangsgebühr sind nicht die Programmveranstalter, sondern der Bund bzw. in seinem Auftrag die Billag (Art. 68 und 69 RTVG). Damit ist ausgeschlossen, in der Empfangsgebühr eine Gegenleistung an die Programmveranstalter für die von diesen produzierten Radio- und Fernsehprogramme zu erblicken (BGE 121 II 183 E. 3b/bb S. 187; 109 Ib 308 E. 4b S. 312). Das ergibt sich schon daraus, dass die Gebühr unabhängig davon geschuldet ist, ob überhaupt Programme schweizerischer, gebührenfinanzierter Veranstalter konsumiert werden. In Frage kommt nur ein Leistungsaustauschverhältnis zwischen dem Gebührenpflichtigen einerseits und dem Bund (BAKOM) bzw. in dessen Auftrag der Billag andererseits. Es ist daher entscheidend und zu prüfen, ob das BAKOM den Gebührenpflichtigen eine Dienstleistung im Sinne von Art. 3 lit. c und e MWSTG erbringt.

6.

6.1. Die Vorinstanz führt mit Recht aus, dass die Gebühr dazu dient, Leistungen des Service public zu finanzieren, nämlich die Versorgung der Schweiz mit Radio- und Fernsehprogrammen (E. 6.1, 7.4.1), die von gebührenfinanzierten schweizerischen Programmveranstaltern, namentlich der SRG, verbreitet werden. Ebenfalls zuzustimmen ist der Vorinstanz, dass die Versorgung mit Radio- und Fernsehprogrammen nicht eine hoheitliche Aufgabe ist (E. 7.4.2, 7.5.3). Sie kann auch von Privaten erbracht werden.

6.2. Indessen versorgen weder der Bund noch die Billag die Gebührenschuldner mit Radio- und Fernsehprogrammen. Ebenso wenig betreiben Bund oder Billag als Gegenleistung für die Empfangsgebühr technische Einrichtungen, mit deren Hilfe Programme empfangen werden können, worin ein wirtschaftlicher Wert und ein Leistungsaustauschverhältnis erblickt werden könnte (vgl. Urteile 2P.355/1997 vom 2. März 2000 E. 4d; 2P.169/1999 vom 17. April 2000 E. 3, in: ZBl 104/2003 S. 537). Sie erbringen auch sonst den Gebührenpflichtigen keine Leistung im Sinne eines Austauschverhältnisses (BGE 101 Ib 462 E. 3b S. 467 f.; 109 Ib 308 E. 5a S. 314; 121 II 183 E. 3b/bb S. 187). Die Aufgaben des UVEK und des BAKOM, welche die Vorinstanz in E. 6.1 erwähnt (Art. 43, 45, 47 ff., 52, 57, 58, 86 RTVG), sind regulatorischer und damit hoheitlicher Natur und

stellen insbesondere keine Leistungen an die Empfangsgebührenschuldner dar.

6.3. Die Vorinstanz (E. 6.2) erblickt den Wert der Leistung darin, dass der Gebührenschuldner das Recht erhalte, Programme zu erhalten. Auch das Bundesgericht hat den Wert, den der Gebührenschuldner erhält, darin gesehen, dass er das Recht erhält, Fernseh- und Radioprogramme zu empfangen (BGE 121 II 183 E. 4a S. 188).

6.3.1. Zutreffend ist, dass die Überlassung eines Rechts eine Dienstleistung im Sinne des Mehrwertsteuerrechts sein kann (Art. 3 lit. e MWSTG). Voraussetzung ist aber auch hier, dass ein marktäquivalenter Leistungsaustausch zwischen dem eingeräumten Recht und dem dafür entrichteten Entgelt besteht. Das setzt zunächst voraus, dass überhaupt ein Recht übertragen wird. Es ist zu prüfen, ob der Bund den Gebührenschuldnern in diesem Sinne ein Recht einräumt. Dazu ist die Entwicklung des Radio- und Fernsehrechts kurz nachzuzeichnen:

6.3.2. Nach Art. 36 aBV war das Post- und Telegrafenwesen Bundessache. Diese Bestimmung erlaubte nach ständiger Lehre und Rechtsprechung dem Bund, den Betrieb von Post und Telegrafie zu monopolisieren (BGE 105 Ib 389 E. 2a S. 391 ff.; 109 Ib 308 E. 2a und 3 S. 310 ff.; MARTIN LENDI, in: Kommentar BV, Art. 36 Rz. 3). Dementsprechend gab Art. 1 des damaligen Telegrafen- und Telefonverkehrsgesetzes vom 14. Oktober 1922 (TVG; BS 7 867) der Telegrafenverwaltung das ausschliessliche Recht, Sende- und Empfangseinrichtungen zu betreiben. Zur Erstellung und zum Betrieb von Einrichtungen der elektrischen und radioelektrischen Übertragung konnten Konzessionen erteilt werden (Art. 3 TVG). Dieses Monopol erstreckte sich auch auf den Betrieb von Radio- und Fernsehempfangsgeräten (BGE 105 Ib 389 E. 2a S. 391 f.; 109 Ib 308 E. 2b S. 310). Dem Monopol bzw. der Konzessionspflicht unterlagen damit sowohl der Betrieb von Sendeanlagen (Urteil A.383/1979 vom 17. Oktober 1980 E. 2a, in: ZBl 83/1982 S. 219) als auch derjenige von Empfangsgeräten (BGE 104 Ib 239 E. 5a S. 243), Letzteres unabhängig davon, ob Sendungen eines konzessionierten (schweizerischen) Senders oder von ausländischen Sendern empfangen wurden (BGE 109 Ib 308 E. 3b, 6b S. 311 ff.).
Dementsprechend wurde die Gebühr, welche für den Empfang von Radio- und Fernsehsendungen zu bezahlen ist, in der Rechtsprechung als Regalgebühr qualifiziert (BGE 101 Ib 462 E. 2a S. 465; 109 Ib 308 E. 5a S. 314).

6.3.3. Mit der Annahme von Art. 55bis aBV in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1984 und dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 (aRTVG; AS 1992 601) wurde das Radio- und Fernsehwesen auf eine neue Grundlage gestellt. Das gleichzeitig mit dem aRTVG erlassene Fernmeldegesetz vom 21. Juni 1991 (aFMG; AS 1992 581), mit dem das TVG aufgehoben wurde (Art. 62 Ziff. 1 aFMG), galt nur noch für die Individualkommunikation (Art. 2 aFMG), während die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen im RTVG geregelt wurde (Botschaft vom 7. Dezember 1987 zum Fernmeldegesetz, BBl 1988 I 1312, 1330, 1339). Dieses unterstellte im Unterschied zum alten TVG nur noch die Veranstaltung von Radio- oder Fernsehprogrammen der Konzessionspflicht (Art. 10 aRTVG), die einerseits mit der technischen Frequenzknappheit, andererseits mit dem verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag (Art. 55bis aBV) begründet wurde (Botschaft vom 28. September 1987 zum Bundesgesetz über Radio und Fernsehen, BBl 1987 III 720 f., 729). Demgegenüber wurde der Empfang der an die Allgemeinheit gerichteten Programme nicht mehr der Konzessionspflicht unterstellt; vielmehr statuierte Art. 52 aRTVG, dass jedermann frei ist, die an die Allgemeinheit
gerichteten, im In- und Ausland ausgestrahlten Programme zu empfangen. Zur Begründung dieses Systemwechsels führte die Botschaft aus, die Empfangsfreiheit ergebe sich bereits aus der Verfassung (ungeschriebenes Grundrecht der Informationsfreiheit sowie Art. 10 EMRK; BBl 1987 III 747). Gesetzlich vorgesehen wurde eine Empfangsgebühr für den Empfang von Radio- oder Fernsehprogrammen (Art. 55 aRTVG). Diese wurde als "eigentliche Rundfunkgebühr" konzipiert (BBl 1987 III 748). Die SRG erhielt den Gesamtertrag der Empfangsgebühren abzüglich des Anteils der PTT-Betriebe und des Anteils der lokalen und regionalen Veranstalter (Art. 17 aRTVG; BBl 1987 III 748). Das Gesetz sah sodann eine Bewilligungspflicht für den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen vor (Art. 55 Abs. 1 aRTVG), die der Durchsetzung der Gebührenzahlung diente (BBl 1987 III 748).

6.3.4. Trotz dieser geänderten Gesetzeslage qualifizierte das Bundesgericht die Empfangsabgabe im Urteil vom 19. Juni 1995 (BGE 121 II 183) weiterhin als Regalabgabe: Die Abgabe sei nicht für den Empfang bestimmter Programme geschuldet, sondern für das Recht, eine an sich monopolisierte, d.h. dem Bund vorbehaltene

Tätigkeit auszuüben. Sie werde unabhängig davon erhoben, ob und wie der Empfänger die Geräte benutzt und welche Programme er empfange (E. 3a), woran nichts ändere, dass der Einzelne grundsätzlich einen Anspruch auf die Erteilung der Bewilligung habe (E. 3b/aa). Die Empfangsgebühr sei dem Bund geschuldet und nicht einem Veranstalter oder den PTT-Betrieben, die lediglich das Inkasso besorgten; weder zwischen dem Radio- oder Fernsehkonsumenten und den PTT-Betrieben noch zwischen jenen und einzelnen Veranstaltern bestehe ein (synallagmatisches) Austauschverhältnis von Leistungen (E. 3b/bb). Der Gegenwert der Gebühr liege darin, dass der Empfänger einen Radio- oder Fernsehapparat betreiben dürfe und damit das Recht habe, Programme zu empfangen (E. 4a). Diese Aussagen wurden ohne nähere Begründung auch in späteren Urteilen wiederholt (Urteile 2A.322/1995 vom 12. Januar 1996 E. 2b; 2A.200/2006 vom 22. September 2006 E. 2.3;
2C 320/2009 vom 3. Februar 2010 E. 3.2).

6.3.5. Die revidierte Bundesverfassung von 1999 übernimmt in Art. 92 Abs. 1 den Grundsatz von Art. 36 aBV - allerdings ohne die ausdrückliche Gewinnablieferungspflicht zu Handen der Bundeskasse (Art. 36 Abs. 2 aBV) - sowie in Art. 93 den früheren Art. 55bis aBV. Art. 92 BV erlaubt dem Bund die Monopolisierung, sieht aber wie Art. 36 aBV (dazu Lendi, a.a.O., Art. 36 Rz. 3, 12, 17) nicht von Verfassungs wegen ein Monopol vor, sondern überlässt es dem Gesetzgeber, ob und wie weit er davon Gebrauch machen will (BIAGGINI, Kommentar BV, 2007, Art. 92 N 3; HETTICH/STEINER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 92 Rz. 9; vgl. BGE 131 II 13 E. 9 S. 42 f.).

6.3.6. Mit dem am 1. April 2007 in Kraft getretenen neuen RTVG wurde bestätigt, dass jedermann von Verfassungs wegen (Art. 16 Abs. 3 BV; Art. 10 EMRK) frei ist, die an die Allgemeinheit gerichteten in- und ausländischen Programme zu empfangen (Art. 66 RTVG; Botschaft vom 18. Dezember 2002 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, BBl 2003 1641, Ziff. 1.3.10.1). Eine Empfangsgebühr ist weiterhin geschuldet (Art. 68 RTVG). Zu deren Durchsetzung wird nicht mehr eine Bewilligungspflicht, sondern bloss eine Meldepflicht statuiert (Art. 68 Abs. 3 RTVG).

6.4. Im Lichte der dargelegten aktuellen Rechtslage kann an der Qualifikation der Empfangsgebühr als Regalabgabe nicht festgehalten werden, auch wenn in der Botschaft zum neuen RTVG unter Hinweis auf BGE 121 II 183 diese Gebühr nach wie vor als Regalabgabe bezeichnet wird (BBl 2003 1725 Ziff. 2.1.4.2) :

6.4.1. Das geltende RTVG sieht im Unterschied zum alten TVG kein Monopol für den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen vor, sondern statuiert im Gegenteil die Empfangsfreiheit. Das entspricht der heute geltenden verfassungs- und völkerrechtlichen Situation: Die Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV, Art. 10 EMRK) umfasst das Recht, Radio- und Fernsehsendungen zu empfangen (BBl 2003 1641 Ziff. 1.3.10.1; Urteil EGMR Autronic gegen Schweiz vom 22. Mai 1990, Serie A Bd. 178 § 47; DENIS BARRELET, Les libertés de la communication, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, S. 725 Rz 12; HÄNER/LIENHARD/TSCHANNEN/UHLMANN/VOGEL, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 8. Aufl. 2014, S. 152; KLEY/ TOPHINKE, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 16 Rz. 35; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 520 f., KIENER/KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl. 2013 S. 229; BEAT VONLANTHEN, Das Kommunikationsgrundrecht "Radio- und Fernsehfreiheit", 1987, S. 367 f.; ROLF H. WEBER, Rundfunkrecht, 2008, Vorbemerkungen zu Art. 66-67, N 1 ff., Art. 66 N 1 ff.). Dasselbe ergibt sich aus Art. 4 des Europäischen Übereinkommens vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende
Fernsehen (SR 0.784.405).

6.4.2. Nach Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK kann ein Genehmigungsvorbehalt vorgesehen werden für Radio- oder Fernsehunternehmen, was auch eine Monopolisierung erlauben kann (FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, 3. Aufl. 2009 Art. 10 Rz. 19 f.; GRABENWARTER/PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl. 2012, S. 340 f.; MEYER-LADEWIG, EMRK Handkommentar, 3. Aufl. 2011, Art. 10 N 70), doch gilt dies nicht für den Empfang von Sendungen (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 3. Aufl. 2013, Bd. 2 S. 287 f. mit Hinweisen auf die Praxis des EGMR). Wer Radio- und Fernsehsendungen empfängt, nimmt damit ein verfassungsmässiges Recht wahr. Die Ausübung verfassungsmässiger Rechte kann zwar im Rahmen von Art. 36 BV und Art. 10 Abs. 2 EMRK eingeschränkt werden, aber nicht zugleich

ein staatliches Monopol oder Regal sein. Sie kann insbesondere nicht als Leistung im mehrwertsteuerrechtlichen Sinne betrachtet werden (vgl. BGE 140 I 153 E. 3.3 S. 164 f.). Wenn also das Recht auf Empfang von Radio- und Fernsehsendungen von Verfassungs und Gesetzes wegen ohnehin jedermann freisteht, kann in diesem Recht nicht ein staatliches Regal erblickt werden, das vom BAKOM den Empfängern eingeräumt würde. Es liegt keine Überlassung von Rechten
im Sinne von Art. 3 lit. e MWSTG vor. Damit ist es auch ausgeschlossen, die Empfangsgebühr als Entgelt für die Einräumung des Rechts auf Empfang zu betrachten.

6.4.3. Das bestätigt sich auch durch folgende Überlegung: Gäbe es das System mit den Empfangsgebühren und den gebührenfinanzierten Veranstaltern nicht, so könnten die Besitzer von Empfangsgeräten dennoch völlig frei und ungehindert sämtliche Sendungen von inländischen (soweit solche ohne Gebührenfinanzierung möglich sind) und von ausländischen Veranstaltern empfangen. Dies zeigt, dass die Empfangsgebühr nichts zu tun hat mit dem Recht, Sendungen zu empfangen.

6.5. Die Empfangsgebühr ist auch nicht die Gegenleistung für irgendeine andere vom Bund erbrachte Leistung, da dieser - wie dargelegt - keine solchen Leistungen erbringt; die einzige Tätigkeit, die der Bund - mithin der Gläubiger der Empfangsgebühr - im Zusammenhang mit Radio und Fernsehen erbringt, ist regulatorischer und damit hoheitlicher Art (vgl. E. 6.2 hiervor) und kann nicht als marktfähige Leistung im Sinne des Mehrwertsteuerrechts betrachtet werden.

6.6. Soweit die Vorinstanz den Gegenwert der Empfangsgebühr in der Versorgung mit Radio- und Fernsehprogrammen zu erblicken scheint, ist zwar zutreffend, dass die Gebühr zur Finanzierung dieser Programme dient. Indessen besteht - wie dargelegt (vgl. E. 5 hiervor) - kein Leistungsaustauschverhältnis zwischen den gebührenfinanzierten Produzenten der Sendungen und den Schuldnern der Empfangsgebühr. Es verhält sich auch nicht etwa so, dass der Bund gewissermassen in Erfüllung einer an sich ihm obliegenden Aufgabe bei den Programmveranstaltern die Fernseh- und Radiosendungen einkaufen und diese gegen die Empfangsgebühr den Konsumenten weiterverkaufen würde. Dagegen spricht schon, dass es gerade nicht eine Aufgabe des Bundes ist, Radio- und Fernsehprogramme zu produzieren (Art. 93 Abs. 3 BV; GRABER/STEINER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 93 Rz. 23). Folglich produzieren die Programmveranstalter nicht im Sinne eines Leistungsaustausches im Auftrag des Bundes bestimmte Sendungen, sondern sie erhalten vom Bund Leistungen zur Erfüllung eines vom Gesetz als förderungswürdig betrachteten Zwecks, was als Subvention im mehrwertsteuerrechtlichen Sinne qualifiziert werden muss. Für die anderen
gebührenfinanzierten Veranstalter sieht Art. 40 Abs. 3 RTVG ausdrücklich die Anwendbarkeit des Subventionsgesetzes vor. Aber auch im Verhältnis zwischen SRG und Bund kann mangels konkreter Gegenleistung (vgl. E. 3.5 hiervor) nicht von einem Leistungsaustauschverhältnis gesprochen werden; es liegt in der Sache eine Subvention vor (ROLF H. WEBER, Neustrukturierung der Rundfunkordnung, 1999, S. 75). Hinzu kommt, dass die Gebühr in der Schweiz auch bezahlen muss, wer gar keine gebührenfinanzierten Programme konsumiert. Umgekehrt können Betreiber von Empfangsgeräten im Ausland die gebührenfinanzierten Programme konsumieren, ohne eine Empfangsgebühr zu bezahlen. Insgesamt fehlt ein wirtschaftlicher Konnex (vgl. E. 3.3 hiervor) zwischen der Empfangsgebühr und dem Konsum der damit finanzierten Programme.

6.7. Die Empfangsgebühr kann damit weder als Regalabgabe noch als Gegenleistung für eine andere vom Bund erbrachte Dienstleistung betrachtet werden. Sie ist eine hoheitlich erhobene Abgabe, die der Bund erhebt, um damit gebührenfinanzierte Veranstalter, namentlich die SRG, unterstützen zu können. Damit ist sie eher als eine Zwecksteuer oder Abgabe sui generis zu qualifizieren (Karl-Jascha Schneider-Marfels, Die Rundfunkgebühr in der Schweiz, 2004, S. 90, 95 ff.; Martin Dumermuth, Die Rechtsnatur der Radio- und Fernsehempfangsgebühr, in: Medialex 2004 S. 145 ff., 148 ff., 156 f.; Bertil Cottier, in: Masmejan/Cottier/Capt, Loi sur la radio-télévision, Commentaire, 2014, Vorbemerkungen zu Art. 68-71 N. 6; Rolf H. Weber, Finanzierung der Rundfunkordnung, 2000, S. 180). Sie ist etwa vergleichbar mit einer Kurtaxe: Das Gemeinwesen erhebt von einem bestimmten Personenkreis eine Kurtaxe und leitet den Ertrag weiter an Kur- oder Verkehrsvereine, damit diese im öffentlichen Interesse bestimmte Leistungen erbringen, welche die Abgabepflichtigen zwar benützen können, aber keineswegs zwangsläufig benutzen, die dafür aber auch anderen Personen zugutekommen. Man-

gels eines Leistungsaustauschverhältnisses sind die Zahlungen der Gemeinden an die Kurvereine keine mehrwertsteuerrechtlichen Entgelte (Art. 18 Abs. 2 lit. b MWSTG; Art. 23 Abs. 1 letzter Satz aMWSTG), zumindest solange sie nicht als Gegenleistung für konkrete Aufträge erbracht werden (Urteil 2A.233/1997 vom 25. August 2000 E. 8 und 9, in: ASA 71 S. 157). Ebenso wenig unterliegen die Kurtaxen, welche die Abgabepflichtigen an die Gemeinden leisten, der Steuerpflicht (zit. Urteil 2A.233/1997 E. 8). Gleichermassen dient die Empfangsgebühr der Finanzierung einer Aufgabe, die jedoch mit dem Objekt der Abgabe nur in einem lockeren Zusammenhang steht; sie stellt nicht im mehrwertsteuerrechtlichen Sinne ein Entgelt für eine Dienstleistung dar.

6.8. Daran ändert entgegen der Auffassung von Vorinstanz und ESTV nichts, dass die Dienstleistungen im Bereich von Radio und Fernsehen bzw. der Fernmeldedienste in Art. 14 Ziff. 1 MWSTV bzw. Art. 23 Abs. 2 lit. a aMWSTG ausdrücklich als steuerbar bezeichnet werden. Diese Bestimmungen besagen nur, dass die entsprechenden Leistungen als unternehmerisch (und damit nicht als hoheitlich) gelten; die Steuerbarkeit setzt aber voraus, dass überhaupt eine Leistung im mehrwertsteuerrechtlichen Sinne vorliegt, mithin dass die Empfangsgebühr bezahlt würde, um dafür eine bestimmte Leistung zu erhalten. Daran fehlt es hier. Erst recht kann nicht ausschlaggebend sein, dass die Gebührensätze in Art. 59 RTVV jeweils "exklusive Mehrwertsteuer" festgelegt werden. Die Verordnung kann nicht eine Steuerpflicht festsetzen, wo von Gesetzes wegen keine besteht.

6.9. Die Empfangsgebühr untersteht damit nicht der Mehrwertsteuerpflicht. Die Beschwerde ist gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben, da die Billag zwar formell unterliegt, sie aber nicht im eigenen Vermögensinteresse handelt (Art. 66 Abs. 4 BGG), sondern in demjenigen der ESTV, die ihrerseits nicht Partei ist, sondern nur zur Vernehmlassung eingeladen wurde. Der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. August 2014 sowie die Ziff. 3-5 der Verfügung der Billag vom 12. Februar 2013 werden aufgehoben.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, sowie der Eidgenössischen Steuerverwaltung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. April 2015

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Winiger