Urteilskopf

121 II 183

31. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. Juni 1995 i.S. X. gegen Schweizerische PTT-Betriebe (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 55bis und Art. 36 BV; Art. 55 RTVG, Art. 101 Abs. 1 lit. a und lit. b RTVV; Zulässigkeit und Höhe der Radio- und Fernsehempfangsgebühren.

Die Radio- und Fernsehempfangsgebühren sind als Regalabgaben unabhängig davon geschuldet, welche in- oder ausländischen Sender empfangen werden (E. 2 u. 3). Die zurzeit erhobenen Gebühren verletzen das Äquivalenzprinzip nicht (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 55bis et art. 36 Cst.; art. 55 LRTV, art. 101 al. 1 let. a et let. b ORTV; licéité et montant de la redevance de réception de radio et de télévision.

Les redevances de réception de radio et de télévision sont dues, en tant que droits régaliens, indépendamment du point de savoir quels programmes provenant d'un émetteur national ou étranger sont reçus (consid. 2 et 3). Les redevances perçues actuellement ne violent pas le principe de l'équivalence (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 55bis e art. 36 Cost.; art. 55 LRTV, art. 101 cpv. 1 lett. a e lett. b ORTV; liceità e ammontare delle tasse di ricezione della radio e della televisione.

Le tasse di ricezione della radio e della televisione sono dovute, in quanto tasse di regalia, indipendentemente dal quesito di sapere quali programmi, provenienti da un trasmettitore nazionale o straniero, siano ricevuti (consid. 2 e 3). Le tasse percepite attualmente non violano il principio dell'equivalenza (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 183

BGE 121 II 183 S. 183

Die Generaldirektion der Schweizerischen PTT-Betriebe wies am 5. Dezember 1994 eine Beschwerde von X. im Zusammenhang mit von ihm bestrittenen Radio- und Fernsehempfangsgebühren ab. Sie begründete ihren Entscheid damit, dass der Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen unabhängig davon, ob in-

BGE 121 II 183 S. 184

oder ausländische Programme empfangen würden, bewilligungs- und gebührenpflichtig sei (Art. 55 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen [RTVG; SR 784.40]). Gesetz und Verordnung (Art.

101 der Radio- und Fernsehverordnung vom 16. März 1992 [RTVV; SR 784.401]) sähen einen einheitlichen Gebührentarif vor, weshalb eine Abstufung je nach Anzahl und Qualität der empfangenen Programme nicht in Frage komme. Selbst wenn X., wie er behaupte, die Programme der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) nicht (störungsfrei) empfangen könne, was nicht weiter abzuklären sei, oder sich für diese nicht interessiere, bedürfe er einer Empfangsbewilligung und habe er die entsprechenden Gebühren zu bezahlen. X. hat hiergegen Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht, die das Bundesgericht abweist.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Wer Radio- und Fernsehprogramme empfangen will, braucht eine Bewilligung der PTT-Betriebe und muss eine Empfangsgebühr bezahlen (Art. 55 Abs. 1 RTVG). Der Bundesrat setzt deren Höhe fest; er berücksichtigt dabei den voraussichtlichen Finanzbedarf der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und der regionalen und lokalen Veranstalter für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und ihre übrigen Finanzierungsmöglichkeiten sowie den Aufwand der PTT-Betriebe für die Verbreitung der Programme der SRG und für die Erhebung der Empfangsgebühren (Art. 55 Abs. 3 lit. a-c RTVG). b) Der Beschwerdeführer leitet aus dieser Regelung ab, dass das Recht zur Gebührenerhebung von der Möglichkeit abhänge, die mit den Gebühren finanzierten Programme überhaupt in zumutbarer Qualität zu empfangen. Weil er mit seinem Fernsehgerät kein schweizerisches Programm empfange, schulde er höchstens eine reduzierte Gebühr. Im übrigen bevorzuge er SAT 1 und RTL, die vollumfänglich über Werbeeinnahmen finanziert würden; es sei nicht einzusehen, warum er der SRG und den PTT in diesem Zusammenhang noch eine Abgabe schulde. Bei der Festsetzung der Empfangsgebühren habe der Bundesrat Kriterien zu berücksichtigen, die in mehr oder weniger direktem Zusammenhang mit der Produktion und Verbreitung von schweizerischen Fernsehprogrammen stünden. Eine Einheitsgebühr, die "gänzlich ausser acht" lasse, ob ein Empfänger überhaupt von diesen Leistungen profitieren könne

und wolle, sei stossend und durch das Gesetz nicht gedeckt.

3. a) Die Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen stützen sich auf Art. 36 BV und sind Regalabgaben; der Betreiber eines Radio- oder Fernsehapparats nutzt ein Regalrecht des Bundes und bedarf hierfür einer Konzession (LEO SCHÜRMANN/PETER NOBEL, Medienrecht, Bern 1993, S. 175). Die entsprechenden Abgaben sind damit nicht für den Empfang bestimmter Programme geschuldet, sondern für das Recht, eine an sich monopolisierte, d.h. dem Bund vorbehaltene Tätigkeit auszuüben. Sie werden unabhängig davon erhoben, ob und wie der Empfänger die Geräte benutzt (terrestrischer Empfang, Kabelnetz oder Satellit) und welche Programme er empfängt; sie knüpfen an die Inbetriebnahme eines Empfangsgeräts (bzw. an die hierzu nötige Bewilligung) und an die damit verbundene Inanspruchnahme des entsprechenden technischen Regals des Bundes an (BGE 109 Ib 308 ff. zum Bundesgesetz vom 14. Oktober 1922 betreffend den Telegrafen- und Telefonverkehr; GEORG MÜLLER, Gebühren für den Radio- und Fernsehempfang, in: recht 1985, S. 130 ff., insbesondere S. 133). b) Mit der Einführung von Art. 55bis BV und mit dem Radio- und Fernsehgesetz hat sich hieran nichts geändert (vgl. BBl 1987 III 748; SCHÜRMANN/NOBEL, a.a.O., S. 175; EVELINE WIDMER-SCHLUMPF, Voraussetzungen der Konzession bei Radio und Fernsehen, Basel/Frankfurt 1990, S. 68): aa) Art. 55bis BV räumt dem Bund die Kompetenz ein, Radio und Fernsehen sowie andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen umfassend zu regeln. Er bezieht sich in erster

Linie auf die programmrechtlichen und medienpolitischen Aspekte von Radio und Fernsehen und nicht auf deren technische Grundlagen. Zwar wurden im Radio- und Fernsehgesetz die programmrechtlichen, organisatorischen, technischen und finanziellen Aspekte zusammengefasst (BBl 1988 I 1339), verfassungsrechtlich stützt sich die Regelung der technischen Seite von Radio und Fernsehen aber nach wie vor auf Art. 36 BV (vgl. den Ingress des Radio- und Fernsehgesetzes; BEAT VONLANTHEN, Das Kommunikationsgrundrecht "Radio- und Fernsehfreiheit", Freiburg 1987, S. 323). Radio und Fernsehen fallen als Einrichtungen und als technische Vorgänge der Massenkommunikation unter die Informationsübermittlung (BGE 105 Ib 389 ff.; vgl. zur Entwicklung auch KARIN SUTTER-SOMM, Das Monopol im schweizerischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht, Basel/Frankfurt a.M. 1989, S. 62 ff.)

und damit unter das Fernmelderegal ("Telegrafenwesen") des Bundes (MARTIN LENDI in Kommentar BV, Rz. 20 bzw. FN 13 zu Art. 36; JÖRG PAUL MÜLLER in Kommentar BV, Rz. 2 zu Art. 55bis). Dass der einzelne Zuhörer oder Zuschauer grundsätzlich einen Anspruch auf die Erteilung der Bewilligung hat (vgl. TOMAS POLEDNA, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, Ziff. 24, S. 14), ändert an der Rechtsnatur der Empfangsgebühr als Konzessionsabgabe ebensowenig (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, Rz. 2013) wie die Tatsache, dass Art. 55bis Abs. 2 Satz 1 BV eine Verantwortung des Bundes für die Grundversorgung der Bevölkerung mit Beiträgen vorsieht, die der Entfaltung des kulturellen Lebens und der politischen Information und Meinungsbildung dienen (MÜLLER, a.a.O., Rz. 47 zu Art. 55bis BV). Jedermann ist zwar frei, die an die Allgemeinheit gerichteten und im In- und Ausland ausgestrahlten Programme zu empfangen (Art. 52 RTVG). Dies schliesst jedoch nicht aus, die technische Seite des Empfangs bewilligungspflichtig zu erklären und in diesem Zusammenhang eine Regalgebühr zu erheben (SCHÜRMANN/NOBEL, a.a.O., S. 175), zumindest solange diese nicht prohibitiv wirkt. Der Leistungsauftrag nach Art. 55bis BV richtet sich an das öffentliche elektronische Mediensystem als Ganzes (vgl. MÜLLER, a.a.O., Rz. 47 zu Art. 55bis BV), der Einzelne kann daraus grundsätzlich keinen Anspruch gegen den Bund auf terrestrischen Empfang eines bestimmten Programms ableiten. bb) Art. 55 RTVG sieht die Erhebung einer Empfangsgebühr in Absatz 1 vor und bestimmt in Absatz 3, welche Gesichtspunkte der Bundesrat bei deren Festsetzung zu berücksichtigen hat. In seiner Botschaft zum Radio- und Fernsehgesetz hielt der Bundesrat fest, dass die "Teilnahme am Rundfunk als Zuhörer oder Zuschauer wie bis anhin" zu einer Gebührenpflicht führe und sich am bisherigen Zustand wenig ändere. Die Empfangsgebühr sei dem Bund geschuldet und nicht einem Veranstalter oder den PTT-Betrieben, die lediglich das Inkasso besorgten (BBl 1987 III 748). Diese Auffassung blieb in den parlamentarischen Beratungen unbestritten. Zwar ist es grundsätzlich ein zentrales Anliegen des Radio- und Fernsehgesetzes, möglichst alle Gebiete angemessen mit Radio- und Fernsehprogrammen zu versorgen; der Gesetzgeber war sich aber bewusst, dass dies aus technischen (Frequenzknappheit) und finanziellen Gründen nicht möglich sein wird (BBl 1987 III 718). Die Berichterstatterin der vorberatenden Kommission im Nationalrat hielt dementsprechend fest, es werde aufgrund der Topographie

nicht möglich sein, überall sämtliche Radio- und Fernsehprogramme der SRG zu empfangen (Amtl.Bull. 1989 N. 1646/47). Wenn der Gesetzgeber unter diesen Umständen dennoch davon abgesehen hat, die Gebühren nach der Zahl der empfangenen Programme oder deren Empfangsqualität abzustufen, kann dies, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, nur so verstanden werden, dass es im Rahmen von Art. 55 RTVG darauf nicht ankommen

soll. Soweit Art. 55 Abs. 3 RTVG die Kriterien nennt, die der Bundesrat bei der Festsetzung der Empfangsgebühr zu berücksichtigen hat, beziehen sich diese zwar im öffentlichen Interesse auf die Produktion und die Verteilung einheimischer Radio- und Fernsehprogramme; es handelt sich dabei jedoch nur um Vorgaben an den Bundesrat zur Bestimmung der Höhe der generell für den Empfang irgendeines Radio- und Fernsehprogramms geschuldeten Abgabe. Die Empfangsgebühr ist dem Bund als solchem geschuldet und fällt in die Bundeskasse; die gesetzlichen Vorgaben, wie der Bundesrat diese Abgabe im Hinblick auf die finanziellen Verpflichtungen, die dem Bund aus dem Radio- und Fernsehgesetz entstehen, festsetzen soll, lassen die Gebühr nicht zu einer leistungsabhängigen Kausalabgabe werden. Trotz Art. 55 Abs. 3 RTVG besteht nach dem Willen des Gesetzgebers weder zwischen dem Radio- oder Fernsehkonsumenten und den PTT-Betrieben noch zwischen jenen und einzelnen Veranstaltern ein (synallagmatisches) Austauschverhältnis von Leistungen (vgl. BGE 109 Ib 308 E. 5a S. 314). Dies bestätigt Art. 55 Abs. 3 lit. b RTVG, der vorsieht, dass der Bundesrat bei der Festsetzung der Empfangsgebühren teilweise auch den Finanzbedarf von regionalen und lokalen Veranstaltern zu berücksichtigen hat (vgl. dazu EVELINE WIDMER-SCHLUMPF, a.a.O., S. 69): Das Programm eines lokalen oder regionalen Veranstalters kann naturgemäss gerade nicht von jedermann empfangen werden; die Pflicht, den entsprechenden Finanzbedarf dennoch zu berücksichtigen, belegt, dass die Erhebung der Gebühr nicht von der Empfangsmöglichkeit oder einem Austauschverhältnis von konkreten Leistungen abhängt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum (kantonalen) Abgaberecht muss das formelle Gesetz - auch bei Regalabgaben - den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und insbesondere deren Bemessung in den Grundzügen festlegen (BGE 109 Ib 308 E. 6a S. 315); Art. 55 Abs. 3 RTVG dient allein diesem letzten Erfordernis.

4. a) Auf Gebühren, die für die Einräumung eines Regalrechts oder einer Konzession erhoben werden und denen keine konkrete staatliche Leistung

gegenübersteht, findet das Kostendeckungsprinzip nicht Anwendung. Sie können auch zu fiskalischen Zwecken erhoben werden und dürfen einen Gewinn abwerfen (BGE 119 Ia 123 E. 3c S. 130; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 110, B., IX.). Sie unterliegen indessen - soweit sie, wie hier, für ein Recht erhoben werden, das von seinem Zweck her jedermann zugänglich sein soll (vgl. BGE 119 Ia 123 E. 3c S. 130) - dem Äquivalenzprinzip als gebührenrechtlicher Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes. Danach darf eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen halten (BGE 109 Ib 308 E. 5b S. 314). Die zurzeit erhobenen Fernseh- und Radiogebühren tun dies: Der Wert, den der Empfänger dadurch erhält, dass er einen Radio- oder Fernsehapparat betreiben darf, besteht im Recht, zu seiner Information, Unterhaltung oder Weiterbildung in- und ausländische Fernseh- oder Radioprogramme zu empfangen. Der Beschwerdeführer verfügt unbestrittenermassen über neun verschiedene Fernsehprogramme. Dieser kulturelle Wert lässt sich finanziell zwar schwer fassen. Das Bundesgericht bezeichnete jedoch im Jahre 1983 monatliche Empfangsgebühren von Fr. 5.75 bzw. Fr. 7.25 (Radioempfangskonzession I) und Fr. 11.50 bzw. Fr. 14.50 (Fernsehempfangskonzession I) als bescheiden (BGE 109 Ib 308 E. 5b S. 315). In der Doktrin wurde in der Folge darauf hingewiesen, dass auch das Doppelte oder Dreifache dieser Beträge vermutlich noch als verhältnismässig bezeichnet werden müsste, gleichzeitig aber gefordert, die Höhe der Gebühr sei mit Blick auf die Schwierigkeit, den Wert des Radio- und Fernsehempfangs objektiv zu bestimmen, durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber festzulegen (GEORG MÜLLER, a.a.O., S. 135). Der Gesetzgeber hat in Art. 55 Abs. 3 RTVG hiervon zwar abgesehen, jedoch die bei der Festlegung der Empfangsgebühren durch den Bundesrat zu berücksichtigenden Gesichtspunkte genannt. Dass diese vorliegend nicht beachtet worden wären, wird nicht behauptet; es bestehen hierfür auch keinerlei Anhaltspunkte. Die zurzeit geltenden Empfangsgebühren von Fr. 9.90 (Art. 101 Abs. 1 lit. a RTVV; Radio-Empfangsbewilligung I) und von Fr. 19.30 pro Monat (Art. 101 Abs. 1 lit. b RTVV; Fernseh-Empfangsbewilligung I) sind (geldwertmässig) kaum höher als die 1983 beurteilten

Ansätze; sie sind weder gesetzes- noch verfassungswidrig.

BGE 121 II 183 S. 189

b) aa) Der Beschwerdeführer kritisiert als rechtsungleich (Art. 4 BV), dass keine nach Empfangsmöglichkeit und -qualität abgestuften Gebühren erhoben würden. Soweit er damit eine Verfassungswidrigkeit des Radio- und Fernsehgesetzes geltend machen will, ist auf seine Kritik mit Blick auf Art. 114bis Abs. 3 BV nicht weiter einzugehen. Da sich die Einheitsgebühr nach dem Gesagten bereits aus dem Gesetz selber ergibt, gilt dies auch für die entsprechende bundesrätliche Regelung in der Radio- und Fernsehverordnung, da das Bundesgericht auf jeden Fall an die vom Gesetzgeber gewählte Lösung gebunden ist (vgl. BGE 118 Ib 367 E. 4 S. 372). Die Erhebung einer einheitlichen Empfangsgebühr hielte im übrigen so oder so vor Art. 4 BV stand: Sie knüpft - wie bereits dargelegt - an das Recht an, das Telegrafenregal des Bundes zu nutzen; dieses Recht wird allen gleichermassen eingeräumt. Welchen Vorteil der Einzelne daraus zieht, d.h. welche und wieviele Programme er empfängt, ist, soweit die Verhältnisse eine Wahl zulassen, ihm überlassen, ebenso die Frage, ob und wie oft er von der - von ihm beantragten - Bewilligung überhaupt Gebrauch machen will. Eine Gebührenabstufung nach den individuellen Empfangsverhältnissen wäre mit einem unverhältnismässigen Vollzugsaufwand verbunden, weshalb sich eine gewisse Schematisierung auch insofern als unvermeidbar erweist. bb) Soweit neben der Empfangsgebühr am Rande auch die einmalige Bearbeitungsgebühr von Fr. 15.– (Art. 102 RTVV) Gegenstand des angefochtenen Entscheids bildet, erübrigen sich zusätzliche Ausführungen. Der Beschwerdeführer beanstandet diese Verwaltungsgebühr nicht weiter; es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern deren Erhebung Bundesrecht verletzt. cc) Kommt es für die Empfangsgebühr - wie dargelegt - schliesslich nicht darauf an, ob und in welcher Qualität der Beschwerdeführer SRG-Programme empfangen kann, geht seine Rüge, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig festgestellt, von vornherein fehl.