Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-3982/2015

Urteil vom 4. Januar 2016

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Robert Lauko.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Bundesamt für Kommunikation BAKOM,
Abteilung Medien und Post,
Zukunftstrasse 44, 2501 Biel/Bienne,
Vorinstanz.

Gegenstand

Radio- und Fernsehempfangsgebühren.

Sachverhalt:

A.
A._____ war seit dem 1. Januar 1998 bei der Billag AG (Billag) für den privaten Radio- und Fernsehempfang an der (…) gemeldet. Ab dem vierten Quartal 2008 konnten A._____ keine Gebührenrechnungen mehr von der Post zugestellt werden.

Mit Schreiben vom 6. April 2011 teilte A._____ der Billag mit, dass er sich an der (…) für den Radio- und Fernsehempfang anmelde. Gleichzeitig beantrage er die Entlassung aus der Gebührenpflicht als "Minderbemittelter/Sozialhilfeempfänger". Am 6. Juni 2011 orientierte die Billag A._____ über dessen ausstehenden Empfangsgebühren vom 1. Juli 2008 bis 30. Juni 2011.

Mit Schreiben vom 11. Juni 2011 gelangte A._____ an die Billag und machte geltend, er habe ihr seiner Erinnerung nach im Juli 2009 mündlich mitgeteilt, dass er weder über einen Wohnsitz noch über eine Postadresse verfüge. Es sei ihm die Bezahlung der Empfangsgebühren für die Zeit von Juli 2009 bis März 2011 zu erlassen.

B.
Am 10. Oktober 2013 erliess die Billag (nachfolgend: Erstinstanz) eine gegen A._____ gerichtete Verfügung und stellte darin fest, dass dieser seit dem 1. Januar 1998 ohne Unterbruch der Gebührenpflicht für den privaten Radio- und Fernsehempfang unterstehe.

C.
Eine gegen diese Verfügung geführte Beschwerde wies das BAKOM mit Verfügung vom 15. Mai 2015 ab. Es begründete seinen Entscheid in der Sache damit, dass eine Abmeldung bei Einstellung des Betriebs der Empfangsgeräte bzw. Wohnungsaufgabe zwingend schriftlich erfolgen müsse. A._____ könne sich nicht darauf berufen, das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG, SR 784.40) bzw. die Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV, SR 784.401) nicht gekannt zu haben. Aus der unbelegten mündlichen Auskunft der Billag, wonach sie seine telefonische Abmeldung vermerke, könne A._____ keinen Vertrauensschutz für sich ableiten.

D.
Mit Beschwerde vom 20. Juni 2015 beantragt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht unter anderem, den

Entscheid des BAKOM (nachfolgend: Vorinstanz) aufzuheben und ihn von sämtlichen Kostenlasten aus den vorinstanzlichen Verfahren zu befreien. Überdies rügt er in verschiedener Hinsicht das Verhalten der Erst- und der Vorinstanz. Die Erstinstanz sei zum Erlass der Feststellungsverfügung sachlich nicht zuständig gewesen und hätte stattdessen eine Leistungsverfügung erlassen sollen. Zudem sei die Verfügung vom 10. Oktober 2013 nicht rechtsgültig unterschrieben. Vor deren Erlass sei er nicht angehört worden. Ferner beantragt er unentgeltliche Rechtspflege und die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters.

In ihrer Vernehmlassung vom 21. August 2015 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung auf die angefochtene Verfügung. Mit Stellungnahme vom 21. August 2015 stellt die Erstinstanz denselben Antrag. Der Beschwerdeführer habe ihr zu keinem Zeitpunkt eine schriftliche Abmeldung mitgeteilt. Zudem sei bezüglich der angeblichen Abmeldung des Beschwerdeführers weder eine Notiz noch ein Telefonat vom Jahr 2009 in ihrer Datenbank vorhanden.

E.
Mit Schlussbemerkungen vom 10. Oktober 2015 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest und ergänzt diese.

F.
Auf die Eingaben der Parteien wird, soweit entscheidwesentlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen näher 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 keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Zulässige 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.

Die Vorinstanz ist eine Dienststelle der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Ihr Beschwerdeentscheid stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG und damit ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG gegeben ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde grundsätzlich zuständig (vgl. aber E. 3.3). Das vorliegende Beschwerdeverfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 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. Der Beschwerdeführer ist mit seinen Begehren vor der Vorinstanz nicht durchgedrungen. Als formeller Adressat der angefochtenen Verfügung hat er daher ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung und ist folglich zur vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.2 Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist somit einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.
Der Beschwerdeführer stellt in seiner Beschwerdeschrift vom 20. Juni 2015 insgesamt zwölf Rechtsbegehren, welche er in seinen Schlussbemerkungen vom 10. Oktober 2015 noch mit 22 weiteren, sich teilweise überschneidenden Anträgen ergänzt. Dabei beantragt er nebst der Aufhebung des angefochtenen Entscheids, dass das Bundesverwaltungsgericht in verschiedener Hinsicht die Unrechtmässigkeit des Vorgehens der Vor- und der Erstinstanz rügt.

3.1 Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (Anfechtungsobjekt). Gegenstände, über wel-

che die Vorinstanz nicht entschieden hat und über die sie nicht zu entscheiden hatte, sind aus Gründen der funktionellen Zuständigkeit durch die zweite Instanz nicht zu beurteilen (Urteil des BVGer A-2771/2015 vom 27. Oktober 2015 E. 1.3; BVGE 2010/12 E. 1.2.1; vgl. auch Urteil des BGer 2C_642/2007 vom 3. März 2008 E. 2.2). Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich nach dem angefochtenen Entscheid und den Parteibegehren (Urteil des BVGer A-3251/2014 vom 19. Mai 2015 E. 1.3.1; BGE 133 II 35 E. 2).

3.2 In ihrer Verfügung vom 10. Oktober 2013 stellte die Erstinstanz fest, dass der Beschwerdeführer seit dem 1. Januar 1998 ohne Unterbruch der Gebührenpflicht für den privaten Radio- und Fernsehempfang unterstehe. Das vorliegende Beschwerdeverfahren beschränkt sich damit auf die im Streit liegende Feststellungsverfügung. Mit seinen Anträgen geht der Beschwerdeführer indessen verschiedentlich über den angefochtenen Entscheid und seine Begehren im vorinstanzlichen Verfahren hinaus. Auf diese unzulässige Ausweitung des Streitgegenstandes ist demnach nicht einzutreten (vgl. Urteil des BVGer A-6429/2011 vom 30. Juli 2012 E. 1.2).

3.3 Soweit der Beschwerdeführer das Verhalten der Erstinstanz allgemein bzw. losgelöst von der angefochtenen Verfügung kritisiert und dabei etwa die Verwendung von Pseudonymen bzw. eine Unterzeichnung der Verfügung mit falschem Namen beanstandet, lässt sich seine Eingabe sinngemäss als Aufsichtsbeschwerde auffassen. Da das Bundesverwaltungsgericht jedoch nicht Aufsichtsinstanz über die Erstinstanz ist, kann es die Eingabe insoweit nicht als solche entgegennehmen. Nicht in diesem Verfahren zu beurteilen ist auch die von der Erstinstanz gewählte Vorgehensweise, ohne vorgängigen Erlass einer (Leistungs-)Verfügung zum wiederholten Mal gegen den Beschwerdeführer Betreibung einzuleiten und der anschliessenden Gerichtsverhandlung (in Missachtung einer entsprechenden Anordnung des Bezirksgerichts Zürich) fernzubleiben.

3.4 Grundsätzlich hat das Bundesverwaltungsgericht nur die in seine Zuständigkeit fallenden Punkte zu behandeln und die Sache anschliessend von Amtes wegen an die zuständige Behörde weiterzuleiten, sofern nach dem gefällten Beschwerdeentscheid noch Aspekte offen sind, welche eine andere Behörde zu prüfen hat (Urteil des BVGer A-4898/2011 vom 20. Februar 2012 E. 2.1, E-6564/2006 vom 19. Dezember 2007 E. 10; THOMAS FLÜCKIGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 8 Rz. 14). Nachdem das

vorliegende Urteil ohnehin der Vorinstanz als Rechtsmittelbehörde zuzustellen ist und diese zugleich die Aufsicht über die Erstinstanz wahrnimmt (vgl. Art. 69 Abs. 5 RTVG), erübrigt sich eine gesonderte Weiterleitung.

4.

Der Beschwerdeführer wendet ein, die Vorinstanz habe sich rechtsverweigernd verhalten, da sie die Erlassvoraussetzungen der streitigen Feststellungsverfügung nicht geprüft habe. Sinngemäss macht er damit eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend.

4.1 Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantiert den Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser umfasst das Recht, dass die verfügende Behörde von den Argumenten des Betroffenen Kenntnis nimmt, sich damit auseinandersetzt und ihre Verfügung begründet (Art. 32 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 1 VwVG; Urteile des BVGer A-2643/2015 vom 22. Juli 2015 E. 4.1 und A-8389/2010 vom 21. Juli 2011 E. 5.1.3). Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass ihn die Betroffenen gegebenenfalls sachgerecht anfechten können (BGE 134 I 83 E. 4.1). Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich der Entscheid stützt (BGE 129 I 232 E. 3.2). Die verfügende Behörde muss sich jedoch nicht ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (Urteil des BGer 1C_183/2008 vom 23. Mai 2008 E. 4.1, BGE 126 I 102 E. 2b).

4.2

4.2.1 In seiner Eingabe an die Vorinstanz brachte der Beschwerdeführer unter anderem vor, die Erstinstanz habe die streitbetroffene Verfügung unvermittelt und ohne Voranmeldung erlassen. Ob die Erstinstanz den Beschwerdeführer damit in seinem Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt hat, prüfte die Vorinstanz allerdings nicht. Ihre Verfügung vom 15. Mai 2015 begründete sie im Wesentlichen mit dem Argument, dass sich dieser nicht schriftlich bei der Erstinstanz abgemeldet habe und er mangels Nachweises auch nicht in seinem Vertrauen in eine mündliche Auskunft der Erstinstanz zu schützen sei. Unberücksichtigt liess die Vorinstanz überdies die Rüge des Beschwerdeführers, die Feststellungverfügung sei ohne das erforderliche schutzwürdige Interesse erlassen worden.

Wie sich aus dem Nachfolgenden ergibt (E. 4.3), erweist sich die Frage des Feststellungsinteresses als entscheidend für die Beurteilung der Verfügung der Erstinstanz vom 10. Oktober 2013. Die vorinstanzliche Verfügung vom 15. Mai 2015 vermag dem Begründungsgebot daher nicht zu genügen. Auch in ihrer Vernehmlassung schiebt die Vorinstanz keine zusätzliche Begründung nach. Zu Recht sieht sich der Beschwerdeführer diesbezüglich in seinem Gehörsanspruch verletzt.

4.2.2 Der Gehörsanspruch ist nach feststehender Rechtsprechung formeller Natur, mit der Folge, dass seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde grundsätzlich zur Aufhebung des mit dem Verfahrensmangel behafteten Entscheids führt (vgl. BGE 135 I 279 E. 2.6.1, BGE 135 I 187 E. 2.2; BVGE 2009/61 E. 4.1.3, BVGE 2009/36 E. 7.3 mit weiteren Hinweisen). Die Heilung der Gehörsverletzung im Rechtsmittelverfahren ist namentlich ausgeschlossen, wenn es sich um eine besonders schwerwiegende Verletzung der Parteirechte handelt; zudem darf dem Beschwerdeführer kein Nachteil erwachsen und die Heilung soll die Ausnahme bleiben (Urteil des BVGer A-1747/2015 vom 10. November 2015 E. 3.4.6 m.w.H.; BVGE 2009/36 E. 7.3; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1A.234/2006 vom 8. Mai 2007 E. 2.2).

Ob die festgestellte Gehörsverletzung im vorliegenden Verfahren geheilt werden könnte, kann dahingestellt bleiben, weil die Beschwerde letztlich aus anderen Gründen gutzuheissen ist (E. 4.3.1 ff.). Diese führen zwar im Ergebnis nicht zur ersatzlosen Aufhebung der Verfügung vom 10. Oktober 2013, sondern zu einer Rückweisung der Sache an die Erstinstanz zu neuem Entscheid (E. 5). Da der Verfahrensausgang dabei jedoch offenbleibt und dem Beschwerdeführer insofern kein Rechtsnachteil erwächst, ist von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen.

4.3 Der Beschwerdeführer erachtet die streitbetroffene Verfügung vom 10. Oktober 2013 mangels schutzwürdigen Feststellungsinteresses als unrechtmässig. Dem hält die Erstinstanz in ihrer Vernehmlassung entgegen, der Beschwerdeführer habe seine Gebührenpflicht für die Periode zwischen dem Jahr 2009 und 2011 bestritten. Ein Feststellungsverfahren müsse zulässig sein, wenn mit einer Feststellungsverfügung gewisse Fragen vorweg und ohne Durchführung eines aufwändigeren Verfahrens auf Erlass einer Gestaltungs- oder Leistungsverfügung entschieden werden könnten.

4.3.1 Gemäss Art. 25 Abs. 1 VwVG kann die sachlich zuständige Behörde über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren eine Feststellungsverfügung erlassen (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG).

Einem Feststellungsbegehren ist nach Art. 25 Abs. 2 VwVG nur zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist. Als solches gilt ein rechtliches oder tatsächliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses. Ein Feststellungsbegehren ist weiter nur zulässig, wenn das schutzwürdige Interesse nicht ebenso gut mit einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden kann (Subsidiarität der Feststellungsverfügung). Dieses Erfordernis gilt allerdings nicht absolut: Kann dem schutzwürdigen Interesse mit einer Feststellungsverfügung besser entsprochen werden als mit einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung, reicht dies aus (Urteile des BVGer A-1421/2015 vom 23. September 2015 E. 2.2.2, A-3505/2012 vom 24. Juni 2014 E. 1.3, A-3343/2013 vom 10. Dezember 2013 E. 1.3.1; vgl. BGE 137 II 199 E. 6.5, 135 III 378 E. 2.2; ISABELLE HÄNER, Praxiskommentar VwVG, Art. 25 Rz. 16 ff.).

4.3.2 Soll eine Feststellungsverfügung von Amtes wegen erlassen werden, bedarf es dafür eines spezifischen, dem schutzwürdigen Interesse einer gesuchstellenden Person entsprechenden öffentlichen Feststellungsinteresses (Urteil des BVGer A-6175/2013 vom 12. Februar 2015 E. 2.7.2; BGE 137 II 199 E. 6.5.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 348). Das erwähnte Gebot der Subsidiarität der Feststellungsverfügung gilt auch dann, wenn eine Behörde im Rahmen von Vollzugsaufgaben von sich aus eine Verfügung erlässt (BVGE 2009/9 E. 2.2; Urteil des BVGer A-7169/2008 vom 19. Februar 2010 E. 2.7; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 351; ANDREAS KLEY, Die Feststellungsverfügung, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Festschrift für Yvo Hangartner, 1998, S. 229 ff., S. 239). Eine ohne die Erfüllung der hiervor genannten Voraussetzungen erlassene Feststellungsverfügung ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung aufzuheben (Urteil des BGer 2C_737/2010 vom 18. Juni 2011 E. 4.6; vgl. auch KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 357).

4.3.3 Die Argumentation der Erstinstanz (vgl. E. 4.3) vermag unter den gegebenen Umständen nicht zu überzeugen. Der zugrundeliegende Gebührenstreit dreht sich hauptsächlich um die Periode vom Juli 2009 bis März 2011, in welcher der Beschwerdeführer keinen Haushalt hatte. Soweit die

Erstinstanz für diesen verstrichenen Zeitraum Forderungen ableitet, hat sie diese mittels Leistungsverfügung geltend zu machen, indem sie den Beitragspflichtigen unmittelbar zur Zahlung der ausstehenden Gebühr verpflichtet (vgl. BVGE 2015/15 E. 4.2.3 und Urteil des BGer 1C_6/2007 vom 22. August 2007 E. 3.4). Inwiefern der Erlass einer Feststellungsverfügung über einen vergangenen Zeitraum das Verfahren vereinfachen soll, ist weder dargetan noch ersichtlich. Vielmehr hätte die Erstinstanz ohne Weiteres eine Leistungsverfügung zur Durchsetzung der vom Beschwerdeführer geschuldeten Beträge erlassen können. Schon aus diesem Grund fehlt es der getroffenen Feststellungsverfügung an der erforderlichen Subsidiarität und besteht vorliegend kein öffentliches Feststellungsinteresse (vgl. E. 4.3.2). Die angefochtene Verfügung erweist sich bereits deshalb als rechtswidrig und ist aufzuheben (BGE 137 II 199 E. 6.5.3).

4.3.4 Offensichtlich bezweckte die Erstinstanz mit ihrer Feststellungsverfügung die Abwehr der vom Beschwerdeführer nach Art. 85a des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) eingeleiteten Klage und letztlich die Durchsetzung der Gebührenforderung in dem von ihr vorgängig eingeleiteten Betreibungsverfahren. Diese Vorgehensweise erweist sich indessen aus den nachstehenden Gründen als nicht zielführend.

4.3.4.1 Verfügungen auf Geldzahlungen sind auf dem Wege der Schuldbetreibung nach dem SchKG zu vollstrecken (vgl. Art. 40 VwVG). Gemäss Art. 79 Abs. 1 SchKG hat der Gläubiger, gegen dessen Betreibung Rechtsvorschlag erhoben worden ist, seinen Anspruch im Zivilprozess oder im Verwaltungsverfahren geltend zu machen. Er kann die Fortsetzung der Betreibung nur aufgrund eines vollstreckbaren Entscheides erwirken, welcher den Rechtsvorschlag ausdrücklich beseitigt. Nach Art. 80 Abs. 1 SchKG kann der Gläubiger beim Richter die Aufhebung des Rechtsvorschlages (definitive Rechtsöffnung) verlangen, wenn die Forderung auf einem vollstreckbaren gerichtlichen Entscheid beruht. Gemäss Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 SchKG sind Verfügungen schweizerischer Verwaltungsbehörden gerichtlichen Entscheiden gleichgestellt, mithin auch jene der Erstinstanz, die nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Bundesbehörde im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. e VwVG darstellt (vgl. BGE 130 III 525 E. 1.2.2 f.; DOMINIK VOCK, in: Hunkeler [Hrsg.], Kurzkommentar, Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz, Basel 2009 [nachfolgend: Kurzkommentar SchKG], Art. 80 Rz. 24).

4.3.4.2 Soweit eine Betreibung eine öffentlich-rechtliche Geldforderung betrifft, kann die Verwaltungsbehörde, deren materielle Verfügungen im Rechtsöffnungsverfahren zur definitiven Rechtsöffnung berechtigen würden, den Rechtsvorschlag selber beseitigen (BGE 134 II 115 E. 3.2, 107 III 60 E. 3). Ein Rechtsöffnungsverfahren erübrigt sich in diesen Fällen, da die Verwaltungsbehörde gleichzeitig die Aufgabe des Vollstreckungsgerichts übernimmt (BGE 134 III 115 E. 4.1 f., 132 III 140 E. 4.1.1, 128 III 39 E. 2 = Praxis 2002 Nr. 111 S. 640). Mit anderen Worten kann die Verwaltungsbehörde zur Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen auch ohne rechtskräftigen Rechtsöffnungstitel die Betreibung einleiten, im Falle des Rechtsvorschlages nachträglich eine formelle Verfügung – nämlich einen Sachentscheid über die Verpflichtung des Schuldners zu einer Geldzahlung und zugleich die Anordnung der Aufhebung des Rechtsvorschlages – erlassen und nach Eintritt der Rechtskraft derselben ohne Durchlaufen des Rechtsöffnungsverfahrens im Sinn von Art. 80 Abs. 1 SchKG die Betreibung fortsetzen (vgl. zum Ganzen BVGE 2015/15 E. 3.4.4 und BGE 119 V 329 E. 2b).

4.3.4.3 Verfügungen einer Verwaltungsbehörde sind allerdings nach überzeugender Rechtsauffassung nur dann als (definitive) Rechtsöffnungstitel anzuerkennen, wenn sie gewissen inhaltlichen Anforderungen genügen. Sie müssen namentlich auf eine bestimmte Geldsumme lauten, das heisst, der zu bezahlende Betrag muss in der Verfügung beziffert oder zumindest bestimmbar sowie fällig sein (DANIEL STAEHELIN, in: Staehelin/Bauer/Staehelin [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I, 2. Aufl. 2010 [nachfolgend: Basler Kommentar SchKG], Art. 80 Rz. 133). Auch muss der Schuldner erkennen können, dass die Verfügung vollstreckbar ist, wenn er gegen sie kein Rechtsmittel ergreift (VOCK, a.a.O., Art. 80 Rz. 28 ff.; vgl. auch Urteil des BVGer A-3230/2011 vom 8. November 2011 E. 5.5). Nach der Rechtsprechung eignen sich Verfügungen, mit denen lediglich im Grundsatz über die Dauer der Gebührenpflicht entschieden wird, nicht als Titel für eine definitive Rechtsöffnung (vgl. Urteil des BVGer A-4463/2011 vom 29. November 2011 E. 4.4; vgl. auch Urteil des BGer 2C_188/2010, 2C_194/2010 vom 24. Januar 2011 E. 4.5).

4.3.4.4 Die angefochtene Feststellungsverfügung vom 10. Oktober 2013 stellt die Gebührenpflicht des Beschwerdeführers in zeitlicher Hinsicht fest, ohne diesen zur Zahlung eines konkreten Geldbetrags zu verpflichten. Sie stellt nach dem Gesagten denn auch keinen gültigen Rechtsöffnungstitel

dar. Da sie die Erstinstanz somit nicht zur Fortsetzung ihrer Betreibung ermächtigt, erweist sie sich als ungeeignet zur Vollstreckung der ausstehenden Gebührenforderung. Gemäss Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 28. Oktober 2013, E. 4.3, war die Erstinstanz überdies nicht einmal in der Lage, den betriebenen Betrag mit ihren Eingaben und Beilagen rechtsgenügend zu substanziieren.

5.

Die Beschwerdeinstanz entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Bei der Wahl zwischen diesen beiden Entscheidarten steht dem Gericht ein weiter Ermessensspielraum zu. Wenn es die Umstände rechtfertigen, ist in Ausnahmefällen auch eine Rückweisung an die erstverfügende Behörde möglich (Sprungrückweisung; vgl. Urteil des BVGer B-7115/2013 vom 9. März 2015 E. 4.1, B-6249/2009 vom 10. Juni 2010 E. 6.4 mit Hinweisen).

Die Erstinstanz bleibt trotz Aufhebung ihrer Feststellungsverfügung (E. 4.3.3) als Gebührenerhebungsstelle im Rahmen ihres Leistungsauftrags weiterhin für die Eintreibung der Empfangsgebühr gegenüber dem Beschwerdeführer verantwortlich (vgl. Art. 65 Abs. 2 RTVV). Es rechtfertigt sich daher insbesondere mit Blick auf die nachstehenden Gründe (E. 6), die Sache zu neuem Entscheid an die Erstinstanz zurückzuweisen. Diese hat die Gebührenforderung in rechtskonformer Weise durchzusetzen, soweit diese (noch) besteht.

6.

6.1 Wer ein zum Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen geeignetes Gerät zum Betrieb bereithält oder betreibt, muss dies der Gebührenerhebungsstelle vorgängig melden und eine Empfangsgebühr bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 3 RTVG). Die Empfangsgebühr ist pro Haushalt oder Geschäftsstelle nur einmal geschuldet, unabhängig von der Zahl der Empfangsgeräte (Art. 68 Abs. 2 RTVG). Änderungen der meldepflichtigen Sachverhalte sind der Gebührenerhebungsstelle schriftlich zu melden (sog. Melde- und Mitwirkungspflicht; Art. 68 Abs. 3 RTVG i.V.m. Art. 60 Abs. 1 RTVV). Seit der am 1. August 2001 in Kraft getretenen Rechtsänderung hat die Meldung zwingend schriftlich zu erfolgen (AS 2001 1680; Urteil des BVGer A-2761/2009 vom 23. Oktober 2009 E. 5.1).

6.2 Unbestrittenermassen hat sich der Beschwerdeführer für den fraglichen Zeitraum nicht schriftlich vom Radio- und Fernsehempfang abgemeldet. Er macht jedoch geltend, die Erstinstanz habe ihm mündlich zugesichert, dass sie seine telefonische Abmeldung vermerke und aufgrund seiner besonderen Situation ausnahmsweise akzeptiere.

6.2.1 Eine mündliche Auskunft muss grundsätzlich durch schriftliche Unterlagen belegt werden können und es wird beispielsweise verlangt, dass derjenige, der sich auf eine Auskunft oder Zusicherung berufen will, sich diese von der Verwaltung schriftlich bestätigen lässt (vgl. Urteile des BVGer A-1989/2011 vom 4. Januar 2012 E. 3, A-2036/2008 vom 19. August 2009 E. 2.4.2, A-1391/2006 vom 16. Januar 2008 E. 3.2). Die blosse, unbelegte Behauptung einer telefonischen Auskunft oder Zusage genügt nicht, um einen Anspruch aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes zu begründen (zum Ganzen: Urteil des BVGer A-568/2009 vom 17. Juli 2010 E. 2.3; vgl. Urteil des BGer 2A.191/2002 vom 21. Mai 2003 E. 3.2.2).

6.2.2 Der Beschwerdeführer legt im vorliegenden Verfahren keine Beweismittel vor, welche die angebliche telefonische Auskunft belegen würden. Hingegen bestreitet die Erstinstanz sein Vorbringen und die von ihr eingereichten Akten, namentlich die Datenbankauszüge aus Frontend und SapRI, enthalten nicht einmal Hinweise auf ein im Juli 2009 geführtes Telefongespräch. Soweit auf diese Ausgangslage abgestellt wird, erscheint der Beschwerdeführer in seinem Vertrauen in eine angebliche Auskunft der Erstinstanz als nicht schutzwürdig. Nachdem er sich trotz Auflösung seines Haushalts nicht rechtsgültig bei der Erstinstanz abgemeldet hat, ist er folglich auch für den Zeitraum vom Juli 2009 bis März 2011 zur Bezahlung der Radio- und Fernsehempfangsgebühren verpflichtet.

7.

Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit auf sie einzutreten ist (vgl. E. 3). Die Verfügung der Vorinstanz vom 15. Mai 2015 ist aufzuheben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Erstinstanz zurückzuweisen.

8.

8.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dabei gilt die Rückweisung der Angelegenheit zur weiteren Abklärung bzw. zum neuen Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (vgl. das Urteil des BGer 1C_397/2009 vom 26. April 2010 E. 6). Soweit der Beschwerdeführer infolge Nichteintretens auf seine sinngemässe Aufsichtsbeschwerde einen Teil der Verfahrenskosten zu tragen hätte, sind ihm diese zu erlassen, da er durch seine ausgewiesene Bedürftigkeit die Voraussetzungen zur Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege erfüllt (Art. 65 Abs. 1 VwVG). Nachdem auch der Erstinstanz als Bundesbehörde keine Verfahrenskosten auferlegt werden können (Art. 63 Abs. 2 VwVG), sind keine Verfahrenskosten zu erheben (vgl. auch Urteil des BVGer A-6360/2009 vom 22. August 2011 E. 6).

8.2 Angesichts des noch offenen Verfahrensausgangs wird das Gesuch des Beschwerdeführers auf Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters nach Art. 65 Abs. 2 VwVG gegenstandslos.

8.3 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist sodann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige oder verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Beschwerdeführer ist nicht anwaltlich vertreten, weshalb ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 8 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit auf sie eingetreten wird. Die Verfügung der Vorinstanz vom 15. Mai 2015 wird aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Erstinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Marianne Ryter	Robert Lauko

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 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: