Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-4915/2013

Urteil vom 23. Juni 2014

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Jürg Steiger, Richter Markus Metz,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

Kanton St. Gallen,
handelnd durch das Finanzdepartement
des Kantons St. Gallen, Rechtsdienst,
Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Kommunikation BAKOM,
Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel,
Vorinstanz,

und

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

Gegenstand

Gewerbliche Fernsehempfangsgebühren.

Sachverhalt:

A.
Der Kanton St. Gallen entrichtete im Rechnungsjahr 2011 für seine rund 40 staatlichen Dienststellen Empfangsgebühren in der Höhe von gesamthaft Fr. 42'998.25, weshalb er die Billag AG ersuchte, die Praxis der Rechnungsstellung bezüglich der staatlichen Dienststellen zu überprüfen. In der Folge sistierte die Billag AG das Inkasso aller Rechnungen des Kantons St. Gallen. Im Rahmen der weiteren Gespräche lehnte die Billag AG den Erlass einer alle Dienststellen des Kantons St. Gallen umfassende Verfügung ab, gab dem Kanton St. Gallen aber die Gelegenheit eine Dienststelle zu bezeichnen, bezüglich derer eine anfechtbare Verfügung erlassen werde.

B.
Am 20. März 2013 verfügte die Billag AG, dass die Polizeistation Buchs der ununterbrochenen Melde- und Gebührenpflicht für den bisherigen gewerblichen Fernsehempfang unterliege und die bisherigen Rechnungen für den gewerblichen Fernsehempfang gerechtfertigt seien.

C.
Gegen diese Verfügung erhebt der Kanton St. Gallen am 12. April 2013 Beschwerde beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und beantragt, die Verfügung vom 20. März 2013 sei aufzuheben.

D.
Mit Verfügung vom 25. Juli 2013 wies das BAKOM die Beschwerde der Polizeistation Buchs, vertreten durch den Kanton St. Gallen, ab. Auf das Begehren um Feststellung der Gebührenpflicht für den Kanton St. Gallen trat es nicht ein.

E.
Gegen diese Verfügung reicht der Kanton St. Gallen am 2. September 2013 für sich – und gegebenenfalls für die Polizeistation Buchs – Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein mit folgenden Rechtsbegehren:

> "Der Entscheid des Bakoms vom 25. Juli 2013 betr. Verfügung der Billag AG vom 20. März 2013 sowie die Verfügung der Erstinstanz vom 20. März 2013 seien kostenfällig aufzuheben,
>
> - und es sei die Erstinstanz anzuweisen, gegenüber dem Kanton St. Gallen (= gesamte Staatsverwaltung i.e.S.) eine jährliche Radio-/Fernseh-

empfangsgebühr für gewerbliche Nutzung in der Höhe von maximal acht solcher Gebühren (7 Departemente, Staatskanzlei) – unter Anrechnung bereits geleisteter Zahlungen – zu erheben. Zugleich habe sie über die Rückerstattung zu viel bezahlter Gebühren zu befinden;

- eventualiter sei die Streitsache an die Erstinstanz zurückzuweisen, damit diese ihre Erhebungspraxis im Sinne der Erwägungen überdenke, neu festlege und gegenüber dem Kanton St. Gallen neu verfüge."

F.
Das BAKOM (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt in der Vernehmlassung vom 15. Oktober 2013, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei.

G.
Die Billag AG (nachfolgend: Erstinstanz) verlangt in der Vernehmlassung vom 17. Oktober 2013 die Abweisung der Beschwerde.

H.
Der Kanton St. Gallen lässt dem Bundesverwaltungsgericht am 11. November 2013 eine Replik zukommen.

I.
In der Duplik vom 21. November 2013 hält die Vorinstanz an ihren Anträgen und bisherigen Ausführungen fest.

J.
Die Erstinstanz hat innert Frist keine Duplik eingereicht.

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 Sinn von Art. 61 VwVG.

1.2 Der Beschwerdeentscheid des BAKOM vom 25. Juli 2013 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.

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

1.4

1.4.1 Die Vorinstanz beantragt in der Vernehmlassung, mangels Beschwerdelegitimation sei auf die Beschwerde des Kantons St. Gallen nicht einzutreten. In der Beschwerde wird hingegen geltend gemacht, die angefochtene Verfügung sei formell fehlerhaft. Als Dienststelle verfüge die Polizeistation Buchs über keine eigene Rechtspersönlichkeit, weshalb ausschliesslich der Kanton St. Gallen als Partei im vorliegenden Verfahren auftreten könne.

1.4.2 Entgegen der Ansicht der Vorinstanz enthält Art. 68 ff. des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) keine spezialgesetzliche Regelung zur Parteistellung, weshalb vorliegend die allgemeinen Verfahrensbestimmungen zur Anwendung kommen (statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5726/2013 vom 10. März 2014 E. 1.3). Nach dem hauptsächlich auf die Legitimation Privater zugeschnittenen Art. 48 Abs. 1 VwVG sind Gemeinwesen dann zur Beschwerde berechtigt, wenn sie gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen oder durch die angefochtene Verfügung in ihren hoheitlichen Befugnissen berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben oder es um spezifische öffentliche Anliegen geht. Hingegen begründet das blosse allgemeine Interesse an der richtigen Anwendung objektiven Bundesrechts keine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, RZ. 969 ff. mit Hinweisen). Dabei ist nur das Gemeinwesen als solches legitimiert, nicht jedoch einzelne Behörden

oder Verwaltungszweige ohne eigene Rechtspersönlichkeit, ausser die Rechts- und Parteifähigkeit sei gesetzlich zuerkannt (BGE 127 II 32 E. 2f, 123 II 371 E. 2d; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7385/2007 vom 12. März 2008 E. 2.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.90 mit Hinweisen).

1.4.3 Die angefochtene Verfügung richtet sich an die Polizeistation Buchs, der als Dienststelle des Kantons St. Gallen keine eigene Parteifähigkeit zukommt und damit kein Verfügungsadressat sein kann. Die durch die Verfügung berührte Partei ist der Kanton St. Gallen, der auch während des gesamten erst- sowie vorinstanzlichen Verfahren als beschwerdeführende Partei aufgetreten ist. Da dem Kanton St. Gallen zweifellos Parteifähigkeit zukommt und nur er im vorliegenden Verfahren in der Lage ist, die Aufhebung der angefochtenen Verfügung zu beantragen, hat er als Beschwerdeführer zu gelten. Der Kanton St. Gallen ist mit seinem Begehren, keine Fernsehempfangsgebühren für die Polizeistation Buchs zu entrichten, im vorinstanzlichen Verfahren nicht durchgedrungen. Durch die angefochtene Verfügung ist er daher ähnlich wie eine Privatperson in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen und somit zur Beschwerdeerhebung berechtigt. Der Leiter Rechtsdienst des Finanzdepartements kann nach Art. 2 Bst. a Ziff. 1 i.V.m. Anhang 5 der Ermächtigungsverordnung vom 4. Januar 2011 (ErmV, sGS 141.41) den Kanton St. Gallen im Beschwerdeverfahren vertreten.

1.5

1.5.1 Eventualiter beantragt die Vorinstanz, auf die Beschwerde sei insoweit nicht einzutreten, als die Überprüfung der Gebührenpflicht des gesamten Kantons St. Gallen beantragt werde. Die Prüfung sei auf die Gebührenpflicht der Polizeistation Buchs zu beschränken, da nur diese Gegenstand des vor- und erstinstanzlichen Verfahrens gewesen sei. Der Kanton St. Gallen stellt sich hingegen auf den Standpunkt, aus prozessökonomischen Gründen sei es angezeigt, die Gebührenpflicht des gesamten Kantons im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu klären.

1.5.2 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 ver-

fügende 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, 133 II 35 E. 2, 131 V 164 E. 2.1; statt vieler: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-32/2012 vom 27. Juni 2012 E. 3.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.7 ff.). Nur ausnahmsweise können Antragsänderungen und -erweiterungen, die im Zusammenhang mit dem Streitgegenstand stehen, aus prozessökonomischen Gründen zugelassen werden. Voraussetzung dafür ist, dass einerseits ein sehr enger Bezug zum bisherigen Streitgegenstand besteht und anderseits die Verwaltung im Laufe des Verfahrens Gelegenheit hatte, sich zu dieser neuen Streitfrage zu äussern (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.208 ff.).

1.5.3 Soweit der Kanton St. Gallen im vorliegenden Beschwerdeverfahren die Gebührenpflicht für den gesamten Kanton geklärt haben möchte, so war diese nicht Gegenstand der erst- bzw. vorinstanzlichen Verfügung. Die diesbezüglichen Rechtsbegehren liegen ausserhalb des Streitgegenstands und darauf ist nicht einzutreten. Eine allfällige Zulassung dieser Rechtsbegehren aus rein prozessökonomischen Gründen, wie vom Kanton St. Gallen beantragt, ist dabei gleichfalls ausgeschlossen. Eine derart weite Ausdehnung des Streitgegenstands überschreitet den Rahmen des Zulässigen und hätte zudem eine nicht vertretbare Verkürzung des Instanzenzugs zur Folge. Da der Kanton St. Gallen darauf verzichtet hat, bei der Vorinstanz eine Rechtsverweigerungsbeschwerde zu erheben, ist vorliegend auch nicht weiter zu prüfen, ob die Erstinstanz den Erlass einer Verfügung über die Gebührenpflicht des gesamten Kantons St. Gallen zu Recht abgelehnt hat.

1.6 Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet einzig der vorinstanzliche Entscheid, nicht auch allfällige Entscheide unterer Instanzen (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.7). Auf die Beschwerde kann daher auch insoweit nicht eingetreten werden, als mit ihr die Aufhebung der erstinstanzlichen Verfügung vom 20. März 2013 beantragt wird. Immerhin gilt die erstinstanzliche Verfügung als inhaltlich mitangefochten (BGE 134 II 142 E. 1.4, 129 II 438 E. 1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6543/2012 vom 22. April 2013 E. 1.2 und A-5076/2012 vom 11. Februar 2013 E. 1.2).

1.7 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) des Kantons St. Gallen (nachfolgend: Beschwerdeführer) ist daher mit den in E. 1.5 und 1.6 erwähnten Einschränkungen 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.
Wie bereits festgehalten wurde (E. 1.4), ist die angefochtene Verfügung insofern mangelhaft, als sie eine unrichtige Bezeichnung des Verfügungsadressaten enthält. Durch die fehlerhafte Parteibezeichnung ist dem Beschwerdeführer indes kein erheblicher Nachteil erwachsen, konnte er doch seine Rechte durch die fristgerechte Anfechtung der Verfügung ausreichend wahren (vgl. Art. 38 VwVG). Die fehlerhafte Parteibezeichnung ist im Rahmen des Beschwerdeverfahrens – im Sinne einer Präzisierung – ohne Weiteres zu korrigieren (Devolutiveffekt, Art. 54 VwVG). Da dieser rein formelle Mangel im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt werden kann, rechtfertigt er für sich allein auch nicht die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Der Umstand, dass diese im Zeitpunkt ihres Erlasses an einem formellen Mangel litt, wird indessen im Kostenpunkt zu berücksichtigen sein.

4.

4.1 In materieller Hinsicht bringt der Beschwerdeführer vor, aus Art. 68 Abs. 1 RTVG ergebe sich der Grundsatz, dass eine natürliche oder juristische Person, die ein zum Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen geeignetes Gerät bereithalte oder betreibe, eine Empfangsgebühr bezahlen müsse. Auch mit Art. 68 Abs. 2 RTVG, welcher erst im Verlauf der parlamentarischen Beratungen in das Gesetz eingefügt worden sei, habe der Gesetzgeber keine ausufernde Gebührenerhebung einführen wollen. Insbesondere sollte eine Gemeinde mit mehreren Schulhäusern nicht doppelt belastet werden, wie Bundesrat Moritz Leuenberger im Ständerat ausgeführt habe. Nach der ratio legis des revidierten RTVG werde die Zahl der Empfangsgeräte erst über die kommerzielle Nutzung und damit im Rahmen einer anderen Gebührenkategorie erfasst, welche allerdings vorliegend keine Anwendung finde, da dem Kanton St. Gallen als Ge-

meinwesen der Empfang zu kommerziellen Zwecken verwehrt sei. Die Erstinstanz habe daher ihre als "Arealregelung" bezeichnete Erhebungspraxis zu überdenken und sie unter Berücksichtigung der organisatorischen Eigenständigkeit bzw. Unabhängigkeit der Geschäftsstelle – und nicht bloss deren Postanschrift – neu festzulegen. Der französische Gesetzesbegriff "entreprise" zeige deutlich auf, dass eine Geschäftsstelle nur ein Betriebsteil von erheblicher Selbstständigkeit sein könne. Im Kanton St. Gallen komme gemäss kantonalem Recht nicht den einzelnen Dienststellen, sondern nur den Departementen die erforderliche Selbstständigkeit zu, welche die Auferlegung zusätzlicher Empfangsgebühren rechtfertige. Die "Arealregelung" erweise sich überdies als willkürlich, was ein einfaches Beispiel zeige: Nach dieser Praxis müsste eine Aktiengesellschaft mit einer Adresse unabhängig von der Zahl der Empfangsgeräte nur eine Empfangsgebühr entrichten. Wenn sich diese Aktiengesellschaft nun in der Nähe einen Büroraum dazu miete, welcher zufälligerweise eine andere Adresse aufweise, und wenn sie den Mitarbeitenden die Mitnahme der Empfangsgeräte gestatte, führe dies zu einer Verdoppelung der Empfangsgebühren, obwohl sich ausser der Adresse nichts geändert habe. Mit der "Arealregelung" werde selbst ein Lagerraum, der vom Hauptsitz örtlich getrennt und in dem ein Empfangsgerät vorhanden sei, zu einer Geschäftsstelle im Sinn des Gesetzes. Eine derart weite Auslegung des Begriffs Geschäftsstelle sei sachlich nicht begründet und verkehre den Sinn des Gesetzes geradezu in sein Gegenteil. Es sei zwar richtig, dass die Gebührenpraxis ein Massengeschäft sei, doch rechtfertigte dies nicht eine unsachgemässe, gesetzeswidrige und willkürliche Praxis. Die vom Kanton St. Gallen zu bezahlenden Empfangsgebühren von derzeit Fr. 42'998.25 seien zudem unverhältnismässig hoch und mit dem Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht vereinbar.

4.2 Die Vorinstanz führt in der Vernehmlassung vom 15. Oktober 2013 aus, juristische Personen mit mehreren Geschäftsstellen seien mehrfach gebührenpflichtig. Eine eigene Rechtspersönlichkeit sei für die Gebührenpflicht nicht erforderlich. Im Rahmen der Gebührenerhebung sei somit allein massgebend, ob es sich bei der Polizeistation Buchs um eine Geschäftsstelle im Sinn des RTVG handle. Die Auslegung von Art. 68 Abs. 2 RTVG ergebe, dass die räumliche Trennung von Betriebsteilen ein Indiz für eine Geschäftsstelle sei. Der Anknüpfungspunkt an die räumliche Einheit gemäss der "Arealregelung" sei aus rein pragmatischer Sicht als sinnvoll zu erachten. Empfangsgeräte würden ihre Sendungen lokal verbreiten. Wer unter demselben Dach diese Sendungen empfange, bilde

eine Einheit (Geschäftsstelle oder Haushalt) und unterstehe der Gebührenpflicht. Da das Gesetz ausdrücklich statuiere, dass pro Geschäftsstelle einmal Gebühren geschuldet seien, sei mit der Zuordnung der Polizeistation Buchs als Geschäftsstelle auch deren Gebührenpflicht zu bestätigen.

4.3 Die Erstinstanz stellt sich in ihrer Vernehmlassung vom 17. Oktober 2013 im Wesentlichen auf den Standpunkt, die Polizeistation Buchs, die ihren Arbeitsalltag selbstständig organisiere und für den ordnungsgemässen Ablauf der Polizeitätigkeit in der Region verantwortlich sei, müsse als selbstständige Geschäftsstelle qualifiziert werden. Angesichts der in der Polizeistation Buchs vorhandenen Geräte für den Empfang von Fernsehprogrammen bestehe für diese Dienststelle in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen und der ständigen Praxis eine separate Melde- und Gebührenpflicht.

5.

5.1 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). Gemäss Art. 68 Abs. 2 RTVG ist die Empfangsgebühr pro Haushalt oder Geschäftsstelle unabhängig von der Zahl der Empfangsgeräte nur einmal geschuldet. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten. Er kann bestimmte Kategorien von Personen von der Gebühren- und Meldepflicht befreien (Art. 68 Abs. 5 RTVG). Die Bestimmung der Höhe der Empfangsgebühr wird in Art. 70 Abs. 1 RTVG wiederum an den Bundesrat delegiert. Zudem legt Art. 70 Abs. 2 RTVG fest, dass der Bundesrat für privaten und für gewerblichen Empfang sowie für die kommerzielle Verwertung der Empfangsmöglichkeit von Programmen unterschiedliche Gebühren festlegen kann. Auf Verordnungsstufe wird in Art. 58 der Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV, SR 784.401) der private, gewerbliche und kommerzielle Empfang präzisiert und in Art. 59 RTVV die genaue Gebührenhöhe für die verschiedenen Arten des Empfangs festgesetzt. Beim gewerblichen oder kommerziellen Empfang hat nach Art. 60 Abs. 2 RTVV für jede Geschäftsstelle eine Meldung zu erfolgen.

5.2 Im vorliegenden Beschwerdeverfahren stellt sich die Frage, ob der Beschwerdeführer für die Polizeistation Buchs gebührenpflichtig ist. Die Erstinstanz hatte dabei in ihrer Verfügung vom 20. März 2013 über die – abstrakte – Gebührenpflicht der Polizeistation Buchs entschieden. Kon-

krete Gebührenrechnungen waren entsprechend nicht Gegenstand des Verfahrens vor der Vorinstanz und sind es auch unbestrittenermassen nicht im vorliegenden Beschwerdeverfahren (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2811/2011 vom 13. April 2012 E. 1.3). In tatsächlicher Hinsicht ist im Laufe des Schriftenwechsels sodann unbestritten geblieben, dass die Polizeistation Buchs über zum Empfang von Fernsehprogrammen geeignete Geräte verfügt. In materieller Hinsicht sind sich die Verfahrensbeteiligten schliesslich auch dahingehend einig, dass Kantone – anders als Bundesbehörden – nicht in den Ausnahmekatalog von Art. 68 Abs. 6 RTVG i.V.m. Art. 63 RTVV fallen und sie demzufolge grundsätzlich gewerbliche Empfangsgebühren zu entrichten haben.

6.

6.1 Zur Klärung des Hauptstreitpunkts, nämlich der Gebührenpflicht für die Polizeistation Buchs, sind zunächst die Grundsätze der Gebührenerhebung zu beleuchten, d.h. an welche Einheit sie anknüpft und inwieweit eine mehrfache Gebührenerhebung zulässig ist.

6.2 Gemäss Art. 68 Abs. 2 RTVG ist die Gebühr pro Haushalt oder Geschäftsstelle unabhängig von der Anzahl der Empfangsgeräte nur einmal geschuldet. Die Rechtsprechung hat sich wiederholt mit der Frage auseinandergesetzt, ob eine separate Gebührenerhebung pro Einheit (Haushalt oder Geschäftsstelle), die denselben Rechtsträger betrifft, gesetzeskonform ist. Die separate Gebührenerhebung hat sie beispielsweise hinsichtlich der Ferienwohnung, des Zweitwohnsitzes oder des Einzelunternehmens geschützt (Urteile des Bundesgerichts 2C_195/2013 vom 1. November 2013 E. 4 und 2C_320/2009 vom 3. Februar 2010 E. 3 ff.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2489/2013 vom 21. Januar 2014 E. 5 f., A-773/2013 vom 6. Juni 2013 E. 5.2, A-5973/2011 vom 19. Juli 2012 E. 3 ff. und A-4192/2011 vom 22. Dezember 2011 E. 4; je mit Hinweisen). Gemäss konstanter Rechtsprechungspraxis schliesst Art. 68 Abs. 2 RTVG eine mehrfache Gebührenerhebung somit nur für eine Einheit und nicht für verschiedene Einheiten aus. In diesem Sinn sieht denn auch Art. 60 Abs. 2 RTVV beim gewerblichen und kommerziellen Empfang eine separate Meldepflicht für jede Geschäftsstelle vor. Für das Bundesverwaltungsgericht besteht keine Veranlassung hier eine Praxisänderung vorzunehmen.

6.3 Als erstes Zwischenfazit ist daher festzuhalten, dass das RTVG eine Gebührenerhebung pro Einheit vorsieht. Sollte die Polizeistation Buchs

die Voraussetzungen für eine Geschäftsstelle gemäss Art. 68 Abs. 2 RTVG erfüllen, was anschliessend noch zu prüfen sein wird, hat der Beschwerdeführer für diese Einheit eine separate Empfangsgebühr zu entrichten. Folglich ist in einem nächsten Schritt zu klären, ob die Polizeistation Buchs – trotz eingeschränkter Kompetenzen nach kantonalem Recht – als Geschäftsstelle im Sinn von Art. 68 Abs. 2 RTVG zu qualifizieren ist.

7.

7.1 Nach der Erstinstanz definiert sich ein Betrieb als öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Wirtschaftseinheit, welche ausserhalb des privat genutzten Haushalts/Rahmens Programme zur Unterhaltung oder zur Information des Personals und/oder der Kundschaft bzw. von Dritten empfängt. Unter Geschäftsstelle versteht die Erstinstanz jede örtlich abgesetzte, d.h. örtlich nicht zusammenhängende Einheit eines Betriebes, unabhängig von ihrer Rechtsform. In Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben wendet die Erstinstanz für die Erhebung der gewerblichen und kommerziellen Empfangsgebühren die sog. "Arealregelung" an, demgemäss jeder Betrieb sowie jede örtlich abgesetzte, d.h. örtlich nicht zusammenhängende Einheit eines Betriebes separat melde- und gebührenpflichtig ist. Für Betriebe auf einem zusammenhängenden Grundstück oder zwei Grundstücken, die lediglich durch eine Strasse oder einen Bach getrennt sind, ist auch bei Vorhandensein mehrerer Gebäude gemäss dieser erstinstanzlicher Praxis lediglich eine Anmeldung erforderlich, sofern es sich rechtlich und organisatorisch um denselben Betrieb oder dasselbe Unternehmen handelt (Billag AG, Auslegung der Radio- und Fernsehgesetzgebung betreffend Melde- und Gebührenpflicht für den privaten, gewerblichen und kommerziellen Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen [nachfolgend: Auslegungspapier], 1. Januar 2012, S. 23, S. 33 f., https://www.billag.ch/file/download/61/Auslegung_120123_D.pdf, abgerufen am 11. Juni 2014).

Das Auslegungspapier soll wie Verwaltungsverordnungen (zu welchen Weisungen, Richtlinien usw. gehören) eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherstellen. Im Gegensatz zu Rechtsverordnungen begründet es keine Rechte und Pflichten für die Gebührenpflichtigen. Seine Hauptfunktion besteht vielmehr darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Praxis sicherzustellen. Auch ist es Ausdruck des Wissens und der Erfahrung der Erstinstanz. Das Bundesverwaltungsgericht ist nicht an das Auslegungspapier gebunden. In der Rechtspraxis kann es bei der Entscheidfindung in der Regel gleichwohl

mitberücksichtigt werden, sofern es eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt (vgl. zu Verwaltungsverordnungen BGE 132 V 200 E. 5.1.2, 130 V 163 E. 4.3.1; BVGE 2012/10 E. 8.1.3, 2008/22 E. 3.1.1).

7.2 Angesichts der fehlenden Rechtsverbindlichkeit des Auslegungspapiers ist der Begriff Geschäftsstelle durch Auslegung von Art. 68 Abs. 2 RTVG näher zu bestimmen. Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung (vgl. zu diesem auch im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz Art. 1 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]; HAUSHEER/JAUN, Die Einleitungstitel des ZGB, 2003, Art. 1 N. 6). Ist der Text nicht ohne Weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische und teleologische) nach seiner wahren Tragweite gesucht werden; dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Im Sinn eines pragmatischen Methodenpluralismus ist es abzulehnen, einzelne Auslegungsmethoden einer hierarchischen Prioritätenordnung zu unterstellen (vgl. BGE 131 III 33 E. 2, 130 II 202 E. 5.1; statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6689/2012 vom 18. Februar 2014 E. 7.1).

7.3 Massgebliches Element der grammatikalischen Auslegung ist der Gesetzestext, wobei die Formulierungen einer Gesetzesnorm in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch gleichwertig sind (BGE 131 II 697 E. 4.1, 120 II 112 E. 3a; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, Rz. 90 ff.).

Eine Legaldefinition des Begriffs Geschäftsstelle ist weder im RTVG noch in der RTVV zu finden. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch ist unter Geschäftsstelle eine Stelle oder ein Raum zu verstehen, in der bzw. in dem die Geschäfte einer Behörde, eines Vereins oder Ähnliches abgewickelt werden (Brockhaus, Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 9. Aufl. 2011, S. 606). Berücksichtigt man sodann die weiteren Sprachfassungen von Art. 68 Abs. 2 RTVG, so wird deutlich, dass der italienische Text ("unità commerciale") im Wesentlichen dem deutschen Wortlaut entspricht. Hingegen verwendet die französische Textfassung mit "entreprise" einen Oberbegriff zur Geschäftsstelle und weicht damit von den anderen beiden Sprachfassungen deutlich ab. Dass die französische Sprachfassung tatsächlich zutreffender ist, wie dies vom Beschwerdeführer behauptet wird,

liegt indes nicht auf der Hand. Um zu klären, welche Sprachfassung den Sinn und Zweck der fraglichen Regelung besser widerspiegelt, sind daher die weiteren Auslegungselemente heranzuziehen.

7.4

7.4.1 Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Insbesondere bei jungen Erlassen – wie den vorliegenden – ist dem Willen des Gesetzgebers ein grosses Gewicht beizumessen. Dabei ist eine Abgrenzung zur teleologischen Auslegung, die auf den Regelungszweck abstellt, wegen des erst vor kurzer Zeit in Kraft getretenen Totalrevision kaum möglich. Es gilt somit insgesamt, die mit den Normen verbundenen Zweckvorstellungen (ratio legis) zu ermitteln (vgl. BVGE 2010/49 E. 9.3.1, 2009/63 E. 3.3). Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (vgl. BGE 136 V 216 E. 5.1, 135 II 78 E. 2.2; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 101 und 121).

7.4.2 Gemäss Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 18. Dezember 2002 ist an der Gebührenerhebung pro Haushalt bzw. Gewerbebetrieb nicht zuletzt aus Praktikabilitätsgründen festzuhalten (BBl 2003 1641 f. [nachfolgend: Botschaft RTVG]). Der hier strittige Art. 68 Abs. 2 RTVG wurde erst im Rahmen der parlamentarischen Beratungen dem Gesetz hinzugefügt. Auslöser war eine Änderungsantrag von Ständerätin Erika Forster-Vannini zur Gebührenpflicht multifunktionaler Geräte (Antrag Forster-Vannini, AB 2005 S 100 f.; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2811/2011 vom 13. April 2012 E. 5.4.3; URS THÖNEN, Computer als Empfangsgeräte? AJP 3/2013 S. 405).

7.4.3 Was der Beschwerdeführer unter Verweis auf den parlamentarischen Änderungsantrag zu seinen Gunsten ableitet, vermag bei näherer Betrachtung nicht zu überzeugen. Es ist zwar richtig, dass Ständerat Simon Epiney in der Debatte den Änderungsantrag von Ständerätin Erika Forster-Vannini im Hinblick auf die doppelte Gebührenpflicht für Ferien- sowie für Schulhäuser für prüfenswert hielt und damit die vorliegend interessierende Frage, was als gebührenpflichtige Einheit zu gelten hat, anschnitt (Votum Epiney, AB 2005 S 101). Im Anschluss an das Votum von Ständerat Simon Epiney merkte jedoch Bundesrat Moritz Leuenberger als Vorbemerkung zu seinen Ausführungen an, er verstehe den Änderungs-

antrag von Ständerätin Erika Forster-Vannini so, dass er eigentlich ausschliesslich auf die Frage der Benützung des Computers für Radio- und Fernsehzwecke abziele. In Bezug auf die Gebührenpflicht für multifunktionale Geräte stellte Bundesrat Leuenberger folglich klar, dass Gemeinden mit mehreren Schulhäusern durch eine solche Regelung nicht doppelt zur Kasse gebeten würden (Votum Leuenberger, AB 2005 S 101). Das vom Beschwerdeführer zitierte Votum kann somit kaum als Beleg dafür dienen, dass Schulhäuser von der Gebührenpflicht generell ausgeschlossen sein sollten oder zumindest nur eine gemeinsame Gebühr zu entrichten hätten.

7.4.4 In der deutschen Textfassung von Art. 68 Abs. 2 RTVG stimmt der Begriff "Geschäftsstelle" mit der Terminologie überein, wie sie bereits vor der Totalrevision des RTVG gebräuchlich war. So sah bereits Art. 42 Abs. 2 der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vom 6. Oktober 1997 vor, dass für jede Geschäftsstelle eine separate Meldung zu erfolgen habe (aRTVV, AS 1997 2903). Anders dazu wurde in der französischen Textfassung nicht der Begriff "succursale" von Art. 42 Abs. 2 aRTVV übernommen, sondern mit "entreprise" eine neue Begrifflichkeit in das RTVG eingeführt. Wie gezeigt, beabsichtigte der Änderungsantrag von Ständerätin Erika Forster-Vannini nicht, die allgemeinen Grundsätze der gewerblichen Gebührenerhebung neu zu fassen, weshalb die Abkehr von der bisherigen Terminologie nicht gerechtfertigt erscheint. Unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte ist der abweichenden französischen Textfassung – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – keine eigenständige Bedeutung beizumessen.

7.5 Als Fazit der Auslegung zur vorliegend massgebenden deutschen bzw. italienischen Sprachfassung von Art. 68 Abs. 2 RTVG kann festgehalten werden, dass der Gesetzgeber mit dem Begriff Geschäftsstelle einen örtlichen Anknüpfungspunkt gewählt hat, um damit eine praktikable Gebührenerhebung zu gewährleisten. Die von der Erstinstanz entwickelte "Arealregelung", die eben diesen örtlichen Bezug als massgebendes Element aufnimmt, steht daher in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben und erscheint auch sachgerecht. Denn wie die Vorinstanz in der Vernehmlassung zutreffend darlegte, verbreiten Empfangsgeräte ihre Sendungen lokal. Wer unter demselben Dach diese Sendungen empfängt, bildet eine Einheit (Geschäftsstelle oder Haushalt) und wird gebührenpflichtig. Das vom Beschwerdeführer befürwortete Abgrenzungskriterium der rechtlichen Selbstständigkeit erscheint hingegen sachfremd. Müsste zudem die Erstinstanz für jede Geschäftsstelle das Mass der

rechtlichen Selbstständigkeit abklären, würde dies zu einem deutlichen Mehraufwand bei der Gebührenerhebung und zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen, was der Gesetzgeber mit der aktuellen Regelung gerade vermeiden wollte.

Auf den konkreten Fall bezogen bedeutet das Auslegungsergebnis, dass in Anwendung der "Arealregelung" die Polizeistation Buchs, die eine örtlich abgesetzte Einheit bildet, als Geschäftsstelle gemäss Art. 68 Abs. 2 RTVG zu qualifizieren ist. Entsprechend ist der Grad der rechtlichen Selbstständigkeit nach kantonalem Recht für die Gebührenerhebung nicht massgebend. Der Beschwerdeführer ist daher für die Polizeistation Buchs separat gebührenpflichtig und die Beschwerde erweist sich im Hauptpunkt als unbegründet.

8.
Abschliessend sind noch die verbleibenden Vorbringen des Beschwerdeführers zu prüfen.

8.1

8.1.1 Der Beschwerdeführer rügt die "Arealregelung" als willkürlich, da sie beispielsweise dazu führe, dass ein Lagerraum oder ein vom Hauptsitz örtlich getrennter zusätzlicher Büroraum eine separate Gebührenpflicht auslöse, während ein Unternehmen mit einem zentralen Sitz ungeachtet der Zahl der Empfangsgeräte nur einmal gebührenpflichtig sei.

8.1.2 Ein Verstoss gegen das Willkürverbot (Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) in der Form einer willkürlichen Rechtsanwendung liegt dann vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 136 I 316 E. 2.2.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1513/2012 vom 14. November 2012 E. 7.2 und A-3913/2010 vom 2. Dezember 2011 E. 6.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 524 ff.).

Der Gesetzgeber hat sich mit Erlass von Art. 68 Abs. 1 und 2 RTVG für eine Gebührenerhebung pro Haushalt bzw. Geschäftsstelle und damit gegen eine solche pro Empfangsgerät entschieden. Dem Rechtsgleichheitsgebot hat er jedoch insofern Rechnung getragen, als gewisse Kate-

gorien von Gewerbebetrieben höher belastet werden können (Art. 78 Abs. 2 RTVG; Botschaft RTVG, BBl 2003 1641 f.). Diese gesetzlichen Vorgaben sind für das Bundesverwaltungsgericht gemäss Art. 190 BV bindend, weshalb der Beschwerdeführer schon aus diesem Grund mit seiner Kritik nicht durchzudringen vermag. Soweit der Beschwerdeführer die "Arealregelung" selbst als willkürlich erachtet, kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Wie in E. 7.5 dargelegt, beruht diese Praxis auf sachlichen und vernünftigen Gründen und trägt insbesondere dem Umstand Rechnung, dass ein Empfangsgerät im Normalfall lokal genutzt wird. Dies dürfte auch bei der Polizeistation Buchs der Fall sein. Es ist daher nicht ersichtlich, inwiefern eine separate Gebührenpflicht hinsichtlich dieser Einheit als willkürlich zu erachten ist. Überdies hat das Bundesgericht bereits in BGE 121 II 183 E. 4b festgehalten, dass eine Gebührenabstufung nach den individuellen Empfangsverhältnissen mit einem unverhältnismässigen Vollzugsaufwand verbunden wäre und sich eine gewisse Schematisierung als unvermeidbar erweise. Die vom Beschwerdeführer angeführten Beispiele entsprechen schliesslich nicht dem hier zu beurteilenden Sachverhalt, weshalb es sich erübrigt, auf diese näher einzugehen.

8.2

8.2.1 Der Beschwerdeführer bringt ferner vor, es verstosse gegen das Äquivalenzprinzip, jährlich Fr. 42'998.25 für den Radio- und Fernsehempfang bezahlen zu müssen.

8.2.2 In der Lehre ist umstritten, ob die Empfangsgebühr auch nach der Totalrevision des RTVG und der Abschaffung der Bewilligungspflicht als Regalabgabe zu qualifizieren ist (vgl. ausführlich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2811/2011 vom 13. April 2012 E. 6.2). Diese Frage kann jedoch vorliegend offen bleiben. Die Gebühr für den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen ist vom Gesetzgeber in Art. 68 Abs. 1 RTVG und damit in einem Bundesgesetz im formellen Sinne vorgesehen. Daran hat sich das Bundesverwaltungsgericht aufgrund von Art. 190 BV zu halten.

Vorausgesetzt, es handelt sich bei der Empfangsgebühr um eine Regalabgabe, unterliegt sie dem Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Hiernach darf die Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen halten (vgl.

BGE 121 II 183 E. 4; Urteil des Bundesgerichts 2C_320/2009 vom 3. Februar 2010 E. 3.2). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die hier anwendbare gewerbliche Empfangsgebühr von monatlich Fr. 31.59 mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar (Art. 59 Abs. 2 Bst. b RTVV; Urteil des Bundesgerichts 2C_320/2009 vom 3. Februar 2010 E. 3.6 mit Hinweisen). Solange der Betrag wie vorliegend relativ gering ausfällt, wird das Äquivalenzprinzip nicht verletzt. Über die gesamte kantonale Gebührenbelastung von Fr. 42'998.25 ist wiederum mangels Streitgegenstand nicht zu befinden.

9.
Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. Die fehlerhafte Parteibezeichnung ist im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zu korrigieren.

10.

10.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten haben Vorinstanzen oder Bundesbehörden zu tragen; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen der Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Bei dem Beschwerdeführer handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die im vorliegenden Verfahren eigene Vermögensinteressen verfolgt. Deshalb ist er im Umfang seines Unterliegens grundsätzlich für kostenpflichtig zu erklären. Wie obenstehend aufgezeigt, litt jedoch die angefochtene Verfügung im Zeitpunkt ihres Erlasses an einem formellen Mangel. Dieser Mangel wurde zwar auf Beschwerdeebene geheilt; aus dem Umstand, dass der Beschwerdeführer nur durch das Ergreifen eines Rechtsmittels zu einem rechtskonformen Entscheid gelangt ist, darf ihm jedoch kein finanzieller Nachteil erwachsen, weshalb in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) es sich rechtfertigt, die Verfahrenskosten angemessen zu reduzieren. Dem Beschwerdeführer sind daher 2/3 der auf Fr. 1'500.- festzulegenden Verfahrenskosten, mithin Fr. 1'000.-, aufzuerlegen. Diese sind mit dem Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- zu verrechnen und die Differenz von Fr. 500.- ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

10.2 Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. Die angefochtene Verfügung vom 25. Juli 2013 wird im Sinne der Erwägungen und mit der nachfolgenden Präzisierung bestätigt:

> "1. Die Beschwerde des Kantons St. Gallen wird, soweit darauf eingetreten wird, abgewiesen.
>
> 2. Der Kanton St. Gallen trägt die Verfahrenskosten dieses Beschwerdeentscheides in der Höhe von Fr. 600.-, zahlbar innert 30 Tagen."

2.
Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.- auferlegt. Sie werden mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- verrechnet. Nach Eintritt der Rechtskraft wird ihm die Differenz von Fr. 500.- zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Postkonto- oder Bankverbindung bekannt zu geben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 1000352956/sib; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
– die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Kathrin Dietrich	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 Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b 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: