Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.251/2005 /ast

Urteil vom 29. November 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller,
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz),
Eidgenössisches Departement des Innern, 3003 Bern.

Gegenstand
Gebühren für Dienstleistungen aus dem Grundangebot des Bundesamts für Meteorologie und Klimatologie,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Eidgenössischen Departements des Innern vom 7. März 2005.

Sachverhalt:
A.
Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) nimmt verschiedene Dienstleistungen des Bundesamts für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) in Anspruch. Weil sich die Parteien bezüglich der Anpassung ihrer vertraglichen Vereinbarungen an das neue Bundesrecht, das am 1. April 2000 in Kraft getreten ist (Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Meteorologie und Klimatologie [MetG; SR 429.1], Verordnung vom 23. Februar 2000 über die Meteorologie und Klimatologie [MetV; SR 429.11]sowie Verordnung vom 23. Februar 2000 über die Gebührenansätze im Bereich Meteorologie und Klimatologie [aMetGebV; AS 2000 S. 1151]) nicht einigen konnten, erliess das Bundesamt am 21. September 2001 eine Verfügung, welche die Nutzungsrechte der SRG an den von ihm bezogenen Dienstleistungen regelte und die SRG gleichzeitig zur Bezahlung einer jährlichen Abonnementsgebühr von 214'053.55 Franken verpflichtete.
B.
Als auf den 1. Januar 2004 die neue Gebührenordnung des Eidgenössischen Departements des Innern in Kraft trat (Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Gebührenansätze im Bereich Meteorologie und Klimatologie [MetGebV; SR 429.111]), galt es, die Regelung der Nutzungsrechte der SRG sowie die von dieser geschuldeten jährlichen Gebühren anzupassen: Mit Verfügung vom 27. Mai 2004 verpflichtete das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie die SRG zur Bezahlung einer Abonnementsgebühr von 264'134.21 Franken. Gleichzeitig bewilligte es "den Gebrauch der bezogenen, unverarbeiteten oder unter Beobachtung [recte: Beachtung]journalistischer Grundsätze... aufbereiteten Dienstleistungen als Medium (Broadcaster/Publisher) ausschliesslich zur Verbreitung via Radio, Fernsehen oder Presse", "den Gebrauch der bezogenen, unverarbeiteten Dienstleistungen als Internetanbieter (Internet Content Provider) ausschliesslich zur Verbreitung von der eigenen Internetseite aus über das Internet", "den Gebrauch der Dienstleistungen als Dienstleistungsanbieter (Service Provider) ausschliesslich zur Herstellung eigener meteorologischer Dienstleistungen und deren Ver-

breitung an eigene bekannte Kunden" sowie die Verbreitung von "Daten und Informationen an Endverbraucher (für den Eigenverbrauch) und Medien (Broadcaster/Publisher)". Diese Nutzungsbewilligungen wurden "unter der Auflage erteilt, dass das Bundesamt, das EZMW [Europäisches Zentrum für mittelfristige Wettervorhersage]und die EUMETSAT [Europäische Organisation zur Nutzung meteorologischer Satelliten]... als Quelle der bezogenen unverarbeiteten Dienstleistungen genannt werden".

C.

Die SRG focht diese Verfügung mit Beschwerde vom 28. Juni 2004 beim Eidgenössischen Departement des Innern an. Weil dieser Beschwerde aufschiebende Wirkung zukam, galt für die Dauer des Rechtsmittelverfahrens die Verfügung vom 21. September 2001 weiter. Letztere erfasste die Messdaten des Ergänzungsnetzes (ENET) des Bundesamts für Meteorologie und Klimatologie nicht, weil die SRG die fraglichen Daten erst seit Mai 2004 bezieht. Das Bundesamt erliess deshalb am 13. Juli 2004 eine zweite Verfügung, mit welcher es der SRG - bis zum Eintritt der Rechtskraft der Verfügung vom 27. Mai 2004 - den Gebrauch der bezogenen Messdaten des Ergänzungsnetzes als Medium sowie als Dienstleistungsanbieter bewilligte und hierfür eine jährliche Abonnementsgebühr von 4'440.15 Franken erhob. Die SRG gelangte auch gegen diese zweite Verfügung ans Eidgenössische Departement des Innern.

D.

Mit Entscheid vom 7. März 2005 hiess das Departement "die Beschwerde" teilweise gut, indem es die Rechnung für die Abonnementsgebühren in einigen Nebenpunkten korrigierte (Reduktion um die Preise für gewisse von der SRG nicht bestellte Dienstleistungen) und den geschuldeten Betrag neu auf jährlich 262'711.81 Franken festsetzte; im Übrigen wies es "die Beschwerde" ab.

E.

Am 22. April 2005 hat die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid insoweit aufzuheben, als er "die Beschwerden" gegen "die Verfügungen" des Bundesamts für Meteorologie und Klimatologie abweise; es sei gemäss den Anträgen in den Beschwerden vom 28. Juni 2004 bzw. vom 12.August 2004 zu entscheiden. Ferner sei festzustellen, dass sich Art. 2 Abs.4 und Abs. 5 sowie Art. 12 MetGebV "auf keine genügende gesetzliche Grundlage abstützen und deshalb ungültig sind". Ihre Anträge begründet die SRG vorab damit, dass sie dem Bundesamt für die Radarbilder, welche sie - nach einer technischen Bearbeitung - über das Internet und die Mobiltelefonie an Dritte liefere, keine Gebühren schulde.

Das Eidgenössische Departement des Innern schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Im angefochtenen Entscheid vereinigte das Departement die beiden Beschwerdeverfahren antragsgemäss, was jedoch bloss in Ziff. 1 der Erwägungen, nicht aber im Urteilsdispositiv zum Ausdruck kommt. Weiter nimmt das Dispositiv letztlich nur auf die erste Beschwerde Bezug, welche gegen die Verfügung vom 27. Mai 2004 gerichtet war, wird doch darin "die Beschwerde" (Einzahl) - abgesehen von einer geringfügigen Herabsetzung der jährlichen Abonnementsgebühr und der diesbezüglichen teilweisen Gutheissung - abgewiesen. Die zweite, gegen die Verfügung vom 13. Juli 2004 erhobene Beschwerde findet im Urteilsdispositiv keinerlei Erwähnung, obschon das Departement die betreffenden Vorbringen der SRG in der Begründung des Entscheids als nicht stichhaltig bezeichnet (mit einigen knappen Ausführungen in Ziffer 8 und 9 der Erwägungen).

1.2 Unter den gegebenen Umständen drängt sich die Frage auf, ob das vorinstanzliche Verfahren bezüglich der Verfügung vom 13. Juli 2004 überhaupt gültig zum Abschluss gebracht worden ist. Wie es sich damit verhält, kann hier jedoch offen bleiben: Zwar hat die SRG vor Bundesgericht (formell) die Aufhebung des angefochtenen Entscheids auch insoweit verlangt, als dieser die Verfügung vom 13. Juli 2004 betrifft. Indessen nimmt sie in der Begründung ihrer Beschwerde mit keinem Wort auf die fragliche Verfügung oder die sich mit dieser befassenden Erwägungen des Departementsentscheids Bezug. Insoweit vermag die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der gesetzlichen Begründungspflicht gemäss Art. 108 Abs. 2 OG (vgl. BGE 131 II 449 E. 1.3 S.452, mit Hinweisen) nicht zu genügen. Daran ändert der pauschale Verweis auf die Rechtsschriften im vorinstanzlichen Verfahren nichts (vgl. BGE 118 Ib 134 E. 2 S. 135 f.), weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten ist, soweit mit dieser die Aufhebung jenes Teils des angefochtenen Entscheids verlangt wird, der die Verfügung vom 13. Juli 2004 betrifft.

1.3 Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde überdies, soweit die SRG verlangt, gemäss ihren Anträgen in den Rechtsschriften des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. Ein derartiger Verweis ist unzulässig, hat die Verwaltungsgerichtsbeschwerde doch konkrete Anträge zu enthalten (vgl. Art. 108 Abs. 2 OG). Schliesslich ist auch auf das Begehren, die Gesetzwidrigkeit von Art. 2 Abs.4 und Abs. 5 sowie Art. 12 MetGebV festzustellen, nicht einzutreten: Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann nicht dazu dienen, Feststellungen zu abstrakten Rechtsfragen zu erlangen, weshalb ein Feststellungsbegehren gemäss Art. 40 OG in Verbindung mit Art. 25 BZP nur zulässig ist, wenn ein besonderes Feststellungsinteresse besteht (vgl. BGE 122 II 97 E. 3 S.98, mit Hinweisen). Ein solches ist hier weder geltend gemacht noch ersichtlich.
2.
2.1 Das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie erfasst auf dem Gebiet der Schweiz dauernd und flächendeckend meteorologische und klimatologische Daten (Art. 1 lit. a MetG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 MetV) und erbringt - über die anderen im Gesetz ausdrücklich erwähnten Aufgaben (Art. 1 lit. b - lit. g MetG) hinaus - "weitere meteorologische und klimatologische Dienstleistungen für die Bedürfnisse der Allgemeinheit" (Art. 1 lit. h MetG).
2.2 Die Dienstleistungen des Bundesamts werden unterteilt in ein benutzergerechtes Grundangebot und in die sog. erweiterten Dienstleistungen (Art. 3 f. MetG in Verbindung mit Art. 3 MetV). Letztere umfassen meteorologische und klimatologische Informationen, die zur Deckung besonderer Kundenwünsche aufbereitet und auf privatrechtlicher Basis angeboten werden. Das Bundesamt ist in der Bestimmung von Art und Umfang des betreffenden kommerziellen Angebots allerdings nicht frei, da dieses in einem engen Zusammenhang mit dem (nicht kommerziellen) Grundangebot zu stehen hat und Letzteres nicht beeinträchtigen darf (vgl. Art. 4 MetG). Der Umfang des Grundangebots ergibt sich seinerseits primär aus dem Leistungsauftrag des Bundesrats, beinhaltet aber insbesondere die Bereitstellung nationaler und internationaler Wetter- und Klimadaten, Warnungen und Vorhersagen für die Allgemeinheit, Flugwetterinformationen für den Flugsicherungsdienst, klimatologische Informationen für die Allgemeinheit sowie Dienstleistungen für Verteidigung und Bevölkerungsschutz (Art. 3 Abs. 1 MetG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 MetV; vgl. auch Art. 1 MetG).
2.3 Wer Dienstleistungen des Grundangebots weitergeben oder gewerblich nutzen will, bedarf einer Bewilligung des Bundesamts oder einer vertraglichen Ermächtigung (Art. 4 MetV). Ferner dürfen Daten und Informationen des Bundesamts nur unter Hinweis auf ihre Quelle wiedergegeben werden (Art. 6 MetV). Die Dienstleistungen des Bundesamts sind überdies von Gesetzes wegen kostenpflichtig:
2.3.1 Gemäss Art. 4 Abs. 3 MetG hat das Bundesamt das Entgelt für die erweiterten Dienstleistungen nach Marktbedingungen festzusetzen; insbesondere darf es erweiterte Dienstleistungen weder unter den Gestehungskosten erbringen noch sie mit Erträgen aus dem Grundangebot verbilligen.
2.3.2 Demgegenüber sind die Dienstleistungen des Grundangebots - weil von allgemeinem Interesse - günstig und nicht kostendeckend anzubieten (vgl. die Botschaft des Bundesrats vom 22. April 1998 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Meteorologie und Klimatologie, BBl 1998 S. 4176). Bei der Bemessung der Gebühren für das Grundangebot ist gemäss Art. 3 Abs. 3 MetG insbesondere dem Allgemeinnutzen der meteorologischen und klimatologischen Informationen sowie den Bedürfnissen der Kantone und der Wissenschaft angemessen Rechnung zu tragen. Die Festlegung der konkreten Gebührenansätze hat der Bundesrat an das Eidgenössische Departement des Innern delegiert (Art. 8 Abs. 2 MetV), welches zu diesem Zweck eine detaillierte Gebührenordnung erlassen hat (Verordnung über die Gebührenansätze im Bereich Meteorologie und Klimatologie in den Fassungen vom 23. Februar 2000 und vom 3. Dezember 2003; vgl. oben lit. A u. B). Die bundesrätliche Verordnung regelt selbst nur die Grundsätze der Gebührenerhebung; namentlich setzt sie die Vorgabe von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 MetG um, wonach die Gebühren nach Art der Nutzung abzustufen sind: Sie sieht Zuschläge auf den Gebühren für jene Dienstleistungen des Bundesamts vor, die gewerblich genutzt werden
sollen. Je nach Massgabe der Nutzungsintensität und der internationalen Gepflogenheiten können diese bis maximal 400 Prozent der ordentlichen Gebühr ausmachen (Art. 11 Abs. 2 MetV).
2.4 Die vom Departement erlassene Gebührenordnung unterscheidet, wie in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 MetG vorgesehen, zwischen verschiedenen Arten der Nutzung: Als Endverbraucher gilt, wer Dienstleistungen für den Eigengebrauch bezieht, wobei eine Weitergabe an Dritte ausgeschlossen ist (Art. 2 Abs. 1 MetGebV). Die Medien nutzen die Dienstleistungen des Bundesamts als "Broadcaster/Publisher", indem sie diese via Radio, Fernsehen oder Presse an unbekannte Dritte weitergeben (Art. 2 Abs. 2 MetGebV). Demgegenüber stellen Internetanbieter die bezogenen Dienstleistungen unbekannten Dritten über die eigene Homepage zur Verfügung (Art. 2 Abs. 3 MetGebV). Als Dienstleistungsanbieter gilt schliesslich, wer selbst meteorologische Dienstleis-

tungen herstellt und diese an ihm bekannte Kunden liefert. Voraussetzung ist, dass die vom Bundesamt bezogenen Dienstleistungen nicht mehr als solche erkennbar sind und auch nicht rekonstruiert werden können (Art. 2 Abs. 4 MetGebV). Das Bundesamt kann die Dienstleistungsanbieter auch ermächtigen, die bei ihm bezogenen Daten und Informationen an Endverbraucher und Medien (unverändert) weiterzugeben (sog. Redistributor; Art. 2 Abs. 5 MetGebV).
2.5 Werden die bezogenen Dienstleistungen gewerblich genutzt, so hat das Bundesamt zu den in den Art. 3 - 5 MetGebV betraglich festgeschriebenen Gebühren Zuschläge zu erheben; diese machen für Medien 100 Prozent, für Internetanbieter 4 Prozent pro 10'000 Besuche der Homepage pro Jahr und für Dienstleistungsanbieter 200 Prozent aus (Art. 11 Abs. 2 MetV in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 MetGebV). Werden Dienstleistungen in mehrfacher Hinsicht gewerblich genutzt, so sind die Zuschläge zu kumulieren, wobei sie - nach Abzug eines allfälligen Rabatts für "kleine Dienstleistungsanbieter" (vgl. Art. 13 MetGebV) - auf maximal 400 Prozent begrenzt sind (Art. 11 Abs. 2 MetV in Verbindung mit Art. 11 Abs. 2 und Abs. 3 MetGebV).
2.6 Gemäss Art. 16 MetGebV sind Dienstleistungen, welche ausschliesslich für Lehre und Forschung verwendet werden, kostenlos (vgl. auch Art. 3 Abs. 3 MetG und Art. 12 Abs. 1 lit. c MetV). Gleiches gilt für die Dienste, die gegenüber Einsatzorganisationen zum Schutz der Bevölkerung vor Auswirkungen extremer Wetterereignisse erbracht werden (Art. 17 MetGebV).
3.
Der vorliegende Rechtsstreit betrifft die Bilder der Radarstationen des Bundesamts, welche die Niederschläge (Regentropfen, Schneeflocken oder Hagel) in der Atmosphäre erkennbar machen. Die SRG bezieht derartige Radarbilder und nimmt anschliessend eine technische Bearbeitung vor, damit die Bilder von Mobiltelefonen empfangen und im Internet abgerufen werden können. Sie betrachtet das Resultat ihrer Bearbeitung als eigenständiges neues Produkt, über das sie frei verfügen könne und für das sie dem Bundesamt weder Rechenschaft noch Gebühren schulde. Dieser Betrachtungsweise kann nicht gefolgt werden: Die Beschwerdeführerin nimmt unbestrittenermassen keine inhaltlichen Änderungen an den Radarbildern vor. Ihre Eigenleistung beschränkt sich vielmehr darauf, die Bilder technisch so aufzubereiten, dass sie über das Mobiltelefonnetz und über das Internet abgerufen werden können. Mithin werden durch die streitige Bearbeitung zwar andere Wege für den Absatz der vom Bundesamt bezogenen Radarbilder erschlossen; inwieweit dadurch ein gänzlich neues Produkt entstehen sollte, ist indessen nicht ersichtlich. Die Auffassung der SRG widerspricht zudem - dem von ihr allerdings kritisierten - Art. 2 Abs. 4 MetGebV. Gemäss dieser Bestimmung erbringen
Kunden des Bundesamts für Meteorologie und Klimatologie nur dann eine eigene Dienstleistung, wenn die zuvor vom Bundesamt bezogenen Dienstleistungen als solche nicht mehr erkannt und auch nicht rekonstruiert werden können (vgl. E. 2.4). Hierauf kommt es letztlich aber nicht an: Weil die SRG die fraglichen Radarbilder inhaltlich nicht verändert, sondern bloss deren Verbreitung über (andere) technische Medien ermöglicht, handelt es sich bei den von ihr weitergegebenen Bildern - wie gesehen - um das gleiche Produkt, das die SRG ursprünglich vom Bundesamt bezogen hat. Demnach liegt überhaupt keine neue Dienstleistung vor, bezüglich welcher sich die Frage nach der Erkennbarkeit der Dienstleistungen des Bundesamts im Sinne von Art. 2 Abs. 4 MetGebV stellen könnte, sondern ein Fall von (unveränderter) Redistribution (Art. 2 Abs. 5 MetGebV; vgl. E. 2.4).
4.
Das Bundesamt hat parallel zur SRG die technische Aufbereitung der Radarbilder vorangetrieben und bietet Letztere seit einiger Zeit selbst sowohl in einer internettauglichen Version (vgl. http://www.meteo schweiz.ch/web/de/services als auch in einer für den Empfang mittels Mobiltelefonen geeigneten Form an (als MMS [Multimedia Messaging Service]; vgl. http://www.meteoschweiz. ch/web/de/services/telekommunikation/mms.Par.0082.DownloadFile. tmp/mmsangebotedermeteoschweiz.pdf). Die SRG macht einerseits geltend, mit diesen neuen Versionen des Radarbilds erweitere das Bundesamt sein Grundangebot auf bundesrechtswidrige Art und Weise; gleichzeitige komme es dadurch zu einer unzulässigen Konkurrenzierung ihres eigenen Angebots.
4.1 Die SRG verkennt, dass die Radarbilder ungeachtet der Art und Weise ihrer Verbreitung meteorologische Informationen allgemeiner Natur darstellen, die ohne weiteres zum Grundangebot des Bundesamts gehören. Dies gilt auch für die hier streitigen Bilder, welche mit Hilfe neuer technischer Kommunikationsmittel empfangen bzw. betrachtet werden können. Daran ändert der Umstand nichts, dass das Bundesamt insoweit auf neue Kundenwünsche eingeht: Das Grundangebot hat gemäss Art. 3 Abs. 1 Satz 1 MetG "benutzergerecht" zu sein. Mit dieser Formulierung wollte der Gesetzgeber zum Ausdruck bringen, dass das Angebot des Bundesamts auch in diesem Bereich kundenorientiert zu sein hat, nicht nur bei den erweiterten Dienstleistungen, wo

es angesichts der Marktorientierung unabdingbar ist (vgl. BBl 1998 S. 4176). Im Übrigen bietet das Bundesamt mit den Radarbildern - gleich wie die SRG - lediglich bereits verfügbare Informationen in einer anderen technischen Form an, weshalb es sich zum Vornherein nicht um eine eigentliche Angebotserweiterung handelt. Mithin kann offen bleiben, ob das Bundesamt tatsächlich - wie das Eidgenössische Departement des Innern im angefochtenen Entscheid erwogen hat - verpflichtet ist, alle jene neu entwickelten Dienstleistungen in das Grundangebot aufzunehmen, die "den Bedürfnissen der Allgemeinheit entsprechen". Ferner ergibt sich aus dem "Leistungsauftrag MeteoSchweiz 2004-2007" klar, dass der Bundesrat die vermehrte Nutzung der modernen Kommunikationsmittel für die Dienstleistungen aus dem Bereich des Grundangebots erwartet: Als Leistungsziel L14 für den Bereich der Wetterprognosen (Produktegruppe 1) wird der verbesserte Zugang der Bevölkerung zu Informationen über gefährliche Wettersituationen gefordert. Erreicht werden soll dieses Ziel mittels der Nutzung moderner Kommunikationstechnologien, wobei während der vom Leistungsauftrag erfassten Zeitspanne mindestens ein neuer Kommunikationskanal in Betrieb zu nehmen ist. Entgegen der Auffassung der SRG lässt sich das Angebot von Bildern des Regenradars über das Internet und das Mobiltelefon durchaus als Massnahme zur Verbesserung der Information über gefährliche Wettersituationen (z.B. heftige Gewitter) verstehen. Ein entsprechender Ausbau des Angebots an Formen, in denen Radarbilder bezogen werden können, entspricht aber ohne weiteres auch den Vorgaben des Leistungsauftrags für den Bereich der meteorologischen Daten (Produktegruppe 3).

4.2 Nachdem die streitigen Radarbilder offensichtlich zum Grundangebot an meteorologischen Dienstleistungen gehören, ist der Vorwurf der SRG unbegründet, das Bundesamt verzerre mit seinem Angebot den Wettbewerb und konkurrenziere die SRG in unzulässiger Weise. Das Bundesamt tritt vorliegend als blosser Anbieter von meteorologischen Informationen auf, wobei es keinerlei unmittelbare wirtschaftliche Interessen verfolgt. Es stellt seine Dienstleistungen allen Kunden - nach Benutzungsart gegliedert (vgl. E. 2.3 ff.) - zu den gleichen Konditionen zur Verfügung, was Wettbewerbsverzerrungen gerade ausschliesst. Nichts anderes ergibt sich diesbezüglich aus der Botschaft des Bundesrats, auf welche die SRG im vorliegenden Zusammenhang verweist: Die zitierten bundesrätlichen Ausführungen (vgl. BBl 1998 S. 4169) betreffen nicht das hier interessierende Grundangebot, sondern die erweiterten Dienstleistungen, welche das Bundesamt zu Marktkonditionen und in Konkurrenz zu privaten Anbietern erbringt (vgl. E. 2.2). Anders als dort handelt das Bundesamt im Bereich des Grundangebots im Gemeininteresse, weshalb sein Handeln insoweit weder den wettbewerbsrechtlichen Regeln untersteht noch sich nach den üblichen wirtschaftlichen Kriterien beurteilen lässt. So betrug denn auch der Kostendeckungsgrad im hier betroffenen Bereich (Erfassung, Bearbeitung und Übermittlung meteorologischer Daten) in den Jahren 2000-2003 lediglich 2,1 Prozent (vgl. Leistungsauftrag MeteoSchweiz 2004-2007, Produktegruppe 3, S. 11).

4.3 Weiter ist nicht ersichtlich, inwiefern eine wettbewerbswidrige Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt und Swisscom bestehen sollte: Jeder Endverbraucher kann Radarbilder des Bundesamts in der Form eines MMS auf sein Mobiltelefon laden, unabhängig davon, über welchen Netzbetreiber er telefoniert. Es genügt, dass er ein SMS mit dem Stichwort "rainmms" an die Telefonnummer 162 schickt (vgl. http://www.meteoschweiz.ch/web/de/services/te
Das Bundesamt tritt insoweit bloss als Anbieter von Inhalten auf, der sich der Telekommunikationsnetze der Mobiltelefongesellschaften bedient. Wie das Eidgenössische Departement des Innern im Verfahren vor dem Bundesgericht erneut betont hat, steht es der SRG frei, den gleichen Service anzubieten; ihr wurde mit Verfügung vom 27. Mai 2004 denn auch ausdrücklich die Betätigung als Redistributor im Sinne von Art. 2 Abs. 5 MetGebV (vgl. E. 2.4) bewilligt. Ob zwischen dem Bundesamt und der Swisscom - im Zusammenhang mit dem Angebot an Wetterinformationen über das Portal "Vodafone live" - eine Zusammenarbeit besteht, welche über das Erbringen von Dienstleistungen aus dem Grundangebot hinausgeht, ist hier unerheblich. So oder anders stellen die streitigen Bilder des Regenradars als solche keine erweiterte Dienstleistung dar, weshalb das Bundesamt "wettbewerbsrechtlich" einzig zu ihrer diskriminierungsfreien Abgabe verpflichtet ist (vgl. BBl 1998 S. 4176) und insoweit kein Konkurrenzverhältnis zwischen der SRG und dem Bundesamt besteht. Im Gegenteil: Die SRG bedarf nach dem Gesagten der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesamts, wenn sie die von diesem bezogenen Radarbilder als Redistributorin über das Mobiltelefonnetz an Dritte liefern will. Das betreffende Erfordernis ergibt sich unmittelbar aus Art. 3 Abs. 1 Satz 2 MetG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 MetV, wonach die Weitergabe und die gewerbliche Nutzung von Dienstleistungen des Bundesamts einer Bewilligung oder einer vertraglichen Ermächtigung bedürfen; zudem entspricht es dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, für die meteorologischen Informationen Nutzungsbeschränkungen vorzusehen (vgl. BBl 1998 S. 4177). Das Zustimmungserfordernis fusst damit nicht, wie die SRG annimmt, auf der neu in den Gebührentarif

aufgenommenen Umschreibung der Nutzungsarten für Dienstleistungen (vgl. Art. 2 MetGebV), sondern folgt unmittelbar aus Gesetz und bundesrätlicher Verordnung. Es braucht deshalb nicht weiter
auf die Vorbringen der SRG zu Art. 2 MetGebV eingegangen zu werden, mit welchen diese vorab die Definitionen des Dienstleistungsanbieters (Abs. 4) und des Redistributors (Abs. 5) kritisiert. Unerheblich ist diesbezüglich ferner, dass die SRG die erforderliche Bearbeitung der Radarbilder selbst vornimmt, handelt es sich doch bei deren Resultat in Form der technisch aufbereiteten Bilder nicht um eine eigene, sondern nach wie vor um eine vom Bundesamt bezogene Dienstleistung (vgl. E. 3).
4.4 Soweit ihr das Bundesamt die Weiterverbreitung der Radarbilder als Redistributorin gemäss Art. 2 Abs. 5 MetGebV erlaubt, unterliegt die SRG der Regelung von Art. 12 MetGebV. Nach dieser Bestimmung haben Anbieter, die zur Redistribution der vom Bundesamt bezogenen Dienstleistungen ermächtigt sind, Letzterem pro Weitergabe 75 Prozent ihres Verkaufserlöses abzuliefern (wobei die Untergrenze bei 75 Prozent der Gebühr liegt, welche der Kunde des Redistributors dem Bundesamt selbst bezahlen müsste). Inwiefern die Anwendung von Art. 12 MetGebV auf die Radarbilder, welche die SRG als MMS verbreitet, Bundesrecht verletzen sollte, ist nicht ersichtlich: Die SRG scheint zu übersehen, dass sie die Bilder als Teil des Grundangebots zu einem Preis bezieht, der weit unter den Selbstkosten des Bundesamts liegt (zur Erinnerung: Der Kostendeckungsgrad in der Produktegruppe "meteorologische Daten" betrug zuletzt rund 2 Prozent; vgl. E. 4.2). Dieser Umstand macht eine Art. 12 MetGebV entsprechende Regelung erforderlich, gemäss der das Bundesamt einen Grossteil der Differenz zwischen Einkaufs- und Verkaufspreis abschöpft; ansonsten könnten sich Redistributoren zu Lasten der Allgemeinheit bereichern, welche die im Gemeininteresse erbrachten
Dienstleistungen des Grundangebots aus dem Steueraufkommen zur Hauptsache finanziert.
Im Übrigen entfallen für die SRG künftig jene Kosten, welche ihr bis anhin durch die selbständige technische Aufbereitung der Bilder entstanden sind. Dies hat zur Folge, dass ihr bei der Redistribution von Radarbildern per MMS immerhin 25 Prozent des Verkaufserlöses verbleiben (falls sie die Bilder weiterhin zum gleichen Preis anbietet, den ihre Kunden beim Bundesamt zu bezahlen hätten). Es sollte ihr deshalb möglich sein, mit einem oder mehreren Netzbetreibern in einer Form zusammenzuarbeiten, die ihr ein gewinnbringendes Auftreten als Redistributorin ermöglicht. Vorliegend braucht nicht weiter untersucht zu werden, ob es der SRG nach der alten Gebührenordnung (vgl. insb. Art. 8 aMetGebV) überhaupt erlaubt war, die vom Bundesamt bezogenen Radarbilder an eigene Kunden weiterzuleiten; diese Frage betrifft die (längst rechtskräftige) Verfügung vom 21. September 2001, die nicht zum Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens gehört.
5.
Die SRG wendet sich ferner gegen den vom Bundesamt auf die internet- und MMS-tauglichen Radarbilder angewendeten Tarif, den sie für bundesrechtswidrig hält:
5.1 Art. 3 Abs. 3 MetG schreibt die Gebührenpflicht auch für die Dienstleistungen des Grundangebots ausdrücklich vor (vgl. E. 2.3.2). Der Bundesrat, der mit dem Gesetzesvollzug betraut wurde, hat in Art. 8 ff. MetV die Grundsätze der Gebührenerhebung geregelt, die Bestimmung der Gebührensätze aber dem Eidgenössischen Departement des Innern übertragen. Zu dieser Subdelegation ist er befugt, kann der Bundesrat doch gemäss Art. 48 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen ohne besondere Ermächtigung auf die Departemente übertragen (vgl. Thomas Sägesser, Die Bundesbehörden, Bundesversammlung - Bundesrat - Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, S. 440 Rz. 915). Zudem hat der Bundesrat seine Absicht, die Detailregelung der Gebühren an das Departement zu delegieren, bereits in der Botschaft zum Ausdruck gebracht (vgl. BBl 1998 S. 4176 u. 4178), ohne dass dies in der parlamentarischen Beratung zu irgendwelchen Bemerkungen Anlass gegeben hätte (vgl. AB 1999 N 295; S 568). Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass es dem Willen des Gesetzgebers entspricht, wenn die
(detaillierte) Gebührenordnung vom Eidgenössischen Departement des Innern beschlossen wird. In ihrer hier anwendbaren Fassung sieht diese einen Preis von 0.25 Franken pro Radarbild einer Einzelstation und von 0.40 Franken pro "Radar-Informationen Composit von drei Stationen" vor (vgl. Art. 4 MetGebV). Damit wird im Tarif - gleich wie in der vorangegangenen Regelung aus dem Jahr 2000 (vgl. Art. 3 aMetGebV) - nicht nach der Art und Weise differenziert, in welcher die Radarbilder abgegeben werden; Radarbilder, die für eine Verbreitung per Internet oder Mobiltelefone aufbereitet wurden, finden also keine spezielle Erwähnung.
5.2 Nun hat das Bundesamt die SRG mit Schreiben vom 12. März 2004 über eine "Erweiterung der Gebührentarife für Radarbilder" informiert, gemäss welcher das "Spezialbild Internet" 0.10 Franken pro Einzelbild und 0.16 Franken pro Composit-Bild kostet, während für die entsprechenden Versionen des "Spezialbilds Mobile"

0.03 bzw. 0.05 Franken zu bezahlen sind. Zwar ist der SRG zuzustimmen, dass dem Bundesamt nach dem geltenden Recht eine selbständige "Erweiterung" des Gebührentarifs nicht zusteht. Dies ist aber im vorliegenden Zusammenhang unerheblich, weil es sich beim Schreiben vom 12. März 2004 - trotz entsprechender Bezeichnung - nicht um eine solche handelt: Wie gesehen wird durch die technische Aufbereitung der Radarbilder zwecks Aufschaltung im Internet oder Versand als MMS kein neues Produkt geschaffen, sondern es werden bloss neue Möglichkeiten zur Verbreitung der Bilder erschlossen (vgl. E. 3). Demzufolge führt das Bundesamt keine neuen Gebühren ein, wenn es die Höhe der Abgabe festsetzt, welche für den Bezug solcher technisch aufbereiteter Radarbilder geschuldet ist. Mit den am 12. März 2004 kommunizierten Preisen hat das Bundesamt bloss den gültigen Tarif der neuen Form der Verbreitung von Radarbildern angepasst, nicht aber diesen "erweitert". Zwar erscheint fraglich, ob ein derartiges Abweichen des Bundesamts vom geltenden Recht zulässig ist, zumal Art. 4 MetGebV - ohne nach der Form zu differenzieren, in welcher das Radarbild bezogen wird - eine fixe Gebühr von 0.25 bzw. 0.40 Franken vorsieht. Weil die vom Bundesamt verkündete Preisreduktion (welche mit der geringeren Datenmenge pro Bild und der daraus resultierenden geringeren Genauigkeit begründet wird) die SRG zwar begünstigt, aber zum Vornherein nicht in einem Ausmass, das gegebenenfalls eine reformatio in peius erlauben würde (vgl. Art. 114 Abs. 1 OG; ASA 69 S. 811 E. 4b/bb; BGE 108 Ib 227 E. 1b S. 228), braucht die betreffende Frage hier nicht abschliessend erörtert zu werden.

5.3 Andere Rügen bezüglich der Anwendung der Gebührenordnung erhebt die SRG keine. Insbesondere macht sie vor Bundesgericht nicht mehr geltend, der Zuschlag, zu dessen Bezahlung sie als Internetanbieterin verpflichtet worden ist (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. b MetGebV), sei bundesrechtswidrig; im vorinstanzlichen Verfahren hatte sie noch die (abwegige) Auffassung vertreten, durch den Zuschlag für die gewerbliche Nutzung als Medium (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. a MetGebV) werde gleichzeitig das Zurverfügungstellen der Radarbilder im Internet abgegolten, weshalb hierfür kein weiterer Zuschlag geschuldet sei. Damit bleibt es hier bei der vom Departement gegenüber der Verfügung vom 27. Mai 2004 reduzierten Abonnementsgebühr.

6.

Schliesslich beanstandet die SRG die Auflage, bei der Verwendung der bezogenen Dienstleistungen jeweilen die Quelle - das Bundesamt, das EZMW oder die EUMETSAT - nennen zu müssen. Sie ist der Auffassung, wenn sie die Radar- und Satellitenbilder in ihren Sendungen zum Wetter ausstrahle, entstehe ein neues und eigenständiges Produkt, weshalb sie nicht zur Quellenangabe verpflichtet werden könne. Zwar trifft zu, dass die fraglichen Sendungen als solche ein eigenständiges "Werk" darstellen. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die SRG in den fraglichen Programmen Satelliten- und Radarbilder des Bundesamts verwendet. Entgegen der Auffassung der SRG werden diese Bilder durch ihre mündliche (und gelegentlich auch schriftliche) Kommentierung selbst nicht zu einem neuen Produkt transformiert, sondern bloss in die Sendung eingebettet und so zu einem Teil des (neuen) Ganzen gemacht. Bei einer entsprechenden Nutzung werden die Bilder offensichtlich im Sinne von Art. 6 MetV wiedergegeben (vgl. E. 2.3), weshalb die SRG verpflichtet ist, bei der Ausstrahlung der Satelliten- und Radarbilder deren Quelle anzugeben. Art. 6 MetV ist gesetzmässig, zumal sich die fragliche Bestimmung an den Rahmen des Auftrags hält, der dem Bundesrat in Art. 3 Abs. 1 MetG erteilt wird und gemäss welchem dieser die Bedingungen für die Nutzung des Grundangebots an meteorologischen Dienstleistungen zu regeln hat. Die sich an urheberrechtlichen Überlegungen orientierende Argumentation der SRG geht an der Sache vorbei; schon bei Ausarbeitung des Gesetzes war klar, dass sich das Urheberrecht für den Schutz der Interessen des Bundesamts an den von ihm gewonnen meteorologischen Daten und Informationen nicht eignet (vgl. BBl 1998 S. 4177).

7.

Mithin erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten der SRG aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 Abs. 1 und Art. 153a OG). Parteientschädigung ist keine auszurichten (vgl. Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 8'000.– wird der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft und dem Eidgenössischen Departement des Innern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 29. November 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: