



Beschwerdeentscheid

2008.13 (S. 191-200)

Auszug aus dem Beschwerdeentscheid des Bundesrates i.S. Radio Y. AG gegen Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Bundesrat

Beschwerdeentscheid vom 14. Dezember 2007

Stichwörter: Radio und Fernsehen; Gebührenanteil; aufschiebende Wirkung; intertemporales Recht; Verwaltungsverordnung; Praxisänderung.

Mots clés: Radio et télévision; quote-part de redevance; effet suspensif; droit transitoire; ordonnance administrative; changement de jurisprudence.

Termini chiave: Radiotelevisione; quota di canone; effetto sospensivo; diritto intertemporale; ordinanza amministrativa; modifica della prassi.

Regeste:

Gebührenanteile an lokale und regionale Radio- und Fernsehveranstalter.

- Umfang der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde.
- Verweis auf die Bergregionen nach dem Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete als Kriterium für die nicht ausreichende Finanzierung eines Radioprogramms; Gesetzmässigkeit der entsprechenden Bestimmung der Radio- und Fernsehverordnung.
- Zulässigkeit einer Praxisänderung betreffend die Berechnung der Gebührenanteile.

Regeste:

Quotes-parts de redevance à des diffuseurs de programmes de radio et de télévision.

- Etendue de l'effet suspensif du recours.
- Renvoi aux régions de montagnes selon la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne comme critère pour le financement insuffisant d'un programme radio; légalité de la disposition correspondante de l'ordonnance sur la radio et la télévision.
- Admissibilité d'un changement de jurisprudence concernant le calcul des quotes-parts.

Regesto:

Quote di canone a favore di emittenti locali e regionali di programmi radiotelevisivi.

- Portata dell'effetto sospensivo del ricorso.
 - Rinvio alle regioni montane ai sensi della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane quale criterio per il non sufficiente finanziamento di un programma radiofonico; legalità della relativa disposizione dell'ordinanza sulla radiotelevisione.
 - Ammissibilità della modifica della prassi relativa al calcolo delle quote di canone.
-

Rechtliche Grundlagen:

Art. 9 BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101);

Art. 55 Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021);

Art. 53 Abs. 1 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32);

Art. 17 Abs. 2 und 3 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (1991; RTVG; AS 1992 601);
Art. 10 Radio- und Fernsehverordnung von 1997 (RTVV; AS 1997 2903, 2004 4531)

Base juridique:

Art. 9 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101);
Art. 55 Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021);
Art. 53 al. 1 Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32);
Art. 17 al. 2 et 3 Loi fédérale sur la radio et la télévision (1991; LRTV; AS 1992 601);
Art. 10 Ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV; 1997; AS 1997 2903, 2004 4531)

Base giuridica:

Art. 9 Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101);
Art. 55 Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021);
Art. 53 cpv. 1 Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32);
Art. 17 cpv. 2 e **3 Legge federale sulla radiotelevisione** (1991 LRTV; 1992 601);
Art. 10 Ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV; 1997; RU 1997 2903, 2004 4531)

I.

1. Am 4. November 2004 ersuchte die Radio Y. AG (Beschwerdeführerin) das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) um Zusicherung eines Anteils von 350'000 Franken am Ertrag der Empfangsgebühren für das Jahr 2005. Mit Verfügung vom 27. Dezember 2004 sicherte ihr das BAKOM einen Gebührenanteil von maximal 209'772 Franken zu.

2. Mit Beschwerde vom 31. Januar 2005 verlangte die Radio Y. AG beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) einen Gebührenanteil von mindestens 320'915 Franken, dem für das Vorjahr zugesicherten Betrag. Das UVEK wies die Beschwerde am 21. September 2006 ab. Es befand, die Berechnung des Gebührenanteils durch das BAKOM nach der revidierten Wegleitung über das Gebührensplitting vom Oktober 2004 (Wegleitung 2005) sei nicht zu beanstanden.

3. Gegen den Entscheid des UVEK legte die Radio Y. AG am 17. Oktober 2006 (Postaufgabe: 18. Oktober 2006) beim Bundesrat Beschwerde ein. Sie beantragt:
 1. Es sei festzustellen, dass die Verwaltungsbeschwerde fristgerecht im Doppel eingereicht wurde.
 2. Es sei festzustellen, dass Radio Y. AG bzw. deren Rechtsvertreter aktiv zur Einsprache legitimiert sind.
 3. Es sei die Beschwerde vom 31. Januar 2005 vollumfänglich gutzuheissen, welche nachstehende Begehren zum Inhalt hat:
 - a. Die Höhe des für das Rechnungsjahr 2005 zugesicherten Gebührenanteils soll auf mindestens CHF 320'915.-- erhöht werden;
 - b. der Beschwerde ist keine aufschiebende Wirkung zukommen zu lassen.
 4. ... [Kosten]

4. Das UVEK beantragt in seiner Vernehmlassung vom 27. November 2006 die Abweisung der Beschwerde.

5. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), dem nach Art. 75 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) die Instruktion der Beschwerde obliegt, hat damit das Bundesamt für Justiz beauftragt (vgl. Art. 7 Abs. 8 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999; SR 172.213.1). Es hat sich dessen Antrag über die Erledigung der Beschwerde zu Eigen gemacht und seinerseits dem Bundesrat Antrag gestellt. Gemäss Art. 76 Abs. 1 VwVG tritt der Vorsteher des UVEK für den Entscheid des Bundesrates in den Ausstand.

II.

1.1. Am 1. Januar 2007 sind das Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) und das Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG; SR 173.32) vom 17. Juni 2005 in Kraft getreten. Mit Ziffer 10 des Anhangs zum VGG wurden zudem etliche Bestimmungen des VwVG geändert. Gemäss Art. 53 Abs. 1 VGG richtet sich jedoch das Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die vor dem 1. Januar 2007 ergangen sind und bisher beim Bundesgericht oder beim Bundesrat anfechtbar waren, nach dem bisherigen Recht.

1.2. Gegen Verfügungen über die Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, Krediten, Garantien, Entschädigungen und anderen öffentlichrechtlichen Zuwendungen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt, war nach Art. 99 Abs. 1 Bst. h des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz [OG]; AS 1969 767) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht nicht zulässig. Verfügungen von Departementen über derartige Zuwendungen unterlagen nach der bisherigen Fassung von Art. 72 Bst. a VwVG (AS 1969 737) der Beschwerde an den Bundesrat.

1.3. Das Gebührensplitting für das Jahr 2005 richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG 1991; AS 1992 601). Weder das RTVG 1991 (Art. 17 Abs. 2 und 3) noch die Radio- und Fernsehverordnung vom 6. Oktober 1997 (RTVV 1997; AS 1997 2903, 2004 4531; Art. 10) sehen für lokale und regionale Veranstalter einen Rechtsanspruch auf Gebührenanteile vor (VPB 67.26).

Die angefochtene Verfügung fällt somit unter die Ausnahme von Art. 99 Abs. 1 Bst. h OG, so dass der Bundesrat zur Behandlung der Beschwerde zuständig ist.

2. Als Verfügungsadressatin, deren Begehren von der Vorinstanz abgewiesen worden sind, ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 VwVG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher einzutreten.

3. Die Beschwerdeführerin stellt den Antrag, der Beschwerde sei «keine aufschiebende Wirkung zukommen zu lassen». Damit meint sie sehr wahrscheinlich, dass der vom BAKOM zugesicherte Betrag von 209'772 Franken – unter Vorbehalt der Jahresrechnung 2005 – trotz des hängigen Beschwerdeverfahrens ausbezahlt werden soll. Die Beschwerde an den Bundesrat hat zwar nach Art. 55 VwVG aufschiebende Wirkung, doch besteht diese nur im Umfang der Begehren (vgl. Art. 103 Abs. 2 BGG; THOMAS MERKLI / ARTHUR AESCHLIMANN / RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern, Bern 1997, Art. 68 Rz. 3). Da kein Begehren vorliegt, der Beschwerdeführerin weniger als 209'772 Franken zuzusichern, erübrigte sich eine Zwischenverfügung über den Entzug der aufschiebenden Wirkung (Art. 55 Abs. 2 zweiter Satzteil VwVG).

4. Der Beschwerdeführerin wurde für das Jahr 2005 ein kleinerer Beitrag aus dem Gebührenertrag zugesichert als für das Vorjahr, weil der Gebührenanteil 2005 erstmals nach der Wegleitung 2005 berechnet wurde. Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, die neue Berechnungsmethode verletze Bundesrecht oder sei nicht angemessen. Zudem

handle es sich um eine unzulässige Praxisänderung. Diese Rügen sind im Verfahren vor dem Bundesrat zulässig (Art. 49 VwVG).

5. Die Beschwerdeführerin rügt, die Wegleitung 2005 verende zu Unrecht das Kriterium der Bergregionen nach Art. 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG; SR 901.1). Der Gesetzgeber habe zu keinem Zeitpunkt gewollt, dass die IHG-Gebiete zur Bewertung der «Bergradios» hinzugezogen werden. Die Beschwerdeführerin zitiert in diesem Zusammenhang Aussagen aus der Botschaft zum RTVG 1991 und der parlamentarischen Debatte zum RTVG 2006 (SR 784.40), in denen von Berg- und Randgebieten beziehungsweise von kleinen Lokalradios die Rede ist, nicht aber von IHG-Gebieten.

5.1. Das RTVG 1991 legt hinsichtlich der Gebührenanteile für lokale und regionale Veranstalter in Art. 17 Abs. 2 und 3 folgendes fest:

² Lokale und regionale Veranstalter können ausnahmsweise einen Anteil am Ertrag der Empfangsgebühren erhalten, wenn in ihrem Versorgungsgebiet keine ausreichenden Finanzierungsmöglichkeiten vorhanden sind und an ihrem Programm ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

³ Der Bundesrat regelt, wie die Gebührenanteile an die lokalen und regionalen Veranstalter verteilt werden.

Das Fehlen ausreichender Finanzierungsmöglichkeiten hat der Bundesrat in Art. 10 Abs. 3 RTVV 1997 (Fassung vom 27. Oktober 2004; AS 2004 4531) wie folgt konkretisiert:

Die Finanzierung eines Radioprogramms wird als nicht ausreichend erachtet, wenn der Veranstalter:

a. ein Versorgungsgebiet drahtlos terrestrisch bedient, welches einen überwiegenden Anteil an Bergregionen gemäss Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete aufweist oder welches keine Gemeinde von über 50 000 Einwohnern ab 15 Jahren enthält und einem besonders starken Markteinfluss ausländischer Radioveranstalter ausgesetzt ist.

b. ...

5.2. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz steht einer Anwendung der revidierten, am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Fassung von Art. 10 RTVV 1997 nichts im Wege (vgl. VPB 64.27, 39.5; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 259; derselbe, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 113 f.; PIERRE MOOR, Droit administratif, volume I, 2. Aufl., Bern 1994, S. 175 oben). Die Berücksichtigung dieser Rechtsänderung drängt sich vielmehr auf, da der Gebührenanteil für das Jahr 2005 umstritten ist. Anknüpfungspunkt für die Gewährung des fraglichen Bundesbeitrags ist somit die Ausübung der konzessionierten Tätigkeit im Jahr 2005. Die Beschwerdeinstanzen verfügen zudem über die gleiche Kognition wie das BAKOM.

5.3. Dass Art. 10 Abs. 3 Bst. a RTVV 1997 (Fassung vom 27. Oktober 2004) nicht über den weiten gesetzlichen Rahmen von Art. 10 RTVG 1991 hinausgeht, ist offenkundig. Wenn die Gesetzesmaterialien von Versorgungsgebieten in Bergregionen sprechen, so setzt der Bundesrat in der Verordnung mit dem Verweis auf das IHG gerade diesen Gedanken um. Welches die am besten geeignete Definition der Berggebiete ist, kann der Ordnungsgeber

nach Ermessen entscheiden. Das übergeordnete Recht verlangt jedenfalls keine andere als die gewählte Lösung. Insofern ist das Kriterium der IHG-Gebiete auch in der Wegleitung 2005 nicht zu beanstanden.

6. Die Beschwerdeführerin kritisiert insbesondere den Modus, wie nach der Wegleitung 2005 die Verbreitungskosten berücksichtigt werden.

6.1. Zunächst macht sie geltend, die Verwendung des Parameters, der sich aus der Teilung der Verbreitungskosten durch die Anzahl Hörer im Konzessionsgebiet ergibt (Ziff. 3.1.2 der Wegleitung 2005), führe zu einer Marktverzerrung. Die realen Verbreitungskosten im topografisch schwierigen Berggebiet würden durch die Hörerzahlen in grossen Agglomerationen nicht verändert. Es könne nicht verlangt werden, dass Einnahmen aus den Agglomerationen für die Programmverbreitung im Berggebiet verwendet werden. Sonst sei Radio Y. gegenüber Konkurrenten, die nur in den Agglomerationen senden, benachteiligt.

Die Werbeeinnahmen der lokalen und regionalen Radioveranstalter stehen grundsätzlich in einem direkten Verhältnis zu den Hörerzahlen. Nach Art. 10 Abs. 2 RTVG 1991 können Gebührenanteile nur ausgerichtet werden, wenn im Versorgungsgebiet keine ausreichenden Finanzierungsmöglichkeiten vorhanden sind. Es erscheint daher sachgerecht, wenn die Verbreitungskosten an den Hörerzahlen gemessen werden. Die gesamte Hörerzahl im Konzessionsgebiet wurde im übrigen schon nach der früheren Wegleitung des BAKOM berücksichtigt (vgl. Ziff. 4.3 der Vernehmlassung des UVEK vom 27. November 2006), was die Beschwerdeführerin offenbar nicht störte.

Die reinen Agglomerationsradios erhalten nach Art. 10 Abs. 3 Bst. a RTVV 1997 (Fassung vom 27. Oktober 2004) keine Gebührenanteile, sind also insofern nicht bessergestellt als die Beschwerdeführerin. Soweit Gebührenanteile gewährt werden können, sehen Gesetz und Verordnung keinerlei Rechtsansprüche vor, mithin auch keinen Anspruch auf volle Vergütung der ungedeckten Verbreitungskosten im Berggebiet. Das massgebende Recht geht folglich davon aus, dass bei Veranstaltern, die sowohl Agglomerationen als auch Berggebiete versorgen, durchaus Querfinanzierungen zugunsten der Berggebiete erwartet werden dürfen.

6.2. Die Beschwerdeführerin erachtet es auch als sachwidrig, dass die Verbreitungskosten pro Einwohner/in nach der Wegleitung 2005 neu mit dem Anteil Personen in IHG-Gebieten gewichtet werden. Diese Gewichtung ist die Hauptursache dafür, dass der Beschwerdeführerin für 2005 ein geringerer Gebührenanteil zugesichert wurde als für 2004. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, bei den Verbreitungskosten sei nicht auf Einwohnerzahlen, sondern auf den effektiven Kostenanteil oder die Zahl der notwendigen Sender für die Versorgung des Berggebiets abzustellen.

Mit diesen Einwänden hat sich das UVEK im angefochtenen Entscheid (S. 13 bis 16) ausführlich auseinandergesetzt. Es hat insbesondere dargelegt, dass die Berücksichtigung des Bevölkerungsanteils in IHG-Gebieten dazu dient, zwischen Verbreitungskosten für das Berggebiet und solchen für Agglomerationen zu unterscheiden. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll nur die Versorgung von Berg- und Randregionen mit Gebührenanteilen gefördert werden.

Die Beschwerdeführerin geht in der Beschwerdeschrift auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids zu diesen zentralen Fragen nicht ein, sondern wiederholt bis auf kleine Ergänzungen lediglich die Ausführungen aus der Beschwerde an das UVEK. Ob diesbezüglich überhaupt eine hinreichende Begründung der Beschwerde vorliegt, kann offen bleiben (vgl. dazu FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, a.a.O., S. 197; ALFED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 603). Jedenfalls kann sich der Bundesrat, was das Kriterium des Bevölkerungsanteils in den IHG-Gebieten anbelangt, mit einem Verweis auf die Erwägungen der Vorinstanz begnügen, die er als zutreffend erachtet (vgl. im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes Art. 109 Abs. 3 BGG). Die Berechnung des umstrittenen Gebührenanteils hält somit auch in diesem Punkt einer Überprüfung stand.

6.3. Eine weitere Rüge der Beschwerdeführerin betrifft die sogenannten Regio-plus-Gebiete nach dem Anhang zum Bundesgesetz vom 21. März 1997 über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (SR 901.3). Andere Radios, zum Beispiel Radio B., hätten für diese Gebiete Beiträge erhalten, Radio Y. dagegen nicht.

Nach der Wegleitung 2005 wird bei Veranstaltern in besonders exponierten Randregionen mit überdurchschnittlicher Auslandskonkurrenz der Anteil der Personen in Regio-plus-Gebieten in die Gewichtung der Verbreitungskosten pro Einwohner/in einbezogen (Ziff. 3.1.2 der Wegleitung 2005). Die Beschwerdeführerin kommt jedoch nur in den Genuss von Gebührenanteilen, weil in ihrem Versorgungsgebiet flächenmässig die Bergregionen überwiegen (Art. 10 Abs. 3 Bst. a erster Teil RTVV 1997 in der Fassung vom 27. Oktober 2004), nicht dagegen wegen Randgebieten mit besonders starkem Markteinfluss ausländischer Radioveranstalter (zweiter Teil der genannten Bestimmung). Deshalb ist es folgerichtig, in ihrem Fall die Verbreitungskosten pro Einwohner/in nur mit dem Bevölkerungsanteil in den IHG-Gebieten zu gewichten.

Die von der Beschwerdeführerin angeführte Konkurrenzierung durch inländische und ausländische Programme bleibt für ihren Gebührenanteil ohne Bedeutung. Inländische Konkurrenz wird schon bei der Konzessionspolitik des UVEK berücksichtigt (Art. 22 Bst. b RTVG 1991) und daher in Art. 10 Abs. 3 RTVV 1997 (Fassung vom 27. Oktober 2004) nicht als Grund für unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten erwähnt. Durch ausländische werbefinanzierte Programme wird Radio Y. nicht stärker konkurrenziert als die meisten andern privaten Radioanbieter in der Schweiz. Ein besonders starker Markteinfluss ausländischer Radioveranstalter im Sinne von Art. 10 Abs. 3 Bst. a RTVV 1997 (Fassung vom 27. Oktober 2004) liegt somit nicht vor.

6.4. Die Beschwerdeführerin sieht einen Widerspruch darin, dass ihr nach der neuen Berechnungsmethode weniger Verbreitungskosten angerechnet werden, obwohl das BAKOM mit der geänderten Wegleitung den Verbreitungskosten mehr Gewicht geben wollte. Für die Beiträge an die Verbreitungskosten steht nach der Wegleitung 2005 tatsächlich ein um fünf Prozent höherer Anteil des Gesamtbetrags der Gebührenanteile zur Verfügung. Die Gewichtung der Verbreitungskosten pro Einwohner/in mit der Anzahl Personen in IHG-Gebieten wirkte sich aber zu Ungunsten der Beschwerdeführerin aus, weil ein grosser Teil ihrer Hörer und Hörerinnen in städtischen Agglomerationen wohnt. Dieses Ergebnis ist nicht widersprüchlich; vielmehr widerspiegelt es den Umstand, dass Radio Y. nur teilweise als "Bergradio" qualifiziert und unterstützt werden kann.

6.5. Aus dem Beschwerdeentscheid des Bundesrates vom 16. Mai 2007 in Sachen Radio Y. AG gegen das UVEK betreffend den Sender Z. geht hervor, dass die Beschwerdeführerin mit ihrem Programm schon seit Jahren (so auch 2005) Teile der Agglomeration K. erreichte, weil der erwähnte Sender nicht konzessionskonform betrieben wurde. Würde man für 2005 vom tatsächlichen statt von dem in der Konzession vorgesehenen Versorgungsgebiet ausgehen, so wäre der Bevölkerungsanteil in IHG-Gebieten und damit der massgebende Faktor für die Gewichtung der Verbreitungskosten pro Einwohner/in sogar deutlich kleiner.

7. Im Gegensatz zur früheren Praxis verzichtet die Wegleitung 2005 bei den Beiträgen zugunsten der journalistischen Qualität auf das Kriterium der Lokalkorrespondenten. Unter Ziff. 3.2 der Wegleitung 2005 wird dazu ausgeführt:

Schliesslich wird auch das Kriterium der Lokalkorrespondenten aufgegeben. Dieses Kriterium hat in der Vergangenheit oftmals Anlass zu kontroversen Diskussionen gegeben, so etwa wegen seiner unklaren Definition, des mangelnden Minimalstandards zur Beurteilung der journalistischen Fähigkeiten der Korrespondenten und dem Aufwand zur Kontrolle der gelieferten Angaben. Die 5% der verfügbaren Mittel, welche das BAKOM bislang zur Abgeltung des Lokalkorrespondentennetzes verwendete, fliessen nun in den Teilbetrag ein, der [für die] Mitfinanzierung der Verbreitungskosten bereit steht [...].

Die Beschwerdeführerin erklärt, sie könne diese Überlegungen grundsätzlich nachvollziehen. Leider sei aber der entsprechende Anteil des Gebührensplittings nicht in den Anteil für die Abgeltung von Verbreitungskosten geflossen. Auch hier muss zwischen den gesamten Mitteln, die im Rahmen des Gebührensplittings für Verbreitungskosten zur Verfügung stehen, und dem im konkreten Fall der Radio Y. AG zugesicherten Betrag für die Verbreitung unterschieden werden. Letzterer ist kleiner geworden, weil bei den Verbreitungskosten neu der Bevölkerungsanteil in IHG-Gebieten eine Rolle spielt (vgl. E. II 6.4. hiervor). Die Kritik der Beschwerdeführerin ist daher unbegründet.

8. Die Beschwerdeführerin rügt in der Eingabe an den Bundesrat nochmals die Berechnung des Betrags für den Anteil Journalisten und Journalistinnen, welche die BR-Kriterien erfüllen. Sie wiederholt dabei wörtlich den Text aus der Beschwerde an das UVEK. Das BAKOM habe den Gebührenanteil für die BR-Qualifikation erhöhen wollen. Auf dem Blatt «Gebührensplitting: Berechnungsgrundlage», das der Verfügung vom 27. Dezember 2004 beilag, sei der «Anteil BR/MA/Qualifikation» jedoch von 25 Prozent im Jahr 2004 auf 15 Prozent im Jahr 2005 gesunken.

Das BAKOM erklärte dazu in seiner Vernehmlassung vom 15. Juni 2005 (S. 5), in den erwähnten 25 Prozent seien früher mehrere Komponenten enthalten gewesen, nämlich der Anteil Programmmitarbeiter mit BR-Eintrag (10%), die Bezahlung der Programmmitarbeiter nach BR-Ansätzen (10%) und der Anteil der Frauen unter den Programmmitarbeitern (5%). Das Fallenlassen der Bemessungskriterien «Bezahlung nach BR-Ansätzen» und «Frauenanteil» entspreche einerseits dem Bedürfnis nach Vereinfachung der Bewertungskriterien. Andererseits erfolge durch die Konzentration auf die Anzahl BR-Journalisten und die auf 15 Prozent erhöhte Gewichtung dieses Kriteriums eine bessere Berücksichtigung der Programmqualität, deren Förderung zu den gesetzlichen Zielen gehöre.

Damit ist klar, dass die von der Beschwerdeführerin in Frage gestellten Prozentzahlen auf dem Blatt "Gebührensplitting: Berechnungsgrundlage" begründet sind und nicht auf einem Versehen beruhen. Dass und inwiefern die neue Berechnungsweise der Beiträge für die journalistische Qualität gesetzwidrig oder unangemessen wäre, macht die Beschwerdeführerin nicht oder jedenfalls nicht in substantzierter Form geltend.

9. Die Beschwerdeführerin rügt überdies, mit der Wegleitung 2005 sei eine Praxisänderung vorgenommen worden, ohne dass die hierfür nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erforderlichen Voraussetzungen erfüllt gewesen seien. Insbesondere sei es mit Blick auf das baldige Inkrafttreten des totalrevidierten RTVG nicht nötig gewesen, die Praxis zum alten Gesetz noch zu ändern.

9.1. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass der Bundesrat auf den 1. Januar 2005 den massgebenden Art. 10 RTVV 1997 geändert hat. Die in der Wegleitung 2005 enthaltenen Neuerungen können daher nicht bloss als Praxisänderung aufgefasst werden. Es handelt sich dabei auch um die Konkretisierung des geänderten Ordnungsrechts. Dass die Ordnungsänderung Rechte der Beschwerdeführerin verletzt hätte, macht diese nicht geltend.

9.2. Ob bei dieser Ausgangslage die Anforderungen des Bundesgerichts an Praxisänderungen überhaupt zum Tragen kommen, kann offen gelassen werden, wenn sie – wie nachstehend zu zeigen ist – ohnehin eingehalten sind.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Praxis nicht unwandelbar, sondern muss sogar geändert werden, wenn die Behörde zur Einsicht gelangt, dass das Recht bisher unrichtig angewendet worden ist oder eine andere Rechtsanwendung dem Sinn des Gesetzes oder veränderten Verhältnissen besser entspricht. Die Praxisänderung muss sich jedoch auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen können, die um so gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung praktiziert worden ist. Ist diese Voraussetzung erfüllt, steht eine Praxisänderung weder mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit noch der Rechtsgleichheit im Widerspruch, obschon jede Änderung der bisherigen Rechtsanwendung zwangsläufig mit einer Ungleichbehandlung der früheren und der neuen Fälle verbunden ist (BGE 125 II 162 f., 125 I 471, neuerdings bestätigt in BGE 133 V 39).

Die mit der Wegleitung 2005 eingeführte neue Berechnung der Beiträge an die *Verbreitungskosten* trägt dem gesetzgeberischen Willen, spezifisch Berg- und Randregionen zu unterstützen besser Rechnung als die frühere, welche (bei den Verbreitungskosten) nicht zwischen Bergregionen und Agglomerationen unterschied (vgl. E. II 6.2. hiervor sowie E. 11.2.1 und 11.2.3 des angefochtenen Entscheids). Auch die Neuerungen bei der Berechnung der Beiträge für die *journalistische Qualität* stützen sich auf ernsthafte, sachliche Gründe und sind somit das Ergebnis einer besseren und nicht bloss einer anderen Auslegung des Gesetzes (vgl. E. II 7 und 8 hiervor und E. 12.1 des angefochtenen Entscheids).

9.3. Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV; SR 101) kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Die für die Änderung der RTVV und der Wegleitung zum Gebührensplitting zuständigen Behörden haben ihr vor der Verfügung des BAKOM vom 27. Dezember 2004 keine individuell-konkreten Auskünfte oder Zusicherungen betreffend den Gebührenanteil 2005 gegeben. Im übrigen wird auf die Erwägung 11.2.4 des ange-

fochtenen Entscheids verwiesen, auf welche die Beschwerdeführerin in der Beschwede-schrift nicht eingeht.

9.4. Der Umstand, dass die Totalrevision des RTVG bereits im Erstrat durchberaten war, als das BAKOM im Jahr 2004 die Wegleitung zum Gebührensplitting überarbeitete, hat keinen Einfluss auf die Zulässigkeit der Wegleitung 2005. Neues Recht entfaltet vor seinem Inkrafttreten keine Wirkung (ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 310; PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, S. 172). Das RTVG 2006 trat erst am 1. April 2007 in Kraft. Art. 109 RTVG 2006 sieht zudem vor, dass die Bestimmungen des bisherigen Rechts über die Gebührenanteile für Veranstalter mit altrechtlichen Konzessionen in gewissen Fällen während einer Übergangszeit weitergelten. Die Wegleitung im Jahr 2004 noch an die neuen Erkenntnisse anzupassen, war deshalb sinnvoll.

9.5. In der Wegleitung 2006 hat das BAKOM die Berechnung der Verbreitungskosten nochmals angepasst: Die Verbreitungskosten pro Einwohner/in werden zusätzlich zum Faktor «IHG-Bevölkerungsanteil» auch mit dem Faktor «Bevölkerungsdichte» gewichtet. Bei dieser Anpassung handelt es sich lediglich um eine Optimierung der Berechnungsmethode nach der Wegleitung 2005. Das von der Beschwerdeführerin kritisierte Prinzip, dass nur die für IHG-Gebiete anfallenden Verbreitungskosten berücksichtigt werden, ist beibehalten worden. Es kann somit keine Rede davon sein, dass sich dieses Prinzip als untauglich erwiesen hätte.

10. Die Beschwerde ist demnach in allen Punkten unbegründet. Sie ist daher abzuweisen.