Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-481/2013

Urteil vom 7. November 2013

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richter André Moser,
Gerichtsschreiberin Mia Fuchs.

Parteien

Binkert Publishing GmbH,
Oberer Brühlweg 21, 4143 Dornach,
vertreten durch Rechtsanwalt Lorenz Altenbach,
Nepomukplatz 3, 4143 Dornach,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Kommunikation BAKOM,
Zukunftsstrasse 44, 2501 Biel/Bienne,
Vorinstanz.

Gegenstand

Presseförderung.

Sachverhalt:

A.
Mit Gesuch vom 19. September 2012 beantragte die Binkert Publishing GmbH beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) eine Zustellermässigung gemäss Art. 16 Abs. 4 Bst. b des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG, SR 783.0) für ihre Zeitschrift "IZA – Illustrierte Zeitschrift für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und in der Freizeit" (Postzeitungs-Nr. 30565).

Das BAKOM wies das Gesuch mit Verfügung vom 13. Dezember 2012 ab. Es begründete dies damit, dass nach Art. 36 Abs. 3 Bst. c Ziff. 1-3 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG, SR 783.01) Zeitungen und Zeitschriften dann als förderungswürdig gälten, wenn sie an Mitglieder, Spenderinnen und Spender sowie Abonnentinnen und Abonnenten versendet würden. Als ausreichend werde dabei erachtet, wenn die Publikation mindestens zu 75% im Mitgliedschafts-, Spender- oder Abonnementsverhältnis zugestellt würde. Da vorliegend lediglich 42.8% der Gesamtauflage (1'600 von 3'740 Exemplaren) an Abonnentinnen und Abonnenten bzw. Mitglieder versendet würde, sei diese Voraussetzung nicht erfüllt und damit keine Zustellermässigung zu gewähren. Ob auch die Voraussetzungen der Kostenpflicht (Art. 36 Abs. 3 Bst. k VPG) und Nichtgewinnorientierung der Herausgeberschaft (Art. 36 Abs. 3 Bst. c VPG) gegeben seien, könne daher offen bleiben.

B.
Dagegen hat die Binkert Publishing GmbH (Beschwerdeführerin) am 29. Januar 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht und die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Zusprechung der Presseförderung beantragt. Eventualiter beantragt sie die Rückweisung der Angelegenheit zur Neubeurteilung durch das BAKOM.

Zur Begründung bringt sie im Wesentlichen vor, dass aufgrund der kurzen Einreichungsfrist mit dem Gesuch lediglich eine "provisorische Selbstdeklaration" der Auflagenzahlen habe beigebracht werden können. Das Auflage-Attest der WEMF AG für Werbemedienforschung (nachfolgend: WEMF) sei erst am 20. November 2012 ausgestellt und anschliessend nachgereicht worden. Daraus gehe eine Gesamtauflage von lediglich 2'094 Exemplaren hervor, so dass mit den versendeten 1'600 Exemplaren die Quote von 75% klar erreicht werde. Damit sei gleichzeitig auch das Kriterium der Kostenpflicht erfüllt. Hinsichtlich des Kriteriums der

Nichtgewinnorientierung gehe aus den Statuten der suissepro ausdrücklich hervor, dass diese keinen gewinnorientierten Erwerbszweck verfolge.

C.
Mit Email vom 21. Dezember 2012 hatte die Beschwerdeführerin das BAKOM um Wiedererwägung der fraglichen Verfügung ersucht. Der Instruktionsrichter sistierte das vorliegende Beschwerdeverfahren daraufhin mit Zwischenverfügung vom 7. März 2013 auf Gesuch der Vorinstanz hin bis zum 30. April 2013. Nachdem das BAKOM das Wiedererwägungsgesuch mit Schreiben vom 30. April 2013 abschlägig beurteilt hatte, wurde das vorliegende Beschwerdeverfahren mit Zwischenverfügung vom 7. Mai 2013 wieder aufgenommen.

D.
In seiner Vernehmlassung vom 5. Juni 2013 schliesst das BAKOM (Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde. Es macht geltend, die Beschwerdeführerin habe auf dem Gesuchsformular angegeben, dass 666 Exemplare an Abonnentinnen und Abonnenten, 742 an Mitglieder und 3'155 an "andere" versendet würden. Der Anteil Exemplare an Abonnentinnen und Abonnenten sowie Mitglieder (1'408 Exemplare) an der Gesamtauflage (4'563 Exemplare) belaufe sich demnach auf 30.8%. Da dem Gesuch das Auflageprotokoll bzw. die definitive Selbstdeklaration der WEMF (Erhebungsperiode 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012) beigelegt worden und darin eine Gesamtauflage von 3'740 Exemplaren sowie 1'600 an Abonnentinnen und Abonnenten sowie Mitglieder verschickte Exemplare, ausmachend 42.8%, deklariert worden seien, sei es bei Erlass der Verfügung von diesen Zahlen ausgegangen. Zwar sei richtig, dass es dabei nicht über die definitiv beglaubigten Auflagezahlen für das Jahr 2012 verfügt habe, was jedoch nicht ins Gewicht falle. Denn erstens habe die Zeitschrift selbst mit den definitiv beglaubigten Auflagezahlen die Voraussetzung von Art. 36 Abs. 3 Bst. c Ziff. 1-3 VPG bzw. den erforderlichen 75%-Anteil der Zustellung an Abonnentinnen und Abonnenten sowie Mitglieder nicht erreicht. Die WEMF-Beglaubigung weise für den relevanten Erhebungszeitraum bei einer Gesamtauflage von 2'094 Exemplaren 1'489 an Abonnenten oder Mitglieder verkaufte und versendete aus, was einem Anteil von 71.1% entspreche. Der Rest werde gratis verteilt. Zweitens seien die Gesuchsteller gestützt auf Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG verpflichtet, die Auflagezahlen ihrer Zeitschrift von einer unabhängigen und anerkannten Prüfstelle beglaubigen zu lassen. Im Gesuchsformular werde entsprechend nachgefragt, wie sich die Auflage auf Abonnenten, Mitglieder sowie andere aufteile, weshalb die Vorinstanz sich auf die ange-

gebenen Zahlen habe stützen dürfen. Im Übrigen sei die Rechnung, welche die Beschwerdeführerin anstelle, unzulässig. Diese vergleiche die tiefere Gesamtauflage aus der WEMF-Beglaubigung (2'094 Exemplare) mit dem höheren Anteil verkaufter Exemplare aus der definitiven Selbstdeklaration (1'600 Exemplare) und gelange aufgrund dieser Vermischung der Zahlen zu einem falschen Resultat (76.4%).

E.
Mit Replik vom 15. August 2013 und Duplik vom 29. August 2013 halten die Beschwerdeführerin resp. die Vorinstanz an ihren bisherigen Begehren und Äusserungen fest.

F.
Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das BAKOM gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (vgl. Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Die Beschwerdeführerin ist durch die angefochtene Verfügung unmittelbar betroffen und kann ein schutzwürdiges Interesse nachweisen, weshalb sie zur Beschwerde berechtigt ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist somit einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger

Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften durch die Post zu ermässigten Tarifen ist zunächst im Postgesetz geregelt. Gemäss Art. 16 Abs. 4 PG werden Ermässigungen gewährt für die Zustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse (Bst. a) sowie für Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen an ihre Abonnenten, Mitglieder oder Spender (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse) in der Tageszustellung (Bst. b). Nach Art. 16 Abs. 5 PG sind von den Ermässigungen Titel ausgeschlossen, die zu einem Kopfblattverbund mit über 100'000 Exemplaren beglaubigter Gesamtauflage gehören. Im Weiteren kann nach dieser Bestimmung der Bundesrat weitere Kriterien vorsehen; solche können insbesondere sein: das Verbreitungsgebiet, die Erscheinungshäufigkeit, der redaktionelle Anteil sowie das Verbot von überwiegender Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen.

3.2 Von der Kompetenz zur Festlegung weiterer Kriterien für die Gewährung einer Ermässigung bei der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften hat der Bundesrat in Art. 36 VPG Gebrauch gemacht. Gemäss Art. 36 Abs. 3 VPG gelten als Mitgliedschafts- und Stiftungspresse im Sinne von Art. 16 Abs. 4 Bst. b PG nur Zeitungen und Zeitschriften, die:

a. der Post zur Tageszustellung übergeben werden;
b. vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden;
c. von nicht gewinnorientierten Organisationen versendet werden an:
    1. ihre Abonnentinnen und Abonnenten,
    2. ihre Spenderinnen und Spender, oder
    3. ihre Mitglieder;
d. vierteljährlich mindestens einmal erscheinen;
e. mit den Beilagen höchstens 1 kg wiegen;
f. nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen;
g. einen redaktionellen Anteil von mindestens 50 Prozent aufweisen;
h. eine Auflage von durchschnittlich mindestens 1000 und höchstens 300 000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen, wobei die Auflage von einer unabhängigen und anerkannten Prüfstelle beglaubigt sein muss;
i. nicht mehrheitlich in öffentlichem Eigentum stehen;
j. nicht von einer staatlichen Behörde herausgegeben werden;

k. kostenpflichtig sind; und

l. einen Mindestumfang von sechs A4-Seiten haben.

3.3 Gesuche um Zustellermässigung sind nach Art. 37 Abs. 1 VPG dem BAKOM schriftlich einzureichen. Heisst das BAKOM das Gesuch gut, so hat die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ab dem ersten Tag des Monats, nach dem das Gesuch eingereicht wurde, Anspruch auf Zustellermässigung (Art. 37 Abs. 2 VPG). Die Anspruchsberechtigten haben dem BAKOM jährlich eine Selbstdeklaration einzureichen (Art. 37 Abs. 3 VPG). Das BAKOM überprüft die Angaben in Form von Stichproben. Wird die Selbstdeklaration trotz Mahnung nicht oder unvollständig eingereicht, kann die Zustellermässigung ausgesetzt werden (Art. 37 Abs. 4 VPG). Gemäss der Wegleitung zum Ausfüllen des Gesuchs um Presseförderung entscheidet das BAKOM aufgrund der Angaben im Gesuch, ob ein Titel förderungsberechtigt ist oder nicht (Wegleitung des BAKOM zum Ausfüllen des Gesuchs um Presseförderung [nachfolgend: Wegleitung], Ziff. 1, aufzufinden auf < http://www.bakom.admin.ch/themen/04073/04075/04119/index.html?lang=de >; vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-437/2013 vom 16. September 2013 E. 2.1 ff.).

4.

4.1 Im vorliegenden Fall ist zunächst umstritten, ob der von der Vorinstanz als notwendig erachtete Abonnenten-Mindestanteil von 75% über eine genügende gesetzliche Grundlage verfügt.

4.2 Gemäss Art. 36 Abs. 3 Bst. c Ziff. 1-3 VPG gelten als Mitgliedschafts- und Stiftungspresse Zeitungen und Zeitschriften, die von nicht gewinnorientierten Organisationen versendet werden an ihre Abonnentinnen und Abonnenten, ihre Spenderinnen und Spender oder ihre Mitglieder. Die Vorinstanz geht davon aus, eine strikte Auslegung des Wortlauts würde dazu führen, dass eine Zeitschrift nur dann förderungsberechtigt sei, wenn sie zu 100% an Abonnentinnen, Spender und/oder Mitglieder versendet würde, was jedoch sachfremd und zweckwidrig erscheine. Angesichts des Zwecks der indirekten Presseförderung, eine vielfältige und unabhängige Presse zu erhalten, genüge es, sei aber auch erforderlich, wenn ein gewisser Anteil der Gesamtauflage in Abonnements- oder abonnementsähnlichen Verhältnissen vertrieben werde. Eine Analyse der Adressatenstruktur der grössten Schweizer Tages- und Wochenzeitungen habe ergeben, dass diese – mit Ausnahme der traditionellerweise mehrheitlich am Kiosk verkauften Zeitungen – alle über einen Abonnentenan-

teil von über 75% verfügten. Auch eine Analyse der Adressatenstruktur der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse habe gezeigt, dass von den abonnierten bzw. an Mitglieder versendeten Zeitschriften eine deutliche Minderheit einen Abonnentenanteil unter 75% aufweise. Dieser Grenzwert sei somit keinesfalls schikanös oder grob ungerecht. In der Festlegung des Abonnenten-Mindestanteils von 75% sei demzufolge weder eine Abweichung vom klaren Wortlaut noch eine sachlich unhaltbare Ermessensausübung zu sehen. Die Beschwerdeführerin bezweifelt dagegen, dass der Grenzwert von 75% über eine genügende gesetzliche Grundlage verfügt.

4.3 Wie die fragliche Bestimmung der VPG zu verstehen ist, ob sie mithin von der Vorinstanz korrekt angewendet wurde, ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Bestimmung. Ist dieser nicht ohne Weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm, ihren Zweck, auf die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Texten kommt den Materialien – bei noch kaum veränderten Umständen oder gewandeltem Rechtsverständnis – eine besondere Stellung zu. Das Bundesgericht lässt sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten und stellt nur dann allein auf das grammatikalische Element ab, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt (vgl. BGE 136 V 216 E. 5.1, BGE 135 II 78 E. 2.2; BVGE 2010/49 E. 9.3.1; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 80, 90 ff.).

4.4 Das Bundesverwaltungsgericht setzte sich bereits in zwei kürzlich ergangenen Urteilen mit dem Begriff "abonniert" auseinander. Im Zusammenhang mit der Gewährung von Zustellermässigung an abonnierte Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse nach Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG hatte es diese Bestimmung resp. Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG auszulegen. Dabei kam es, nachdem der Wortlaut nicht klar ist (vgl. ausführlich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 6.1), im Rahmen der historischen Auslegung zum Resultat, dass es nicht der Wille des Gesetzgebers gewesen sei, die indi-

rekte Presseförderung an die Bedingung eines gewissen Prozentsatzes von Abonnementsverträgen an der Gesamtauflage zu knüpfen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-386/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 7.1, ausführlich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 6.2.1 ff.). Weiter führte es mit Blick auf Sinn und Zweck der Norm aus, die indirekte Presseförderung diene gemäss dem Parlament der Erhaltung einer nicht nur vielfältigen, sondern gerade auch unabhängigen Presse (vgl. dazu Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 2007 N 507 ff. und AB 2007 S 421 ff.). Der verbilligte Zeitungstransport solle die Abonnierung und die regelmässige Lektüre von Zeitungen und Zeitschriften erleichtern. Sinn der gesetzlichen Ordnung sei es, der Presse die Erfüllung ihrer im allgemeinen Interesse liegenden Aufgabe zu ermöglichen (BGE 120 Ib 142 E. 3c.bb). Gerade für kleinauflagige Titel der Regional- und Lokalpresse sei es kontraproduktiv, einen prozentualen Grenzwert (von 75%) festzulegen. Ein solcher könne letztlich auch dazu führen, dass Verleger ihre Auflage reduzierten, was nicht dem Willen des Gesetzgebers entspreche (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-386/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 7.2 und A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 6.3). Schliesslich erachtete das Gericht auch im Vergleich mit alt Art. 15 PG (AS 2007 5645, 5647), der das Kriterium "abonniert" als Grundeigenschaft behandelte, demgegenüber die heutige Bestimmung dieses als spezifische, erforderliche Voraussetzung aufzählt, keine grundsätzliche Änderung als gegeben (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-386/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 7.3 und A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 6.4). Folglich ist das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss gekommen, dass Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG i.V.m. Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG keinen minimalen Prozentsatz an Abonnementsverträgen voraussetzt, damit eine Zustellermässigung ausgerichtet wird.

4.5 Selbst wenn vorliegend nicht eine Zeitung der Regional- und Lokalpresse und damit nicht dieselbe Gesetzesnorm in Frage steht, geht es bei Art. 36 Abs. 3 Bst. c VPG im Grunde um dasselbe Kriterium für die Mitgliedschaftspresse. Die Verordnung setzt als Voraussetzung zur Gewährung von Presseförderung ein Abonnements- oder ähnliches Verhältnis voraus. Zur Präzisierung dieser Bestimmung legte die Vorinstanz einen prozentualen Grenzwert fest. Nachdem dies, wie gesehen, für die vergleichbare Situation bei der Regional- und Lokalpresse nicht gesetzeskonform ist, kann in Bezug auf die Mitgliedschaftspresse nicht anders entschieden werden, zumal dieselben Hintergründe massgebend sind. Zwar ist das Ansinnen der Vorinstanz, eine gewisse Schematisierung und Typisierung gerade bei einem Massengeschäft wie der Presseförderung

einzuführen, verständlich. Doch soll das Vorliegen eines Abonnements- oder abonnementsähnlichen Verhältnisses nach dem Willen des Gesetzgebers und dem Sinn und Zweck der Norm nicht an einen prozentualen Grenzwert (von 75%) gebunden werden.

Nichts anderes lässt sich aus der publizistischen Unabhängigkeit ableiten. Im von der Vorinstanz zitierten Entscheid hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die publizistische Unabhängigkeit einer Zeitung nicht nur von der Freiheit von staatlicher Einflussnahme abhänge, sondern wesentlich auch von ihrer finanziellen Unabhängigkeit, die wiederum eine möglichst diversifizierte Finanzierung voraussetze. Dies sei am ehesten bei einem Vertriebssystem gewährleistet, das an eine zahlende Leserschaft anknüpfe, also letztlich an einen entgeltlichen Abonnementsvertrag zwischen einer Zeitung und der "Vielzahl" ihrer Empfängerinnen und Empfänger (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 6.1.2). Entgegen der Ansicht der Vorinstanz ist der vom Bundesverwaltungsgericht in diesem Urteil verwendete unbestimmte Rechtsbegriff "Vielzahl" jedoch nicht im Sinne eines Prozentsatzes der Abonnementsverträge im Verhältnis zur Gesamtauflage aufzufassen. Es muss sich lediglich um eine Anzahl Abonnementsverträge handeln, welche die publizistische Unabhängigkeit einer Zeitung aufgrund einer unabhängigen und letztlich diversifizierten Finanzierung noch garantiert bzw. diese nicht in Frage stellt (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 7.1 und A-386/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 8). Vorliegend ist anzunehmen, dass die publizistische Unabhängigkeit beim von der Vorinstanz errechneten Anteil von 71.1% an Abonnenten bzw. Mitglieder versendeter Exemplare (gemäss der von der WEMF beglaubigten Zahlen, welche die Beschwerdeführerin der Vorinstanz im vergangenen Dezember nachgereicht hatte: Gesamtauflage von 2'094 Exemplaren, davon 1'489 Exemplare verkauft und 605 Exemplare gratis verteilt) garantiert ist.

4.6 Der von der Vorinstanz als erforderlich erachtete Abonnenten-Mindestanteil von 75% verfügt demnach nicht über eine genügende gesetzliche Grundlage. Die Beschwerde erweist sich insofern als begründet.

5.

Die Vorinstanz liess in ihrem Entscheid, nachdem sie die Voraussetzung von Art. 36 Abs. 3 Bst. c VPG nicht als erfüllt ansah, die Kriterien der Kostenpflicht und Nichtgewinnorientierung offen, ohne sie abschliessend zu beurteilen.

5.1 Gemäss Art. 36 Abs. 3 Bst. k VPG müssen Zeitungen und Zeitschriften kostenpflichtig sein. Gratispublikationen der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse sind von der Presseförderung ausgeschlossen. Mit diesem Kriterium wird sichergestellt, dass auch Abonnentinnen und Abonnenten, Mitglieder und Spenderinnen und Spender einen Beitrag leisten (etwa durch Mitgliederbeiträge, Spenden oder den Preis für ein Abonnement) und die Publikation nicht gratis erhalten. Werden Mitgliederbeiträge und Spenden bezahlt, gilt das Kriterium der Kostenpflichtigkeit als erfüllt (vgl. Erläuterungsbericht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK] zur VPG [nachfolgend: Erläuterungsbericht], S. 21; Wegleitung, Ziff. 2.2). Nachdem die vorliegende Zeitschrift gemäss Impressum der eingereichten Ausgabe 4/12 als Einzelheft zu Fr. 12.-- zu beziehen oder als Abonnement zu Fr. 76.-- erhältlich ist und eine nicht unbeträchtliche Anzahl der Gesamtauflage an Abonnenten versendet wird (vgl. vorstehende E. 4.5), ist die Voraussetzung der Kostenpflicht und damit Art. 36 Abs. 3 Bst. k VPG als erfüllt zu betrachten.

5.2

5.2.1 Nach Art. 36 Abs. 3 Bst. c VPG gelten nur Zeitungen und Zeitschriften als Mitgliedschafts- und Stiftungspresse, die von nicht gewinnorientierten Organisationen versendet werden. Gemäss Erläuterungsbericht zur VPG werden von Art. 36 Abs. 3 Bst. c VPG alle Organisationen erfasst, die nicht gewinnorientiert sind, unabhängig von ihrer Rechtsform. Die Organisation muss einen Nachweis über die Nichtgewinnorientierung erbringen. Als nicht gewinnorientiert gelten beispielsweise Organisationen, die steuerbefreit sind (Erläuterungsbericht, S. 21). Der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Mitgliedschaftspresse zufolge ist es erforderlich, dass zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern, das heisst den Empfängern des Presseerzeugnisses, ein mitgliedschaftsrechtliches Verhältnis besteht, wobei dieses nach geänderter, neuerer Rechtsprechung auch indirekter Art sein kann. Die Änderung der Rechtsprechung erfolgte aufgrund der Entwicklung in der Presselandschaft, in welcher viele Organisationen nicht mehr in der Lage sind, selber eine eigene Publikation herauszugeben (Urteil des Bundesgerichts 2C_385/2009 vom 8. Juni 2010 E. 2.3). Es ist somit zulässig, dass eine Organisation die an ihre Mitglieder gerichtete Publikation nicht selber herausgibt, sondern durch eine dritte Gesellschaft herausgeben lässt. In diesem Fall darf aber die herausgebende (dritte) Gesellschaft keinen gewinnorientierten Zweck verfolgen, sondern muss vielmehr das Ziel haben, eine Zeitung oder Zeit-

schrift zuhanden der Mitglieder der Organisation zu publizieren, welche sie geschaffen haben und deshalb auch die Kontrolle über sie behalten (Urteil des Bundesgerichts 2C_546/2009 vom 21. April 2010 E. 5.4). In Bezug auf das – zumindest indirekte – mitgliedschaftsrechtliche Verhältnis zwischen herausgebender Organisation und Empfänger des Presseerzeugnisses spielt es eine entscheidende Rolle, ob die Publikationen gegen einen Mitgliederbeitrag oder gegen eine blosse Abonnementsgebühr zugestellt werden (Urteil des Bundesgerichts 2C_385/2009 vom 8. Juni 2010 E. 2.6).

Auch wenn diese Rechtsprechung zum bis zum 30. September 2012 gültigen Postgesetz (AS 1997 2452) erging, ist sie auch auf den vorliegenden Fall anwendbar. So entspricht die neu auf Verordnungsebene geregelte Bestimmung (Art. 36 Abs. 3 VPG) hinsichtlich des Kriteriums der Nichtgewinnorientierung inhaltlich Art. 15 Abs. 3 PG in der Fassung vom 22. Juni 2007 (AS 2007 5645; zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-419/2013 vom 17. Oktober 2013 E. 3.2).

5.2.2 Zunächst ist festzuhalten, dass – entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin – der (nicht gewinnorientierte) Zweck der suissepro als Dachverband der Gesellschaften für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz nicht massgeblich ist, sondern derjenige der die Zeitschrift "IZA – Illustrierte Zeitschrift für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und in der Freizeit" herausgebenden Gesellschaft (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-419/2013 vom 17. Oktober 2013 E. 3.2 f.).

Als Herausgeberin der Zeitschrift wurde im Gesuchsformular um Presseförderung die Beschwerdeführerin aufgeführt. Auch eine Aktiengesellschaft oder eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung kann einen ideellen oder gemeinnützigen Zweck verfolgen (Urteile des Bundesgerichts 2C_385/2009 vom 8. Juni 2010 E. 2.3 und 2C_546/2009 vom 21. April 2010 E. 5.4). Die Beschwerdeführerin verfolgt gemäss Handelsregisterauszug folgenden Zweck: "Publikation von Informationen im Geschäfts- und Freizeitbereich. Kann alle Geschäfte tätigen, die geeignet sind, die Erreichung des Gesellschaftszwecks zu fördern oder direkt oder indirekt damit in Zusammenhang stehen, in Regie auch für andere Unternehmen und Verbände tätig werden, ferner Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten und sich an anderen Unternehmen beteiligen." Aufgrund des Handelsregisterauszugs ist der Nachweis der Nichtgewinnorientierung nicht erbracht; er schliesst eine solche aber auch nicht aus. Die

Beschwerdeführerin kreuzte im Gesuchsformular das entsprechende Feld (Bst. c "Gesuchsteller/in ist nicht gewinnorientiert") nicht an und unterliess es, Nachweise, die ihre Nichtgewinnorientierung belegen würden, einzureichen. Insbesondere sind in den Akten keine Statuten vorhanden, aus denen ein allfälliger nicht gewinnorientierter Zweck hervorgehen würde. Ob die Beschwerdeführerin daher tatsächlich einen solchen verfolgt, ist unklar. Des Weiteren ist vorliegend auch fraglich, ob ein mitgliedschaftliches Verhältnis gegeben ist. Die Beschwerdeführerin macht zwar geltend, dass es sich bei der fraglichen Zeitschrift um das offizielle Organ der suissepro handle. Doch fehlt etwa im Impressum der Zeitschrift ein Hinweis auf eine Mitgliedschaft; es ist lediglich die Rede von Abonnementen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_385/2009 vom 8. Juni 2010 E. 2.6). In Bezug auf das Kriterium der Nichtgewinnorientierung bestehen somit diverse sachverhaltliche Unklarheiten. Weitere Abklärungen erweisen sich deshalb als erforderlich.

5.2.3 Gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Eine Rückweisung ist als Ausnahme insbesondere dann angezeigt, wenn weitere Tatsachen festzustellen sind und die Vorinstanz aufgrund der von ihr eingenommenen Rechtsauffassung einzelne entscheidrelevante Gesichtspunkte nicht geprüft hat, bei deren Beurteilung sie einen Ermessensspielraum gehabt hätte (PHILIPPE WEISSENBERGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 61 N 16). Für die Abklärung des soeben Ausgeführten (E. 5.2.2) ist die Vorinstanz besser geeignet als das Bundesverwaltungsgericht, weshalb die Angelegenheit insofern an diese zurückzuweisen ist. Sie wird nach Anhörung der Beschwerdeführerin das Kriterium der Nichtgewinnorientierung gemäss Art. 36 Abs. 3 Bst. c VPG unter Berücksichtigung des vorliegenden Urteils neu zu beurteilen und neu zu verfügen haben.

6.

Die Beschwerde ist demnach im Eventualpunkt gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben. Die Angelegenheit ist zur weiteren Sachverhaltsabklärung sowie zu einem Neuentscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.

7.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Unterliegt sie nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der Beschwerde führenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, zu beurteilen (BGE 123 V 156 E. 3c und BGE 123 V 159 E. 4b). In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2601/2012 vom 3. Januar 2013 E. 4 m.H.). Die Beschwerdeführerin gilt damit als obsiegend, weshalb ihr keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.-- ist ihr daher nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids zurückzuerstatten.

7.2 Ganz oder teilweise obsiegende Parteien haben für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung und allfällige Auslagen der Partei. Das Gericht setzt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, mangels Einreichung einer solchen, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Vorliegend hat der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin keine Kostennote eingereicht. Da sich das Verfahren weder als besonders schwierig noch umfangreich erwies, wird die Parteientschädigung auf Fr. 1'500.--, inklusive Mehrwertsteuer und Auslagen, festgesetzt und der Vorinstanz zur Bezahlung auferlegt (Art. 64 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 10 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung vom 13. Dezember 2012 wird aufgehoben und die Angelegenheit zur Ergänzung des rechtserheblichen Sachverhalts und zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat sie dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Kontonummer anzugeben.

3.
Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Jürg Steiger	Mia Fuchs

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 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: