Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

2C 1189/2013

Urteil vom 25. September 2014

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Gerichtsschreiber Winiger.

Verfahrensbeteiligte
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
Beschwerdeführer, vertreten durch das Bundesamt für Kommunikation,

gegen

Binkert Publishing GmbH,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Lorenz Altenbach.

Gegenstand
Presseförderung,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 7. November 2013.

Sachverhalt:

A.
Am 19. September 2012 reichte die Binkert Publishing GmbH (im Folgenden: Binkert) beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) für ihre Zeitung "IZA - Illustrierte Zeitschrift für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und in der Freizeit" (im Folgenden: IZA) ein Gesuch um Zustellermässigung im Rahmen der Presseförderung ein.

Mit Verfügung vom 13. Dezember 2012 wies das BAKOM das Gesuch ab. Zur Begründung legte es dar, dass Zeitungen und Zeitschriften nur dann als förderungswürdig gälten, wenn sie an Mitglieder, Spenderinnen und Spender sowie Abonnentinnen und Abonnenten versendet würden. Hierbei würde es das BAKOM als ausreichend erachten, wenn die Zeitung zu mindestens 75 % an eine zahlende Leserschaft im Mitgliedschafts-, Spender- oder Abonnementsverhältnis verteilt werde. Diese Voraussetzung sei bei der Zeitung IZA nicht erfüllt, da lediglich 42.8 % der Gesamtauflage (1'600 von 3'740 Exemplaren) an Abonnenten bzw. Mitglieder versendet würden. Damit könne offen bleiben, ob die weiteren Voraussetzungen der Kostenpflicht bzw. Nichtgewinnorientierung erfüllt seien.

B.
Mit Eingabe vom 29. Januar 2013 gelangte die Binkert an das Bundesverwaltungsgericht und beantragte, die Verfügung des BAKOM sei aufzuheben und das Gesuch um Presseförderung gutzuheissen. Mit Urteil vom 7. November 2013 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde im Sinne der Erwägungen gut, hob die Verfügung des BAKOM auf und wies die Angelegenheit zur Ergänzung des rechtserheblichen Sachverhalts und zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurück.

C.
Das Eigenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), vertreten durch das BAKOM, erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Es beantragt, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. November 2013 sei aufzuheben und die Verfügung des BAKOM vom 13. Dezember 2012 zu bestätigen. Eventualiter sei die Sache an das BAKOM zurückzuweisen. Zudem beantragt das UVEK "in Anbetracht der vor dem Bundesgericht hängigen Fälle" die Sistierung des vorliegenden Verfahrens.

Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung. Die Binkert schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde richtet sich gegen einen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a und 86 Abs. 1 lit. a BGG). Der angefochtene Entscheid fällt nicht unter den Ausnahmekatalog von Art. 83 lit. k BGG, da Art. 16 Abs. 4 lit. a des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0; in Kraft getreten am 1. Oktober 2012) einen Anspruch auf Zustellermässigung einräumt, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Gegen den Rückweisungsentscheid ist sodann die Beschwerde zulässig, da dieser für das UVEK praxisgemäss einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG bewirken kann (BGE 133 V 477 E. 5.2 S. 483 ff.)

Die Beschwerde wurde frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereicht. Das BAKOM ist gestützt auf die Ermächtigung durch die Departementsvorsteherin (vgl. Art. 37 Abs. 2 lit. b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.10]) zur Beschwerde legitimiert, soweit der angefochtene Entscheid die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzen kann (Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG; vgl. dazu Art. 1 Abs. 3 lit. d der Organisationsverordnung vom 6. Dezember 1999 für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [OV-UVEK; SR 172.217.1]). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheit ist damit grundsätzlich einzutreten.

1.2. Gemäss Art. 38 PG werden die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes am 1. Oktober 2012 hängigen Verfahren nach neuem Recht beurteilt. Die Beschwerdegegnerin hat das Gesuch um Zustellermässigung am 19. September 2012 eingereicht. Damit war das Verfahren zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Postgesetzes hängig und ist das Gesuch entsprechend nach neuem Recht zu beurteilen.

1.3. Die Beschwerdegegnerin beantragt die Sistierung des vorliegenden Verfahrens in Hinblick auf die beiden am Bundesgericht hängigen Parallelverfahren 2C 1034/2013 bzw. 2C 1125/2013. Eine Sistierung erscheint jedoch nicht zweckmässig. Alle drei Verfahren werfen identische Rechtsfragen auf und sind entscheidreif. Die drei Verfahren werden zeitlich koordiniert und am gleichen Tag zusammen eröffnet.

2.
Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Trotzdem obliegt es dem Beschwerdeführer, sich in seiner Beschwerde sachbezogen mit den Darlegungen im angefochtenen Entscheid auseinanderzusetzen (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG). Das Bundesgericht prüft unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht - vorbehältlich offensichtlicher Fehler - nur die in seinem Ver-

fahren geltend gemachten Rechtswidrigkeiten (BGE 135 II 384 E. 2.2.1 S. 389; 134 III 102 E. 1.1 S. 105).

3.
Vorab gilt es festzuhalten, dass der Bund jedes Jahr im Rahmen der indirekten Presseförderung einen Betrag zur Verfügung stellt, indem er die Preisermässigungen für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften genehmigt. In den Jahren 2013 und 2014 beliefen sich diese Beträge auf total 50 Millionen Franken: 30 Millionen Franken werden für die Förderung der Regional- und Lokalpresse geleistet, woraus eine Ermässigung von 22 Rappen pro Exemplar in diesen beiden Jahren resultiert. 20 Millionen Franken sind für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse vorgesehen (www.bakom.admin.ch; Themen/Post & Presse/Presseförderung; besucht am 18. Juli 2014). Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist hier nicht der konkrete Betrag der Preisermässigung umstritten, sondern die Art und Weise, wie diese Preisermässigungen auf die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse verteilt werden.

4.

4.1. Beschwerdegegenstand vor dem Bundesgericht bildet somit die Frage, ob hier die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 3 lit. c der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG; SR 783.01; in Kraft getreten am 1. Oktober 2012) erfüllt sind. Gemäss dieser Bestimmung werden Zustellermässigungen nur für die Zeitungen und Zeitschriften der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse (im Folgenden der Einfachheit halber: Zeitungen) gewährt, die von nicht gewinnorientierten Organisationen an ihre Abonnentinnen und Abonnenten, ihre Spenderinnen und Spender oder ihre Mitglieder versendet werden, sofern auch die weiteren Voraussetzungen der Postgesetzgebung (etwa die Kostenpflichtigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 lit. k VPG) erfüllt sind.

Nicht Beschwerdegegenstand vor dem Bundesgericht bildet unbestrittenermassen die Teilfrage der Nichtgewinnorientierung gemäss Art. 36 Abs. 3 lit. c VPG. Diesbezüglich hat die Vorinstanz die Angelegenheit zur Neubeurteilung an das BAKOM zurückgewiesen (vgl. angefochtener Entscheid E. 5.2).

Die Vorinstanz hat sodann die Voraussetzung der Kostenpflicht (Art. 36 Abs. 3 lit. k VPG) als erfüllt betrachtet (vgl. angefochtener Entscheid E. 5.1). Das UVEK bestreitet nicht, dass die einzelnen Abonnemente der Zeitschrift IZA kostenpflichtig sind (vgl. Beschwerde Ziff. 2.2), weshalb darauf nicht mehr näher einzugehen ist.

4.2. Die Verfahrensbeteiligten sind sich weiter - zu Recht - einig, dass für die Auslegung von Art. 36 Abs. 3 lit. c VPG (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse) grundsätzlich die gleichen Überlegungen anzustellen sind wie in Bezug auf Art. 36 Abs. 1 lit. a VPG (Regional- und Lokalpresse), weshalb die Ausführungen zum Begriff "abonniert" in den beiden Parallelverfahren 2C 1034/2013 bzw. 2C 1125/2013 hier analog zu Anwendung kommen (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.5 und Beschwerde Ziff. 2.1.1).

Die Vorinstanz ist im Ergebnis zum Schluss gekommen, dass unter den abonnierten Zeitungen diejenigen Exemplare eines Zeitungstitels zu verstehen sind, die durch die Post an die Abonnenten, Mitglieder oder Spender verschickt werden.

Das BAKOM ist dagegen der Ansicht, dass die Voraussetzung der abonnierten Zeitung in Bezug zur Gesamtauflage der Zeitung zu setzen ist; d.h. ein minimaler Prozentsatz, konkret 75 % der Gesamtauflage müssen an die Abonnenten verschickt werden. Dies ergebe sich aus der teleologischen Auslegung des Begriffs Abonnement. Die Festsetzung eines minimalen Prozentsatzes von 75 % an abonnierten Exemplaren würde dem gesetzgeberischen Willen entsprechen, der die indirekte Presseförderung bewusst auf abonnierte Zeitungen der Regional- und Lokalpresse beschränkt habe, um eine zahlende Leserschaft und somit eine gewisse publizistische Unabhängigkeit und den Fortbestand einer vielfältigen Presse zu garantieren. Das Fazit der Vorinstanz beruhe auf einer falschen Auslegung des gesetzlichen Abonnementsbegriffs und würde zu einer zweckwidrigen und damit bundesrechtswidrigen Lösung führen.

4.3. Gemäss Art. 16 Abs. 3 PG sind die Preise für die Zustellung abonnierter Zeitungen und Zeitschriften distanzunabhängig. Sie entsprechen den in den grösseren Agglomerationen üblichen Preisen. Ermässigungen

werden gemäss Art. 16 Abs. 4 PG gewährt für die Zustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse (lit. a) bzw. von Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen an ihre Abonnenten, Mitglieder oder Spender (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse) in der Tageszustellung (lit. b). Der Bundesrat kann weitere Kriterien vorsehen; solche können insbesondere sein: das Verbreitungsgebiet, die Erscheinungshäufigkeit, der redaktionelle Anteil sowie das Verbot von überwiegender Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen (Abs. 5).

Gestützt auf diese Bestimmungen hat der Bundesrat die Postverordnung (VPG) erlassen, die am 1. Oktober 2012 in Kraft getreten ist. Art. 36 VPG lautet wie folgt:

"1 Zur Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse werden Zustellermässigungen gewährt. Anspruch auf Zustellermässigung haben Tages- und Wochenzeitungen nach Artikel 16 Absatz 4 Buchstabe a PG. Als Regional- und Lokalpresse gelten Tages- und Wochenzeitungen, die:
a. abonniert sind;
b. der Post zur Tageszustellung übergeben werden;
c. vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden;
d. mindestens einmal wöchentlich erscheinen;
e. nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen;
f. einen redaktionellen Anteil von mindestens 50 Prozent aufweisen;
g. nicht zur Mitgliedschafts-, Stiftungs-, Fach- oder Spezialpresse gehören;
h. nicht mehrheitlich in öffentlichem Eigentum stehen;
i. nicht von einer staatlichen Behörde herausgegeben werden;
j. kostenpflichtig sind;
k. eine beglaubigte Auflage von durchschnittlich mindestens 1000 und höchstens 40 000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen, wobei die Auflage von einer unabhängigen und anerkannten Prüfstelle beglaubigt sein muss;
l. zu keinem Kopfblattverbund mit einer Gesamtauflage von durchschnittlich mehr als 100 000 Exemplaren pro Ausgabe gehören, wobei sich die Gesamtauflage durch Addition der beglaubigten Auflagen der Kopfblätter und der Hauptzeitung pro Ausgabe ergibt und von einer unabhängigen und anerkannten Prüfstelle beglaubigt sein muss; und
m. mit den Beilagen höchstens 1 kg wiegen.
2 [...]
3 Zur Erhaltung einer vielfältigen Mitgliedschafts- und Stiftungspresse werden Zustellermässigungen gewährt. Anspruch auf Zustellermässigung haben Zeitungen und Zeitschriften nach Artikel 16 Absatz 4 Buchstabe b PG. Als Mitgliedschafts- und Stiftungspresse gelten 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.
4 [...]"

5.

5.1. Praxisgemäss bildet Ausgangspunkt jeder Auslegung der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 139 III 478 E. 6 S. 479 f.; 138 II 440 E. 13 S. 453). Das Bundesgericht gibt dabei keiner bestimmten Auslegungsmethode den Vorzug (BGE 139 IV 270 E. 2.2 S. 273; 139 V 250 E. 4.1 S. 254).

5.2. Der Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 lit. a VPG (”Tages- und Wochenzeitungen, die abonniert sind”) ist nicht eindeutig (vgl. auch den ungewöhnlichen französischen Wortlaut: ”quotidiens et hebdomaires en abonnement”). Das gleiche gilt für Art. 36 Abs. 3 lit. c VPG (Zeitungen, die an ”ihre Abonnentinnen und Abonnenten, ihre Spenderinnen und Spender, oder ihre Mitglieder versendet werden”). Der Wortlaut deutet eher auf einen Bezug zu den abonnierten (Einzel-) Exemplaren hin und weniger auf das Verhältnis zur Gesamtauflage.

Dieser Ausdruck ist erstmals in Art. 20 des Bundesgesetzes vom 2. Oktober 1924 betreffend den Postverkehr (Postverkehrsgesetz; aPVG; AS 1925 329) erschienen. Unter der Marginalie ”Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften” lautete die Bestimmung wie folgt:

” 1 Die Taxe für die Beförderung der im Inland gedruckten und erscheinenden Zeitungen und Zeitschriften, deren fortlaufende Nummern abonniert sind und vom Verleger mit der Post versandt werden, beträgt:
für jedes Stück bis 50 g 1 1/4 Rp.
für jedes Stück über 50 bis 75 g 1 1/2 Rp.
[...]”

Gemäss dieser Bestimmung waren unter dem Begriff ”abonnierte” Zeitungen und Zeitschriften somit die einzelnen Exemplare und nicht die Gesamtauflage zu verstehen. § 39 der Vollziehungsverordnung I vom 8. Juni 1925 zum Bundesgesetz betreffend den Postverkehr (AS 1925 353), der die Voraussetzungen für die Anwendung der Zeitungstaxe auflistete, enthielt die gleiche Marginalie.

Dieser Ausdruck wurde über viele Jahre und zahlreiche Revisionen der Postgesetzgebung weiter verwendet und in Art. 58 Abs. 1 lit. a der Vollziehungsverordnung I vom 1. September 1967 zum Bundesgesetz betreffend den Postverkehr (aVerordnung [1]; AS 1967 1405) unter dem Titel ”Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften” wie folgt präzisiert:

”Die eigentlichen abonnierten Blätter, d.h. Veröffentlichungen, die aufgrund eines Abonnementsvertrages versandt werden. Der Bezüger entrichtet grundsätzlich den Abonnementspreis selber. Durch Dritte bezahlte Abonnemente sind zulässig, sofern es sich um einzelne persönliche Geschenkabonnemente und nicht um irgendwelche Propaganda handelt.”

Aus der historischen Entwicklung der Bestimmung lässt sich somit ableiten, dass sie sich eher auf die einzelnen Exemplare bezogen hat, ohne dass daraus jedoch ein eindeutiger Schluss gezogen werden könnte. Keine weiteren erhellenden Erkenntnisse liefern sodann die diversen Beratungen der Postgesetzgebung in den eidgenössischen Räten.

5.3.

5.3.1. Sodann ist festzuhalten, dass sich der Gesetzgeber auch auf das Kriterium des Verhältnisses in Bezug

auf die Gesamtauflage bezogen hat. Die Botschaft vom 20. April 1994 über die Änderung des Postverkehrsgesetzes (BBl 1994 873, Ziff. 23 zu Art. 10 Abs. 1bis S. 879) hält fest, dass als Kriterium für die Anwendung der Taxen auch berücksichtigt wird, in welchem Umfang die Auflage den PTT-Betrieben zur Beförderung übergeben wird. Damit sollte ein tarifarischer Anreiz geschaffen werden, den PTT-Betrieben die Auflage möglichst im ganzen Umfang zur Beförderung zu übergeben und ihre Infrastruktur nicht nur in kostenintensiven Regionen in Anspruch zu nehmen (vgl. auch schon Art. 44 Abs. 1 lit. a in fine der aVerordnung [1]; AS 1990 1458). Dieses Erfordernis war in Art. 10 Abs. 1bis aPVG (in der am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Fassung; AS 1995 5489) enthalten und wurde in Art. 15 des Postgesetzes vom 30. April 1997 (aPG; AS 1997 2452) aufgenommen. Art. 41 Abs. 2 der aVerordnung (1) in der Fassung vom 29. November 1995 (AS 1995 5492) präzisierte, dass die Grundtaxe um 10 Rappen je Exemplar ermässigt werde, wenn der Verleger die gesamte Auflage den PTT-Betrieben zur Zustellung übergebe; wenn er nicht die gesamte, jedoch mindestens
50 Prozent der Auflage übergebe, betrage die Ermässigung 5 Rappen je Exemplar.

Für die Kleinverleger erwies sich diese "Treueprämie" jedoch zum Teil als goldene Fessel, nahm es ihnen doch den Spielraum bezüglich der Verteilung eines Teils ihrer Auflage durch private Zusteller in der Frühzustellung; die Regelung wurde deshalb nicht ins neue Gesetz übernommen (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. Februar 2007 betr. Parlamentarische Initiative "Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten", BBl 2007 1589, Ziff. 2.2.1 in fine; im Folgenden: Bericht der Staatspolitischen Kommission).

5.3.2. Die gleichen Überlegungen liegen auch dem Erläuterungsbericht des UVEK zur Postverordnung vom 29. August 2012 zugrunde (http://www.uvek.admin.ch/themen/service public/00601/01470/index.html?lang=de); unter dem Kapitel über die Förderung der Regional- und Lokalpresse (S. 20 ff.) erläutert der Bericht die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 1 lit. a-m VPG. In Bezug auf lit. c, wonach die Zeitungen "vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden", präzisiert der Bericht, dass "mindestens 75 % der Auflage in der Schweiz verbreitet werden muss". Dagegen findet sich in Bezug auf lit. a keine solche Bemerkung für das Kriterium der abonnierten Zeitungen.

Aus dem Erläuterungsbericht kann damit geschlossen werden, dass nur in Bezug auf die Verbreitung in der Schweiz ein Verhältnis von 75 % der Gesamtauflage verlangt wurde, nicht hingegen in Bezug auf die abonnierten Exemplare. Der Bericht liefert damit keine Anhaltspunkte, wonach die Presseförderung für Pressetitel mit einer beschränkten Abonnentenzahl eingeschränkt werden sollte.

5.4. Daraus folgt, dass der Wortlaut sowie die historische Auslegung der Bestimmung eher darauf hindeuten, dass sich das Kriterium "abonniert" auf das (Einzel-) Exemplar einer Zeitung und nicht auf die Gesamtauflage bezieht. Allerdings erlauben diese Auslegungsmethoden aufgrund der teilweise widersprüchlichen Hinweise noch keine abschliessende Beurteilung.

Aus diesem Grund ist im Folgenden eine systematische (vgl. E. 6 hiernach) und teleologische (vgl. E. 7 hiernach) Auslegung der Bestimmung von Art. 36 Abs. 1 lit. a bzw. Abs. 3 lit. c VPG vorzunehmen.

6.

6.1. Art. 36 VPG erwähnt in Abs. 1 lit. a-m die Kriterien, welche die Zeitungen erfüllen müssen, um in den Genuss der Zustellermässigung zu kommen. Einige dieser Kriterien nehmen Bezug auf die Gesamtauflage, so etwa lit. c (Verbreitung vorwiegend in der Schweiz), lit. d (Erscheinung mindestens einmal wöchentlich) oder lit. f (Aufweisen eines redaktionellen Anteils von mindestens 50 %). Demgegenüber beziehen sich gewisse Kriterien klarerweise auf die einzelnen Exemplare, so etwa lit. b (Übergabe an die Post zur Tageszustellung) oder lit. m (Höchstgewicht 1 kg inkl. Beilagen). Unklarheit besteht in Bezug auf lit. j (Zeitungen, die kostenpflichtig sind).

Die erwähnten Kriterien beziehen sich also sowohl auf die Gesamtauflage als auch auf die einzelnen Exemplare. Somit kann daraus - entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers - auch in Bezug auf Art. 36 Abs. 3 lit. c VPG nicht geschlossen werden, dass die systematische Auslegung in Richtung einer Referenz auf die

Gesamtauflage hindeuten würde. Auch wenn daraus keine eindeutigen Schlüsse gezogen werden können, kann immerhin festgehalten werden, dass Art. 36 Abs. 1 VPG einige Kriterien detailliert regelt, aber nirgends die Rede davon ist, dass ein bestimmtes Verhältnis zwischen Abonnementen und Gesamtauflage zu erreichen wäre.

6.2. Es gilt festzuhalten, dass hier - entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers - die Gratiszeitung nicht der "abonnierten" Zeitung sondern der kostenpflichtigen Zeitung (Art. 36 Abs. 1 lit. j VPG) gegenüberzustellen ist; eine abonnierte Zeitung kann sowohl eine Gratiszeitung (wie z.B. das Magazin der Universität Lausanne "Allez savoir"!) wie auch eine kostenpflichtige Zeitung sein. Der Beschwerdeführer vermischt diese Begriffe in der Rekursschrift, was diese teilweise schwer verständlich macht. Dazu kommt, dass es sinnlos ist, die Voraussetzung der Kostenpflichtigkeit vom Begriff des Abonnements abhängig zu machen, da diese ausdrücklich in Art. 36 Abs. 1 lit. k VPG enthalten ist.

7.

7.1. Die Presseförderung bezweckt die Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse bzw. Mitgliedschafts- und Stiftungspresse (Art. 36 Abs. 1 Satz 1 bzw. Abs. 3 Satz 1 VPG; vgl. auch BGE 129 III 35 E. 4.2 S. 38 und Bericht der Staatspolitischen Kommission, Ziff. 2.2.2 S. 1602). Die Erhaltung dieser Vielfalt ist für eine funktionierende Demokratie wesentlich. Die zugrunde liegende Idee ist dabei die Förderung einer Presse, die möglichst unabhängig von Inserenten ist, um die Meinungsvielfalt zu garantieren. Diese Unabhängigkeit kann namentlich von fixen Einnahmen, unter anderem aus Abonnementen, abhängen. Es gilt daher den Abschluss von Abonnementen zu fördern, da jedes Abonnement einen Schritt in eine grössere finanzielle Unabhängigkeit darstellt. In diesem Sinne ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, wenn er ausführt, dass die Unabhängigkeit einer Zeitung umso grösser ist, je höher die Zahl der Abonnenten ausfällt. Es gilt jedoch zu differenzieren: Die journalistische Unabhängigkeit ist ein relativer Begriff; die Korrelation zwischen einem hohen Anteil an Abonnenten und der redaktionellen Unabhängigkeit ist nicht absolut. So trifft es nicht zu, dass Zeitungen mit einer kleinen Abonnentenzahl weniger abhängig wären als
Zeitungen mit einem höheren Anteil an Abonnenten. Es genügt beispielsweise, dass ein einziger Inserent eine wichtige Rolle im wirtschaftlichen Fortkommen einer Zeitung spielt, um die Unabhängigkeit in Frage zu stellen und dies losgelöst von der Anzahl der Abonnemente. Die journalistische Unabhängigkeit ist sodann nur ein Ziel der Presseförderung und bildet hier keine formelle Voraussetzung für die Erlangung der umstrittenen Zustellermässigung.

Das Bundesgericht hat bereits in BGE 120 Ib 142 E. 3c/bb S. 145 f. in allgemeiner Weise ausgeführt, der verbilligte Zeitungstransport soll die Abonnierung und die regelmässige Lektüre von Zeitungen und Zeitschriften und damit den Fortbestand einer vielfältigen vom Leser gewünschten und mitgetragenen Presse erleichtern. Eine solchermassen erwünschte Förderung kann durch eine Unterstützung für jede einzelne abonnierte Zeitung erreicht werden, ohne dass dazu eine Limite von 75 % der Gesamtauflage erreicht werden muss; diese Limite ist im Übrigen dermassen hoch angesetzt, dass nur sehr gut etablierte Zeitungen davon profitieren können.

7.2. Der Beschwerdeführer macht geltend, ein Abo-Mindestanteil von 75 % schütze die kleineren Zeitungen und verhindere, dass Zeitungen subventioniert würden, die gar keine Unterstützung nötig hätten. Er führt als Beispiel einen Titel an, der nur 1'000 Abonnenten habe, aber wirtschaftlich stark genug sei, um 40'000 Exemplare zu publizieren; dieser würde ohne die Limite von 75 % von einer Zustellermässigung für die 1'000 abonnierten Exemplare profitieren.

Es trifft wohl zu, dass die Unterstützung eines Titels, der in der Lage ist 40'000 Exemplare (bzw. 300'000 Exemplare für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse) zu publizieren, aber nur 1'000 Abonnemente aufweist, an der Grenze dessen liegt, was der Gesetzgeber beabsichtigt hat; dieses Resultat ist jedoch die Konsequenz des gewählten Systems und der festgelegten Kriterien, die einen gewissen Schematismus mit sich bringen. Es handelt sich indes um einen extremen Einzelfall, der sich an den in Art. 36 Abs. 1 lit. k bzw. Abs. 3 lit. h VPG festgehaltenen Limiten der beglaubigten Auflagen orientiert. Zudem würde in diesem Fall die Ermässigung nur für die 1'000 abonnierten und nicht für die restlichen 39'000 (bzw. 299'000) Exemplare zur Anwendung kommen, was letztlich eine bescheidene Unterstützung darstellt.

Zudem wird das Argument des Beschwerdeführers, wonach die Limite von 75 % die kleineren Zeitungen schützen würde, durch Angaben auf seiner eigenen Homepage widerlegt. Dort wird ausgeführt, dass 2014 142 Publikationen die Voraussetzungen für eine Zustellermässigung erfüllt hätten, womit die Anzahl der berechtigten Titel im Vergleich zum Vorjahr nahezu gleich geblieben sei. Innerhalb der Titel sei es aber zu Verschiebungen gekommen. Kleinere Titel seien weggefallen, dafür solche mit grösseren Auflagen neu dazugekommen. Die Limite von 75 % schützt damit nicht in erster Linie die kleineren Publikationen.

7.3. Der Beschwerdeführer macht noch einen scheinbaren Widerspruch des angefochtenen Urteils in Bezug auf Art. 36 Abs. 1 lit. k VPG geltend, der eine beglaubigte Auflage von durchschnittlich zwischen 1'000 und 40'000 Exemplaren pro Ausgabe verlangt. Gemäss dem angefochtenen Urteil handelt es sich bei den 1'000 Exemplaren um abonnierte Exemplare; hingegen geht die Vorinstanz davon aus, dass dies bei der maximalen Limite von 40'000 Exemplaren nicht der Fall ist.

In der Tat sollte es sich aus dem Zusammenhang ergeben, dass sich die untere und obere Grenze der durchschnittlichen Auflage aufeinander beziehen. Es erscheint wenig konsequent, wenn die 1'000 Exemplare abonniert sein müssen, die Maximallimite von 40'000 Exemplaren dagegen nicht. An sich wäre es logischer, wenn lit. k dieser Bestimmung sowohl in Bezug auf die minimale wie maximale Limite nicht noch zusätzlich das Kriterium des Abonnements aufstellen würde; damit müssten die verlangten 1'000 Exemplare nicht zwingend abonnierte Exemplare sein.

Das Kriterium der 1'000 Abonnemente stammt aus Art. 38 lit. c der Postverordnung vom 26. November 2003 (aVPG; AS 2003 4753), die bis zum 30. September 2012 in Kraft stand (AS 2012 5039). Demnach wurde der Vorzugspreis für die Beförderung von Zeitungen gewährt, die "zur Beförderung an mindestens 1'000 Abonnentinnen und Abonnenten aufgegeben werden". Indessen enthielt diese Bestimmung keine Hinweise auf eine minimale oder maximale Auflage, die vergleichbar wäre mit Art. 36 Abs. 1 lit. k VPG. Er erscheint wahrscheinlich, dass diese beiden Kriterien (einerseits Abonnement und andererseits minimale Auflage) unter Art. 38 lit. c aVPG noch vereinigt waren und in der Folge auf zwei Bestimmungen aufgeteilt wurden (Art. 36 Abs. 1 lit. a VPG in Bezug auf das Abonnement bzw. Art. 36 Abs. 1 lit. k VPG in Bezug auf die Auflage).

Die Frage kann letztlich offen gelassen werden, da im vorliegenden Fall IZA mehr als 1'000 Abonnenten aufweist.

7.4. Bis Ende 2012 gewährte somit die Post den Vorzugspreis für die Beförderung für Zeitungen für die abonnierten Exemplare. Nach dem Gesagten gibt es nun aber keinen Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber von dieser Praxis hätte abweichen wollen.
Daraus folgt, dass die teleologische Auslegung von Art. 36 Abs. 1 lit. a bzw. Abs. 3 lit. c VPG dahin geht, die Zustellermässigung an die einzelnen abonnierten Exemplare anzuknüpfen; dagegen kann nicht abgeleitet werden, dass ein bestimmtes Verhältnis an der Gesamtauflage erreicht werden müsste.

8.
Daraus ergibt sich, dass die Beschwerde abgewiesen werden muss.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der anwaltlich vertretene Beschwerdegegner hat Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Das Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation hat dem Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'000.– auszurichten.

4.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 25. September 2014

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Winiger