Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-386/2013

Urteil vom 30. Oktober 2013

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richter André Moser,
Gerichtsschreiberin Yvonne Wampfler Rohrer.

Parteien

Fridolin Druck und Medien Walter Feldmann AG,
Hauptstrasse 2, 8762 Schwanden GL,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Kommunikation BAKOM, Abt. Medien und Post, Sektion Post, Zukunftsstrasse 44, 2501 Biel/Bienne,
Vorinstanz.

Gegenstand

Presseförderung.

Sachverhalt:

A.
Am 11. September 2012 hat die Fridolin Druck und Medien Walter Feldmann AG (Gesuchstellerin) beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) für ihre Zeitung "FRIDOLIN, Die Regionalzeitung mit Amtsblatt im Wirtschaftsraum Glarus" (FRIDOLIN) ein Gesuch um Zustellermässigung gemäss Art. 16 Abs. 4 Bst. a des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG, SR 783.0) eingereicht (das Gesuchsformular ist auf den 10. September 2012 datiert, das Begleitschreiben indessen auf den 11. September 2012). Im Gesuchsformular gab die Gesuchstellerin an, über 2'347 entgeltliche Abonnementsverhältnisse und eine beglaubigte Gesamtauflage von 29'707 Exemplaren zu verfügen.

B.
Mit Verfügung vom 13. Dezember 2012 wies das BAKOM das Gesuch der Gesuchstellerin um Presseförderung ab. Zur Begründung legte es dar, gemäss Art. 36 Abs. 1 Bst. a der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG, SR 783.01) würden Tages- und Wochenzeitungen als Titel der förderungsberechtigten Regional- und Lokalpresse gelten, wenn sie abonniert seien. Hierbei würde das BAKOM es als ausreichend erachten, wenn die Zeitung zu mindestens 75 % an eine zahlende Leserschaft im Abonnementsverhältnis verteilt werde. Diese Voraussetzung sei bei der Zeitung FRIDOLIN nicht erfüllt. Der Anteil entgeltlicher Abonnementsverhältnisse im Verhältnis zur Gesamtauflage betrage gerade mal ca. 8 %.

C.
Mit Eingabe vom 23. Januar 2013 gelangt die Gesuchstellerin (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ans Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die Verfügung des BAKOM vom 13. Dezember 2012 sei aufzuheben und das Gesuch um Presseförderung ab 1. Januar 2013 gutzuheissen. Zur Begründung legt die Beschwerdeführerin insbesondere dar, das BAKOM habe den Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG rechtswidrig ausgelegt. Dieser gewähre nämlich allen Tages- und Wochenzeitungen, die abonniert seien, Anspruch auf eine Zustellermässigung. Zudem sei zu berücksichtigen, dass das BAKOM den Abonnement-Grenzwert von 75 % willkürlich festgelegt und auch nicht rechtsgenüglich begründet habe. Weiter würde ein Grossteil der Zeitungen mit Grossauflagen operieren und somit würden konsequenterweise alle Titel, welche weniger als 75 % der Auflage abonniert vertreiben, vollumfänglich von der Presseförderung ausgeschlossen werden. Letztlich unterstelle das BAKOM in der Praxis selber

diverse Titel, welche weniger als 75 % ihrer Auflage an eine zahlende Leserschaft im Abonnementsverhältnis verteilen, der Presseförderung.

D.
Das BAKOM stellt am 21. Februar 2013 ein Sistierungsgesuch, welchem mit Zwischenverfügung vom 7. März 2013 entsprochen und das Beschwerdeverfahren bis zum 30. April 2013 sistiert wird. Die Sistierung des Verfahrens wird mit Verfügung vom 6. Mai 2013 von Amtes wegen wieder aufgehoben und die Instruktion fortgesetzt. Dabei wird das BAKOM ersucht, bis am 5. Juni 2013 seine Vernehmlassung einzureichen.

E.
Das BAKOM (nachfolgend: Vorinstanz) reicht dem Bundesverwaltungsgericht am 5. Juni 2013 seine Vernehmlassung zur Beschwerde ein und schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Der Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG richte seine Vorgabe "abonniert" klar an die Gesamtauflage und nicht an das einzelne Exemplar. Dieser Schluss ergebe sich aus der vom Gesetzgeber angestrebten publizistischen Unabhängigkeit, welche finanzielle Unabhängigkeit bedinge. Diese könne ihrerseits nur erreicht werden, wenn eine Zeitschrift über eine Vielzahl regelmässig zahlender Abonnentinnen und Abonnenten verfüge. Somit sei ein Abonnement-Grenzwert von 75 % der Gesamtauflage erforderlich. Auch die Systematik des Kriterienkatalogs von Art. 36 Abs. 1 VPG spreche für ihre Auslegung, da alle Kriterien jeweils von der Gesamtauflage und bei jeder Ausgabe erfüllt sein müssten. Ihrer Pflicht zur Begründung der Verfügung vom 13. Dezember 2012 sei sie vollends nachgekommen. Nicht zuletzt, weil es sich bei der Beurteilung der Gesuche im Rahmen der Presseförderung um ein Massengeschäft handle und somit herabgesetzte Anforderungen an das Begründungsmass gelten würden. Weiter habe das BAKOM nicht gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstossen, da es sich bei den durch die Beschwerdeführerin aufgezählten Zeitungen um solche mit einer periodisch erscheinenden Grossauflage handle, was bei der Zeitung FRIDOLIN nicht zutreffe.

F.
Die Beschwerdeführerin lässt die Frist zur Einreichung von Bemerkungen zur Vernehmlassung der Vorinstanz ungenützt verstreichen.

G.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten be-

findlichen Schriftstücke wird, soweit entscheiderheblich, im Rahmen der 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), sofern sie von Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 VGG als Vorinstanzen gelten, und überdies keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Das BAKOM gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

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

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Die Beschwerdeführerin kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG).

3.

3.1 Die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften durch die Post zu ermässigten Tarifen ist zunächst im PG 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). Gemäss Art. 16 Abs. 5 PG sind von den Ermässigungen Titel ausgeschlossen, die zu einem Kopfblattverbund mit über 100'000 Exemplaren beglaubigter Gesamtauflage gehören. Zudem 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 (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 3.1 und A-142/2013 vom 27. Mai 2013 E. 3.1).

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. 1 Bst. a VPG erhalten Tages- und Wochenzeitungen nach Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG eine Zustellermässigung, wobei als Regional- und Lokalpresse Tages- und Wochenzeitungen gelten, 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 1'000 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.

3.3 Ermässigungen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften werden seit jeher nur abonnierten Veröffentlichungen gewährt (vgl. dazu ausführlich den historischen Rückblick im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 3.3). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung rechtfertigt sich diese tarifarische Vorzugsbehandlung abonnierter Zeitungen deshalb, weil diese die spezifische Aufgabe der Presse in einem pluralistischen Staat gerade auch wegen ihres Vertriebssystems besser wahrnehmen würden als Gratispublikationen. Die zahlende Leserschaft sichere der Presse eine gewisse – freilich zusehends von Inserenten bedrohte – publizistische Unabhängigkeit. Die Gewährung von Vorzugspreisen solle gerade die Abonnierung und regelmässige Lektüre von Zeitungen und damit den Fortbestand einer vielfältigen, von den Leserinnen und Lesern gewünschten und mitgetragenen Presse erleichtern. Auch wenn abonnierte Zeitungen zu einem wesentlichen Teil aus Werbeeinnahmen finanziert würden, führe das entgeltliche Abonnementssystem doch zu einer stärkeren Leserbindung und zu grösserer Freiheit. Das Vorliegen eines entgeltlichen Abonnementsvertrags stelle überdies ein formales, durch die Post einfach zu kontrollierendes Erfordernis dar, das eine verpönte staatliche Inhaltskontrolle weitgehend erübrige und stattdessen an den bekundeten Willen der Abonnentinnen und Abonnenten, das heisst an deren inhaltliche Beurteilung des Presseprodukts, anknüpfe (BGE 120 Ib 142 E. 3c.bb-cc; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 3.4 und A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 5.1 mit weiteren Hinweisen).

3.4 Nach der Rechtsprechung ist die Gewährung von Ermässigungen für "abonnierte" Zeitungen an das Bestehen eines entgeltlichen Abonnementsverhältnisses, das heisst eines "entgeltlichen Abonnementsvertrags" zwischen einer Zeitung und ihren Empfängerinnen und Empfängern gebunden (vgl. neben dem bereits erwähnten BGE 120 Ib 142 auch BGE 129 III 35 E. 4.2, BGE 101 Ib 178 E. 1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 5.2 mit weiteren Hinweisen).

4.

Die Konkretisierung einer Norm im Hinblick auf einzelne Lebenssachverhalte geschieht durch Auslegung. Deren Ziel ist die Ermittlung des Sinngehalts der Bestimmung. Als Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Gesetzesbestimmung zu betrachten. Ist dieser nicht ganz klar beziehungsweise bestehen Gründe für die Annahme, er gebe nicht den wahren Sinn der Vorschrift wieder, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite gesucht werden. Diesfalls ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm, auf ihren Zweck und auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt, abzustellen. Bei der Auslegung gelangen die grammatikalische, historische, systematische und teleologische Auslegungsmethode zur Anwendung. Das Bundesgericht hat sich dabei stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen. Hierbei werden all jene Methoden kombiniert, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft besitzen. Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung entspricht, wobei bei jungen Erlassen – wie vorliegend – dem Willen des Gesetzgebers ein grosses Gewicht beigemessen wird (vgl. dazu BGE 138 III 359 E. 6.2, BGE 134 II 249 E. 2.3, BGE 131 II 710 E. 4.1, BGE 131 II 697 E. 4.1; BVGE 2012/15 E. 3, BVGE 2007/7 E. 4.4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 5, A-142/2013 vom 27. Mai 2013 E. 4 und A-3051/2011 vom 8. März 2012 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 214 ff.).

5.

Unbestritten ist, dass es sich bei der Beschwerdeführerin um eine gewinnorientierte Organisation handelt und demnach Art. 16 Abs. 4 Bst. b PG nicht zur Anwendung kommt. Auch die übrigen, in Art. 36 Abs. 1 VPG aufgeführten Anspruchsvoraussetzungen stehen nicht im Streit. Des Weiteren gehört die Zeitung FRIDOLIN nicht zu einem Kopfblattverbund mit über 100'000 Exemplaren beglaubigter Gesamtauflage gemäss Art. 16 Abs. 5 PG.

Im vorliegenden Fall ist strittig und zu prüfen, ob die Vorinstanz der Zeitung FRIDOLIN eine Zustellermässigung ab 1. Januar 2013 gestützt auf Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG verweigern durfte, da die Zeitung nicht als "abonniert" gelte und demnach die Voraussetzung von Art. 36 Abs. 1

Bst. a VPG nicht erfülle. Zur Klärung dieser Frage ist nachfolgend der Begriff "abonniert" näher auszulegen.

5.1 Zur Frage der "abonnierten" Zeitung vertritt die Vorinstanz die Auffassung, dass nur Tages- und Wochenzeitungen, welche zu mindestens 75 % an eine zahlende Leserschaft im Abonnementsverhältnis verteilt werden, als "abonnierte" Zeitungen gelten würden. Dies würde dem gesetzgeberischen Willen entsprechen, welcher 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. Die finanzielle Unabhängigkeit lasse sich nur erreichen, wenn die Zeitung über eine gewisse Menge – eben einer Vielzahl – von regelmässig zahlenden Abonnentinnen und Abonnenten verfüge. Die Vorgabe "abonniert" sei dabei an die Gesamtauflage und nicht an das einzelne Exemplar gerichtet. Des Weiteren trage diese Auslegung auch der Systematik des Kriterienkatalogs von Art. 36 Abs. 1 VPG Rechnung, da sämtliche dort aufgelisteten Kriterien von der Gesamtauflage und bei jeder Ausgabe erfüllt sein müssten. Der Anteil entgeltlicher Abonnementsverhältnisse im Verhältnis zur Gesamtauflage betrage bei der Zeitung FRIDOLIN gerade mal ca. 8 %, womit sie die Voraussetzung nicht erfülle und ihr somit keine Ermässigung bei der Zustellung gewährt werden könne.

5.2 Dem hält die Beschwerdeführerin entgegen, dass der Wortlaut dahingehend auszulegen sei, dass für abonnierte Zeitungsexemplare von Regional- und Wochenzeitungen Zustellermässigungen – hingegen für nicht abonnierte Exemplare keine Zustellermässigungen – zu gewähren seien. Ob nunmehr 75 % oder gar 100 % der Auflage im Abonnementsverhältnis verteilt werden, sei irrelevant. Die Zeitung FRIDOLIN vertreibe rund 2'300 Exemplare im Abonnementsverhältnis; nur für diese habe sie um Zustellermässigung ersucht und für diese stünde ihr eine Ermässigung auch zu.

6.

Weder das Postgesetz noch die Postverordnung definieren, was unter "abonniert" im Sinne der Postgesetzgebung zu verstehen ist. Sie klären nicht auf, ob sich "abonniert" an das Einzelexemplar richtet oder – wie von der Vorinstanz geltend gemacht – eine Zeitung nur dann als "abonniert" gelte, wenn diese einen bestimmten Anteil entgeltlicher Abonnemente im Verhältnis zur Gesamtauflage aufweisen könne. Auch der Erläuterungsbericht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Ver-

kehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur VPG vom 29. August 2012 (im Folgenden: Erläuterungsbericht VPG) und die Botschaft des Bundesrates zum Postgesetz vom 20. Mai 2009 (nachfolgend: Botschaft zum PG, BBl 2009 5181 ff.) bieten keine Erläuterungen zum Inhalt und zur Bedeutung dieser Anspruchsvoraussetzung (vgl. ausführlicher Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 6.1).

7.
Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in diesem Zusammenhang bereits in seinem Urteil A-469/2013 vom 27. September 2013 mit dem Begriff "abonniert" beschäftigt und diesen ausgelegt. Es hat sich dabei vom Methodenpluralismus leiten lassen (vgl. E. 4).

7.1 Hinsichtlich der historischen Auslegung führte das Bundesverwaltungsgericht aus, dass die Postgesetzgebung noch vor dem Jahr 2008 erlaubte, den Vorzugspreis für die Beförderung von dem der Post aufgegebenen Anteil an der Gesamtauflage abhängig zu machen. Dieser Anteil sollte zuerst zumindest 100 Exemplare derselben Auflage – später gar 1'000 Exemplare – betragen, was einer Mindestauflage gleichkam. Sodann existierte ein System der Treueprämie; hierbei belohnte die Post die grössten Kunden dadurch, dass ihnen Vorzugspreise für eine bestimmte Anzahl anvertrauter Exemplare gewährt wurden. Dieses System wurde unter anderem von der Wettbewerbskommission (WEKO) kritisiert und schliesslich nicht in die geänderte Fassung von 2008 des alt Art. 15 PG (AS 2007 5645 5647; BBl 2007 1589 2547) aufgenommen (vgl. zum ganzen Abschnitt ausführlich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 6.2.1–6.2.6). Im Gegenteil führte das Parlament mit Wirkung seit 1. Januar 2008 (vgl. alt Art. 15 Abs. 2 Bst. h PG [AS 2007 5645 5647; BBl 2007 1589 2547]) eine Auflage von mindestens 1'000 und höchstens 40'000 Exemplaren pro Ausgabe ein, welche ebenfalls in den heutigen Art. 36 Abs. 1 Bst. k VPG aufgenommen wurde. Wie soeben erwähnt, waren nämlich nach früherem Recht selbst überregional tätige Verlagshäuser mit auflagenstarken Titeln in das System der indirekten Presseförderung einbezogen, wobei das Parlament von der von verschiedenen Seiten als "Giesskannenprinzip" kritisierten Regelung Abstand genommen und die noch zur Verfügung stehenden Gelder ausschliesslich auf die Förderung von kleinauflagigen Titeln der Regional- und Lokalpresse konzentriert hat (Initiative der SPK-NR vom 15. Februar 2007 ["Parlamentarische Initiative Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten", BBl 2007 1589 1600 ff.]; vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013

E. 6.2.6, A-3049/2011 vom 8. März 2012 E. 6.4 und A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 6.1.2).

Insgesamt führt die historische Auslegung somit zum Resultat, dass es nie Wille des Gesetzgebers war, die indirekte Presseförderung an die Bedingung zu knüpfen, dass ein gewisser Prozentsatz von Abonnementsverträgen erreicht werden müsse. Aus ihr kann nicht geschlossen werden, dass sich der Begriff "abonniert" an die Gesamtauflage und nicht an jedes einzelne Exemplar richte (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 6.2.7).

7.2 Bei der teleologischen Auslegung gab das Bundesverwaltungsgericht im oben genannten Urteil zu bedenken, dass gemäss dem Parlament die indirekte Presseförderung der Erhaltung einer nicht nur vielfältigen, sondern gerade auch unabhängigen Presse diene (vgl. dazu ausführlich Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB], 2007 N 507 ff. und AB 2007 S 421 ff.; BGE 129 III 35 E. 4.2); daran knüpfe die Bedingung eines entgeltlichen Abonnementsvertrags. Es führte weiter aus, der verbilligte Zeitungstransport solle die Abonnierung und die regelmässige Lektüre von Zeitungen und Zeitschriften erleichtern (vgl. auch BGE 120 Ib 142 E. 3c.bb). Sinn der gesetzlichen Ordnung sei es, der Presse die Erfüllung ihrer im allgemeinen Interesse liegenden Aufgabe zu ermöglichen (vgl. auch BGE 120 Ib 142 E. 3c.bb). Der verbilligte Zeitungstransport werde jenen Zeitungen gewährt, die aufgrund eines entgeltlichen Abonnementsvertrags der Post übergeben werden; damit werde deren Subskription zu einem erschwinglichen Preis ermöglicht und so die regelmässige Lektüre gewährleistet. Gleichzeitig führte es aus, dass Dank der Presseförderung die Titel der Regional- und Lokalpresse ihre Abonnementspreise tiefer halten könnten, wobei ein Wegfall teils Preissteigerungen von bis zu 20 % bedeuten würde (vgl. dazu Evaluation der Presseförderung seit 2008 und alternativer Modelle, Schlussbericht vom 22. Dezember 2010 zuhanden des UVEK, S. 7, publiziert auf der Webseite des Bundesamtes für Kommunikation < http://www.bakom.admin.ch > Themen > Radio und Fernsehen > Bildung, Forschung, Archivierung > Beiträge > Beiträge und Studien Medienforschung 2010 > ECOPLAN: Schlussbericht Evaluation der Presseförderung seit 2008 und alternativer Modelle, besucht am 23. Oktober 2013). Gerade für kleinauflagige Titel der Regional- und Lokalpresse wäre es kontraproduktiv zu verlangen, dass zumindest 75 % der Auflage im Abonnementsverhältnis verteilt werde, um von der indirekten Presseförderung zu profitieren. Die Anzahl verkaufter Titel im Abonnementsverhältnis hange nämlich vom Bekanntheitsgrad und der Qualität

der Zeitung ab, welche sich nicht auf Dauer und aufgrund einer zu Ermässigungen ermutigenden Politik verwirklichen lasse. Vielmehr sei es nicht falsch anzunehmen, dass wenn sich die Abonnementsanzahl erhöhe, auch die Auflage insgesamt steige, was wiederum eine ausreichende Präsenz am Kiosk sichere. Diesfalls lasse sich das Ziel, sich bekannt zu machen und neue Abonnementsverträge abzuschliessen, ebenfalls erreichen. Folglich unterliege das Verhältnis zwischen Auflage und Abonnementsanzahl ständigen Schwankungen und nicht zuletzt würde eine prozentuale Schwelle die Verleger dazu bringen, ihre Auflage zu reduzieren, was sich letztlich auch auf die Marktposition auswirken würde. Dies entspräche klar nicht dem Willen des Gesetzgebers, insbesondere in Anbetracht seines Schutzinteresses. Die Festlegung einer Mindestauflage von 1'000 Exemplaren sei dabei ausreichend, wobei es als höchst unwahrscheinlich erscheine, dass eine Zeitung diese Grenze erreiche, wenn sie nur über eine sehr geringe Anzahl an Abonnentinnen und Abonnenten verfüge (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 6.2.7 und 6.3).

Insgesamt entspricht es demnach nicht dem Willen des Gesetzgebers, dass sich der Begriff "abonniert" an die Gesamtauflage und nicht an jedes einzelne Exemplar richtet.

7.3 Auch bei der systematischen Auslegung von Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG beziehungsweise Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG kam das Bundesverwaltungsgericht zum gleichen Ergebnis: Es berief sich dabei auf den alt Art. 15 PG (AS 2007 5645 5647; BBl 2007 1589 2547), da sowohl in der Botschaft des Bundesrats (Botschaft zum PG, BBl 2009 5222 f.) als auch im Erläuterungsbericht zur Postverordnung (Erläuterungsbericht VPG, S. 20) darauf hingewiesen wurde, dass die Gesetzgebung keine grundsätzlichen Änderungen erfahren solle und die Kriterien des alt Art. 15 PG in die VPG zu übernehmen seien. Damals galt das Kriterium "abonniert" noch als Grundeigenschaft, wobei es im heutigen Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG als eines der aufgezählten spezifischen Kriterien erscheint. Der Begriff "abonniert" ist demnach trotzdem weiterhin als Grundeigenschaft zu qualifizieren, welche Tages- und Wochenzeitungen erfüllen müssen, um Anspruch auf Ermässigung für die Zustellung zu erhalten ("Ermässigungen werden gewährt für die Zustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse"). Das Gesetz knüpft folglich die indirekte Presseförderung an ein entgeltliches Abonnementsverhältnis (vgl. dazu ausführlich Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 6.4, A-3049/2011 vom 8. März

2012 E. 6.4 und A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 6.2, vgl. auch E. 6.3).

Insgesamt knüpft die indirekte Presseförderung damit auch gemäss der systematischen Auslegung lediglich an das Kriterium "im entgeltlichen Abonnementsverhältnis angeboten" an und lässt keinen Raum für die Interpretation der Vorinstanz, dass sich diese Bedingung an die Gesamtauflage und nicht an jedes einzelne Exemplar richte. Anzufügen bleibt, dass sich die Vorinstanz für ihre Argumentation – sämtliche Kriterien von Art. 36 Abs. 1 VPG müssten von der Gesamtauflage und bei jeder Ausgabe erfüllt sein (vgl. E. 5.1) – auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-142/2013 vom 27. Mai 2013 E. 5.3.2 beruft, welches aber lediglich für Art. 36 Abs**.** 3 VPG bestimmt, dass bei *jeder Ausgabe* die Voraussetzungen erfüllt sein müssen und nicht auf einen Durchschnittswert abgestellt werden könne. Diesem Urteil ist nicht zu entnehmen, dass die Voraussetzungen von der *Gesamtauflage* erfüllt sein müssten.

7.4 Als Auslegungsergebnis ist damit im Einklang mit dem oben genannten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 festzuhalten, dass Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG i.V.m. Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG mit dem Begriff "abonniert" von einem Abonnementsverhältnis im engeren Sinn ausgeht, das den Abschluss eines entgeltlichen Abonnementsvertrags zwischen einer Zeitung und ihren jeweiligen Empfängerinnen und Empfängern voraussetzt. Hierbei richtet sich der Begriff "abonniert" nicht an die Gesamtauflage beziehungsweise ist kein bestimmter Prozentsatz an Abonnementsverträgen im Verhältnis zur Gesamtauflage erforderlich (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 6.5, vgl. auch E. 7.2 und A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 6.4).

8.

Im Übrigen kann die Beschwerdeführerin auch aus dem Verweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 nichts zu ihren Gunsten ableiten. Das Bundesverwaltungsgericht hat darin festgehalten, 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" 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 (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-469/2013 vom 27. September 2013 E. 7.1). Vorliegend ist anzunehmen, dass die publizistische Unabhängigkeit bei einer Anzahl von 2'347 Abonnementsverträgen garantiert ist, obwohl diese im Verhältnis zur Gesamtauflage in Höhe von 29'707 Exemplaren lediglich 7.9 % ausmachen.

9.
Nach dem Gesagten gelten 2'347 Exemplare der Zeitung FRIDOLIN als "abonniert" und erfüllen alle Anspruchsvoraussetzungen für die Zustellermässigung gemäss Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG i.V.m. Art. 36 Abs. 1 VPG. Die Beschwerde vom 23. Januar 2013 erweist sich als begründet und ist entsprechend gutzuheissen. Damit erübrigt sich die weitere Prüfung der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]), des Willkürverbotes (Art. 9 BV) und der Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV). Die angefochtene Verfügung vom 13. Dezember 2012 ist aufzuheben und dem Gesuch vom 11. September 2012 um Zustellermässigung für die abonnierten Exemplare der Zeitung FRIDOLIN ab dem 1. Januar 2013 zu entsprechen.

10.

10.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind weder der obsiegenden Beschwerdeführerin noch der Vorinstanz Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 VwVG). Der Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.-- ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids zurückzuerstatten.

10.2 Die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Ausrichtung einer Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigun-

gen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2] e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, die Verfügung der Vorinstanz vom 13. Dezember 2012 aufgehoben und dem Gesuch um Zustellermässigung für die abonnierten Exemplare der Zeitung FRIDOLIN ab dem 1. Januar 2013 entsprochen.

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 die Beschwerdeführerin dem Bundesverwaltungsgericht ihre Post- oder Bankverbindungen bekannt zu geben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 352/1000341215; Einschreiben)
– Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Jürg Steiger	Yvonne Wampfler Rohrer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen An-

gelegenheiten 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: