

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-3066/2008
{T 1/2}

Urteil vom 9. Oktober 2008

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter Beat Forster,
Gerichtsschreiber Mario Vena.

Parteien

Limmatwelle GmbH,
Beschwerdeführerin,

gegen

Die Schweizerische Post,
Vorinstanz.

Gegenstand

Posttaxen.

Sachverhalt:**A.**

Die Zeitung "Limmatwelle" wird als "amtliches Publikationsorgan" der Gemeinden Neuenhof, Spreitenbach, Killwangen und Würenlos wöchentlich allen Haushaltungen in diesen Gemeinden zugestellt. Die Schweizerische Post (Post) hielt mit Verfügung vom 11. April 2008 fest, der Limmatwelle würden ab 1. Januar 2008 die Ermässigungen für die Beförderung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen nicht gewährt. Diese Verfügung wurde der Limmatwelle GmbH, der Verlegerin der Zeitung, eröffnet. Die Post begründete ihren Entscheid damit, die Limmatwelle erfülle nicht die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Vorzugspreisen gemäss revidiertem, am 1. Januar 2008 in Kraft getretenem Recht.

B.

Die Limmatwelle GmbH (Beschwerdeführerin) führt mit Eingabe vom 9. Mai 2008 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die Verfügung der Post (Vorinstanz) vom 11. April 2008 sei aufzuheben. Eventualiter sei festzustellen, dass der seit dem 24. Februar 2005 geltende Verlegervertrag nicht ordnungsgemäss gekündigt worden sei. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die Limmatwelle erfülle entgegen der Ansicht der Vorinstanz sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Vorzugspreisen.

C.

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 16. Juni 2008 an der angefochtenen Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

D.

In ihrer Stellungnahme vom 8. August 2008 bekräftigt die Beschwerdeführerin ihre Anträge.

E.

Zu den Ausführungen in dieser Stellungnahme äusserst sich die Vorinstanz in einer weiteren Eingabe vom 26. August 2008.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen der Post über die Gewährung von Vorzugspreisen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften ergibt sich unmittelbar aus Art. 18 des Postgesetzes vom 30. April 1997 (PG, SR 783.0).

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

2.

2.1 Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich – in Form einer Verfügung – Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den auf dem Beschwerdeweg weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Die Beschwerdebegehren müssen sich zumindest auf einzelne der durch die Verfügung tatsächlich geregelten Rechtsverhältnisse beziehen; der Streitgegenstand darf also nicht über den in der angefochtenen Verfügung geregelten Anfechtungsgegenstand hinaus erweitert werden (vgl. zum Ganzen BGE 131 V 164 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-8636/2007 vom 23. Juni 2008 E. 1.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 403; CHRISTOPH AUER, Streitgegenstand und Rügeprinzip im Spannungsfeld der verwaltungsrechtlichen Prozessmaximen, Bern 1997, S. 63).

Gegenstand der Verfügung der Post vom 11. April 2008 bildete ausschliesslich die Frage, ob für die Beförderung der Limmatwelle Vorzugspreise zu gewähren seien. Soweit die Beschwerdeführerin im Sinne eines Eventualbegehrens beantragt, es sei festzustellen, dass der seit dem 24. Februar 2005 geltende Verlegervertrag nicht ordnungsgemäss gekündigt worden sei, gehen ihre Rechtsbegehren über den Gegenstand der angefochtenen Verfügung hinaus und stellen daher eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstandes dar.

2.2 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur vorliegenden Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach – mit der unter E. 2.1 genannten Einschränkung – einzutreten.

3.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

4.

Gemäss Art. 15 Abs. 2 PG gewährt die Post zur Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse Ermässigungen für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen, die ihr zur Tageszustellung übergeben werden und die:

- a. vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden;
- b. mindestens einmal wöchentlich erscheinen;
- c. nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen;
- d. einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 50 Prozent aufweisen;
- e. nicht zur Mitgliedschafts-, Fach- oder Spezialpresse gehören;
- f. weder in öffentlichem Eigentum stehen noch von einer staatlichen Behörde herausgegeben werden;
- g. keine Gratispublikationen sind;
- h. eine durch eine unabhängige, anerkannte Prüfstelle beglaubigte Auflage von mindestens 1000 und höchstens 40 000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen;
- i. sich weder direkt noch indirekt kapital- oder stimmenmässig mehrheitlich im Eigentum des Herausgebers der Hauptzeitung befinden, sofern sie als Kopfblatt erscheinen;
- j. mit den Beilagen nicht mehr als 1 kg wiegen.

4.1 Die Vorinstanz kam zum Schluss, die Limmatwelle erfülle die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 2 PG nicht. So sei sie keine abonnierte Zeitung gemäss Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG. Um in diesem Sinne als abonniert zu gelten, habe ein Titel nämlich vom Empfänger, dem Abonnenten, in einem freiwilligen Akt aktiv nachgefragt und marktgerecht entschädigt zu werden; der abonnierte Titel werde dem Empfänger denn auch individuell zugestellt. Demgegenüber werde die Gesamtauflage der Limmatwelle von 12'000 Exemplaren praktisch

ausschliesslich unadressiert und flächendeckend an alle Haushaltungen in den Gemeinden Neuenhof, Spreitenbach, Killwangen und Würenlos verteilt. Für ihren Erhalt sei es nicht erforderlich, dass der einzelne Empfänger den Empfang der Zeitung explizit wünsche, einen Abonnementsvertrag abschliesse oder direkt und persönlich einen Abonnementsbetrag bezahle. Lediglich rund 80 Exemplare würden von Empfängern ausserhalb dieses Verteilgebiets selbst bestellt und bezahlt. Anhand dieser Zahlenverhältnisse zeige sich deutlich, dass die Abonnemente bei der Limmatwelle nur eine marginale Rolle spielen würden. Stattdessen leisteten die Gemeinden einen Kostenbeitrag an den Verlag (die Beschwerdeführerin), damit die Einwohner die Limmatwelle erhalten würden. Ob dabei ein Pauschalpreis vereinbart werde oder der Kostenbeitrag sich aus der Anzahl bedienter Haushalte und einem realen oder fiktiven Abonnementspreis ergebe, könne keine Rolle spielen. Im betreffenden Kostenbeitrag könne nämlich jedenfalls kein von den Gemeinden stellvertretend bezahlter Abonnementsbetrag erblickt werden. Die Beschwerdeführerin selbst behaupte denn auch nicht, dass bei jedem Zu- oder Wegzug eines Einwohners tatsächlich ein Abonnement gelöst beziehungsweise gekündigt werde.

Weiter werde die Limmatwelle zwar von einer privaten Gesellschaft, einer GmbH, herausgegeben, dies aber aufgrund einer Delegation durch die genannten Gemeinden, die mit einer entsprechenden finanziellen Unterstützung verbunden sei. Die Limmatwelle werde damit, zumindest indirekt, dennoch von einer oder mehreren staatlichen Behörden herausgegeben. Die öffentliche Hand solle indessen für ihre amtlichen Publikationen keine Bundesgelder erhalten. Da die Gemeinwesen zur Information ihrer Bürger verpflichtet seien, hätten sie dafür zu sorgen, dass das von ihnen gewählte Publikationsorgan auch tatsächlich erscheine.

Schliesslich werde die Limmatwelle als amtliches Publikationsorgan den Haushaltungen gratis abgegeben; sie sei für den einzelnen Empfänger kostenlos. Wie die Zeitung finanziert werde, spiele für den Empfänger keine Rolle. Entscheidend sei, dass er sie ohne sein aktives Zutun gratis in seinem Briefkasten vorfinde. Anders präsentiere sich die Situation einzig bei den rund 80 Empfängern, die ihr Abonnement selbst bezahlten und die Zeitung auch individuell zugestellt erhielten; hier sei aber die Auflagegrenze von 1000 Exemplaren gemäss Art. 15 Abs. 2 Bst. h PG klarerweise nicht erreicht. Auch vermöchten diese 80

Exemplare mit Blick auf die Gesamtauflage von rund 12'000 Exemplaren den Charakter der Zeitung als Gratispublikation im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Bst. g PG nicht zu ändern.

4.2 Die Beschwerdeführerin hält die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 2 PG in ihrem Fall für gegeben. Mit den Gemeinden Neuenhof, Spreitenbach, Killwangen und Würenlos sei vereinbart, dass sie für die Zustellung der Limmatwelle an die einzelnen Haushalte eine Abonnementsgebühr bezahlen. Sie würden dabei pro Haushalt einen Betrag leisten. Damit bestehe ein Abonnementsvertrag zwischen ihr (der Beschwerdeführerin) und den einzelnen Gemeinden. Dass die Abonnementsgebühr durch die Gemeinde bezahlt werde, sei für den Begriff "Abonnement" nicht relevant.

Nur weil die erwähnten Gemeinden in ihren Gemeindeordnungen die Limmatwelle als amtliches Publikationsorgan bestimmt und die gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichungen in dieser Zeitung publizieren würden, könne daraus nicht geschlossen werden, dass diese indirekt von den Gemeinden herausgegeben werde. Vielmehr kauften die Gemeinden bei der Limmatwelle eine Leistung ein. Die Leistung bestehe zum einen in der Publikation der vorgeschriebenen Veröffentlichungen und Bekanntmachungen. Hierfür würden die Gemeinden die Kosten gemäss geltendem Insertionstarif bezahlen. Als weitere Leistung würden die Gemeinden das Recht erwerben, dass die Limmatwelle mit den vorgeschriebenen Veröffentlichungen in alle Haushalte der betroffenen Gemeinden verteilt werde. Hierfür zahlten die Gemeinden die Abonnementsgebühren.

Die Limmatwelle veröffentliche zahlreiche Berichte zum lokalen Geschehen in den Gemeinden sowie von Vereinen und Parteien. Die amtlichen Publikationen machten nur einen geringfügigen Anteil des gesamten Umfangs der Zeitung aus. In diesem Sinne sei die Limmatwelle ein typisches Exemplar der Regionalpresse, welches gemäss den allgemeinen Zielsetzungen von vergünstigten Tarifen profitieren müsse.

Die Einnahmen der Limmatwelle setzten sich aus dem Abonnementsbetrag pro Haushalt der Gemeinden und den Inserateneinnahmen zusammen. Die Abonnementsgebühren der Gemeinden würden im Durchschnitt rund 40 Prozent der gesamten Einnahmen ausmachen. Die lokale Berichterstattung aus den Gemeinden werde von der Redaktion vorgenommen und sei nicht von den Gemeinden vorgegeben;

die Limmatwelle sei in diesem Sinne redaktionell unabhängig und selbständig. Es stelle sich die Frage, ob es Sinn des Gesetzes sei, lokale Pressererzeugnisse einzig aufgrund eines geringen Anteils an amtlichen Mitteilungen als von einer staatlichen Behörde herausgegeben zu qualifizieren und damit die Förderung von lokalen Presseerzeugnissen durch tragbare Posttarife zu verunmöglichen. Der Vorzugstarif sei für die Limmatwelle existenziell, denn die Gemeinden seien aufgrund der notorischen Finanzknappheit nicht in der Lage, unbegrenzt Kostenerhöhungen hinzunehmen.

Die Limmatwelle werde durch Abonnementsgebühren der Gemeinden finanziert. Damit sei widerlegt, dass es sich bei ihr um eine Gratispublikation handle. Ob sie für den Empfänger kostenlos sei oder nicht, spiele keine Rolle. Sie könne denn auch nicht mit Gratiszeitungen wie beispielsweise Pendlerzeitungen verglichen werden.

5.

Aus den Ausführungen der Parteien wird deutlich, dass sie von einem unterschiedlichen Verständnis von Art. 15 Abs. 2 PG ausgehen. Strittig ist insbesondere die Bedeutung und Tragweite des Begriffs "abonnierte" Zeitung im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG.

5.1 Ermässigungen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften werden seit jeher nur abonnierten Veröffentlichungen gewährt (vgl. etwa Art. 15 Abs. 1 aPG, in der Fassung vom 30. April 1997 [AS 1997 III 2455], bzw. Art. 20 Abs. 2 Bst. a des früheren Postverkehrsgesetzes [PVG], in der Fassung vom 30. Juni 1972 [AS 1972 II 2667 ff., 2669]; eine entsprechende Sonder-Posttaxe wurde aber bereits im Jahre 1849 eingeführt [vgl. BGE 101 Ib 178 E. 3d; DENIS BARRELET, Droit de la communication, Bern 1998, Rz. 559]).

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung rechtfertigt sich diese tarifarische Vorzugsbehandlung abonniertes Zeitungen deshalb, weil sie 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 erleichtern und damit den Fortbestand einer vielfältigen, von den Leserinnen und Lesern gewünschten und mitgetragenen Presse. Auch wenn abonnierte Zeitungen zu einem wesentlichen Teil aus Werbeein-

nahmen 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 Abonentinnen und Abonnenten, das heisst an deren inhaltliche Beurteilung des Presseprodukts, anknüpfe (BGE 120 Ib 142 E. 3c.bb-cc mit weiteren Hinweisen).

5.2 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 sowie den Beschwerdeentscheid der Rekurskommission UVEK H-2001-113 vom 23. Juni 2003 E. 5.3.1 f., publiziert in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 67.132; vgl. in diesem Sinne auch DENIS BARRELET, a.a.O., Rz. 563).

Fraglich bleibt, ob die Limmatwelle als "abonnierte" Zeitung zu betrachten und entsprechend vom Anwendungsbereich von Art. 15 Abs. 2 PG erfasst ist. Die Beschwerdeführerin geht ja davon aus, zwischen ihr und den Gemeinden Neuenhof, Spreitenbach, Killwangen und Würenlos bestehe durchaus ein vertragliches Abonnementverhältnis, das zu Vorzugspreisen berechtige (vgl. E. 4.2 am Anfang). Die Bedeutung des Begriffs "abonnierte" Zeitung ist daher nachfolgend durch Auslegung näher zu bestimmen.

6.

6.1 Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung. Ist der Text nicht ohne weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden nach seiner wahren Tragweite 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 (BGE 131 III 33 E. 2 und BGE 130 II 202 E. 5.1, jeweils mit weiteren Hinweisen).

Der Begriff "abonnierte" Zeitung ist also unter anderem im Lichte des mit Art. 15 Abs. 2 PG verfolgten Zwecks auszulegen. Die mit einer Norm verbundenen Zweckvorstellungen sind vom Gericht allerdings

nicht nach seinen eigenen, subjektiven Wertvorstellungen, sondern nach den Vorgaben des Gesetzgebers zu ermitteln. Das Gesetz darf zwar nicht einseitig historisch ausgelegt werden. Im Grundsatz ist die Auslegung aber dennoch auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die damit erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten, da sich die Zweckbezogenheit des rechtsstaatlichen Normverständnisses nicht aus sich selbst begründen lässt, sondern aus den Absichten des Gesetzgebers abzuleiten ist. Dem Willen des Gesetzgebers und dessen Wertentscheidungen kommt dabei um so grössere Bedeutung zu, je neuer ein auszulegender Erlass ist (vgl. BGE 132 V 215 E. 4.5.2; BGE 131 II 710 E. 4.1; BVGE 2007/7 E. 4.4).

6.2 Art. 15 Abs. 2 PG bezweckt nach seinem Wortlaut "die Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse".

6.2.1 Eine direkte Presseförderung durch den Bund im Sinne einer gezielten finanziellen Unterstützung der einzelnen Zeitungen und Zeitschriften bedürfte einer verfassungsmässigen Grundlage. In der Vergangenheit sind jedoch Vorschläge für einen eigenständigen verfassungsrechtlichen Presseförderungsartikel im Parlament mehrmals gescheitert. Zuletzt fand eine parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-NR; "Parlamentarische Initiative Medien und Demokratie" vom 3. Juli 2003, BBI 2003 5357 ff.) im Ständerat keine Zustimmung. Gegen diese Form der Presseförderung wurde in den parlamentarischen Beratungen hauptsächlich eingewendet, eine direkte finanzielle Unterstützung der Presse könne zu staatlicher Einflussnahme führen und damit die Unabhängigkeit der Presse gefährden (vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 2004 S 552 ff.; PETER NOBEL/ROLF H. WEBER, Medienrecht, 3. Aufl., Bern 2007, Rz. 76 - 78; HANSPETER KELLERMÜLLER, Staatliche Massnahmen gegen Medienkonzentration, Zürich etc. 2007, S. 114 f.).

6.2.2 Vor diesem Hintergrund wurde beschlossen, am bisherigen System einer indirekten Presseförderung in Form ermässigter Beförderungstarife ("Posttaxenverbilligung") grundsätzlich weiterhin festzuhalten, das zunächst im Hinblick auf die Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage für eine direkte Presseförderung bis Ende 2007 befristet worden war. Eine entsprechende Initiative der SPK-NR vom 15. Februar 2007 ("Parlamentarische Initiative Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten", BBI 2007 1589 ff.) wurde im

Parlament angenommen (vgl. im Einzelnen NOBEL/WEBER, a.a.O., Rz. 80, sowie KELLERMÜLLER, a.a.O., S. 116).

Entgegen dem ursprünglichen Konzept der SPK-NR, das sich weitgehend am bisherigen Recht orientierte (vgl. BBI 2007 1590, 1597, 1602 und 1608), wurde jedoch entschieden, diese Form der Unterstützung neu ausschliesslich mittleren und kleineren Vertretern der Regional- und Lokalpresse zukommen zu lassen, da ein vielfältiger Pressemarkt vor allem auf lokaler und regionaler Ebene als gefährdet betrachtet wurde. Gemäss damals noch geltender Regelung stand eine Abstufung der Posttaxen "nach Massgabe der Erscheinungshäufigkeit" im Vordergrund (vgl. Art. 15 aPG; Botschaft zum Postgesetz vom 10. Juni 1996 [BBI 1996 III 1249 ff., 1289 f.], mit Verweis auf die Botschaft über die Änderung des Postverkehrsgesetzes vom 20. April 1994 [BBI 1994 II 873 ff., 879 f.]). Da die indirekte Presseförderung nicht von einer bestimmten Auflagenhöchstzahl abhing (vgl. Art. 38 Bst. c der alten Fassung der Postverordnung vom 26. November 2003 [VPG, SR 783.01; AS 2003 4762], aufgehoben mit Wirkung seit 1. Januar 2008 [AS 2006 5648], der in dieser Hinsicht nur eine Mindestzahl von 1'000 Exemplaren kannte), wurden selbst überregional tätige Verlagshäuser mit auf-lagenstarken Titeln einbezogen. Eine Mehrheit im Parlament war in-dessen der Auffassung, diese Verlagshäuser seien nicht auf staatliche Unterstützung angewiesen; vielmehr sollte mit einer entsprechenden Konzentration der finanziellen Mittel von der bisherigen, von verschie-dener Seite als "Giesskannensystem" kritisierten Regelung (vgl. BBI 2007 1600; NOBEL/WEBER, a.a.O., Rz. 79 und 81 mit weiteren Hinwei-sen) Abstand genommen werden. Im geltenden Recht (in Kraft seit 1. Januar 2008) kommt diese Neuausrichtung der indirekten Presseförderung auf kleinauflagige Titel der Regional- und Lokalpres-se in Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz und Art. 15 Abs. 2 Bst. h PG zum Ausdruck.

Andere Kriterien für die Gewährung von Vorzugspreisen wurden dage-gen unverändert aus dem früheren Recht übernommen (vgl. BBI 2007 1602) oder gaben jedenfalls im Verlauf der parlamentarischen Bera-tungen zu keiner Diskussion Anlass. So sind Vorzugspreise auch nach geltendem Recht nach wie vor "abonnierten" Zeitungen vorbehalten (Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG). Immerhin fällt auf, dass im Parla-ment besonders hervorgehoben wurde, die indirekte Presseförderung solle – im demokratie- und staatspolitischen Interesse – der Erhaltung einer nicht nur vielfältigen, sondern gerade auch unabhängigen Pres-

se dienen (vgl. im Einzelnen AB 2007 N 507 ff. bzw. AB 2007 S 421 ff.). Die publizistische Unabhängigkeit einer Zeitung hängt aber nicht nur von der Freiheit von staatlicher Einflussnahme ab, sondern wesentlich auch von ihrer finanziellen Unabhängigkeit, die wiederum eine möglichst diversifizierte Finanzierung voraussetzt. Dies ist am ehesten bei einem Vertriebssystem gewährleistet, das an eine zahlende Leserschaft anknüpft, das heisst an einen entgeltlichen Abonnementsvertrag zwischen einer Zeitung und der Vielzahl ihrer Empfängerinnen und Empfänger.

6.3 In gesetzessystematischer Hinsicht ist zu beachten, dass in Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG die Grundeigenschaft definiert wird, die Zeitungen erfüllen müssen, um Anspruch auf Vorzugspreise für ihre Beförderung zu haben ("abonnierte Tages- und Wochenzeitungen, die ihr [der Post] zur Tageszustellung übergeben werden"; ähnlich bereits der Titel von Art. 15 PG ["abonnierte Zeitungen und Zeitschriften"]). Die weiteren Kriterien nach Art. 15 Abs. 2 Bst. a - j PG knüpfen systematisch an diese Grundeigenschaft an. Fraglich ist allerdings, ob es sich bei all diesen Kriterien um zusätzliche Eigenschaften handelt, die im Sinne kumulativer Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Zumindest zum Teil scheinen sie nämlich lediglich die Grundeigenschaft nach Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG näher zu umschreiben. Dies ist etwa gerade bei Art. 15 Abs. 2 Bst. f und g PG der Fall, die vorsehen, dass die zu fördernden Zeitungen weder in öffentlichem Eigentum stehen noch von einer staatlichen Behörde herausgegeben werden beziehungsweise keine Gratispublikationen sein dürfen. Inwieweit diese zwei Erfordernisse, die erst mit der letzten Revision neu ins Gesetz aufgenommen worden sind, selbständige Bedeutung aufweisen, kann hier offenbleiben. Jedenfalls bestätigt sich im Lichte dieser beiden Kriterien, dass das Gesetz die indirekte Presseförderung nach Art. 15 Abs. 2 PG an ein entgeltliches Abonnementsverhältnis anknüpft, das zudem frei von staatlicher Einflussnahme ist.

6.4 Eine Auslegung von Art. 15 Abs. 2 PG, die Zeitungen von der indirekten Presseförderung ausnimmt, die ihren Empfängerinnen und Empfängern nicht aufgrund eines entgeltlichen Abonnementsvertrages zugestellt werden, ist im Übrigen auch verfassungskonform (vgl. im Einzelnen BGE 120 Ib 142; vgl. zur verfassungskonformen Auslegung allgemein PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Bern 2007, § 8 Rz. 19 f.). Insbesondere wird durch die demokratie- und staatspolitisch motivierte indirekte Presse-

förderung nicht in die Pressefreiheit als Teil der allgemeinen Medienfreiheit (Art. 17 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) eingegriffen. Wer keine Vorzugspreise nach Art. 15 Abs. 2 PG erhält, wird nämlich nicht daran gehindert, seine Meinung mit den Mitteln der Presse zu verbreiten, und bleibt in der Wahl des Inhalts der Zeitung völlig frei (vgl. BGE 120 Ib 142 E. 3a).

6.5 Als Auslegungsergebnis ist damit festzuhalten, dass Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG mit dem Begriff "abonnierte" Zeitungen von einem Abonnementsverhältnis im engen Sinne ausgeht, das den Abschluss eines entgeltlichen Abonnementsvertrags zwischen einer Zeitung und ihren jeweiligen Empfängerinnen und Empfängern voraussetzt.

7.

7.1 Vorliegend ist unbestritten, dass die einzelnen Empfängerinnen und Empfänger der Limmatwelle in den Gemeinden Neuenhof, Spreitenbach, Killwangen und Würenlos mit der Beschwerdeführerin keinen entgeltlichen Abonnementsvertrag abgeschlossen haben; von der Gesamtauflage von 12'000 Exemplaren werden lediglich rund deren 80 von Empfängerinnen und Empfängern ausserhalb dieser Gemeinden selbst bestellt und bezahlt. Die Beschwerdeführerin will aber die von den genannten Gemeinden entrichtete "Abonnementsgebühr" mit dem Entgelt aus einem Abonnementsvertrag gleichsetzen und spricht denn auch ausdrücklich von einem zwischen ihr und den einzelnen Gemeinden bestehenden "Abonnementsvertrag" (vgl. Beschwerdeschrift, S. 2, und oben, E. 4.2 und 5.2). Auch wenn sie dabei geltend macht, die Gemeinden würden "pro Haushalt" einen bestimmten Betrag leisten, behauptet sie selbst nicht, mit Bezahlung dieser Abonnementsgebühr durch die Gemeinden würden die einzelnen Empfängerinnen und Empfänger ein eigentliches Geschenkabonnement erhalten, das heisst – im Sinne eines Vertrags zugunsten Dritter (Art. 112 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]) – selbständig berechtigt, die Zustellung der Limmatwelle zu fordern. Vielmehr hängt deren Zustellung in keiner Weise von einem entsprechenden Willen der Empfängerinnen und Empfänger ab, wird doch die Zeitung – wie bereits ihrem Titelkopf entnommen werden kann – unterschiedslos an "alle Haushaltungen" in den betreffenden Gemeinden verteilt.

Die Auffassung der Beschwerdeführerin, für den Begriff "Abonnement" sei nicht relevant, dass die Abonnementsgebühr durch die Gemeinden

bezahlt werde, verträgt sich nicht mit Sinn und Zweck von Art. 15 Abs. 2 PG. Gemäss Ausführungen der Beschwerdeführerin bildet die Abonnementsgebühr das Entgelt dafür, dass die Limmatwelle als amtliches Publikationsorgan (vgl. etwa § 19 der Gemeindeordnung von Würenlos vom 14. Juni 2005 i.V.m. § 18 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes des Kantons Aargau vom 19. Dezember 1978 über die Einwohnergemeinden [Gemeindegesezt, SAR 171.100]) mit den vorgeschriebenen Veröffentlichungen in alle Haushalte verteilt werde (vgl. Beschwerdeschrift, S. 3, und oben, E. 4.2). Sie wird mit anderen Worten für die breite Streuung der Zeitung bezahlt und erfüllt damit einen völlig anderen Zweck als die von einer zahlenden Leserschaft bezahlten Abonnementsbeträge, die nicht nur der Finanzierung einer Zeitung und ihres Vertriebs dienen, sondern ihr auch eine gewisse publizistische Unabhängigkeit sichern sollen.

Ob die finanzielle und redaktionelle Unabhängigkeit der Limmatwelle durch die Höhe der kommunalen Abonnementsgebühren, die gemäss Angaben der Beschwerdeführerin 40% der Gesamteinnahmen der Zeitung ausmachen sollen, tatsächlich tangiert sein könnte, ist vor diesem Hintergrund nicht erheblich und braucht an dieser Stelle denn auch nicht beurteilt zu werden. Ebenfalls nicht weiter zu prüfen ist, ob die Existenz der Limmatwelle tatsächlich – wie von der Beschwerdeführerin behauptet wird – davon abhängt, ob sie weiterhin von Vorzugspreisen profitieren kann. Art. 15 Abs. 2 PG räumt in dieser Hinsicht keinen Ermessensspielraum ein. Ausschlaggebend ist für sich allein der Umstand, dass die Limmatwelle mangels einer zahlenden Leserschaft nicht als abonnierte Zeitung im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG betrachtet werden kann.

7.2 Da die Limmatwelle keine abonnierte Zeitung gemäss Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG ist, fehlt ihr bereits die Grundeigenschaft für die Gewährung von Vorzugspreisen (vgl. E. 6.3). Es braucht daher nicht weiter geprüft zu werden, ob die Limmatwelle als amtliches Publikationsorgan zumindest faktisch ("indirekt") von staatlicher Seite herausgegeben wird (vgl. Art. 15 Abs. 2 Bst. f PG) beziehungsweise eine Gratispublikation (vgl. Art. 15 Abs. 2 Bst. g PG) bildet, wie von der Vorinstanz geltend gemacht, von der Beschwerdeführerin dagegen bestritten wird (vgl. die jeweiligen Ausführungen unter E. 4.1 und 4.2).

7.3 Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass die Limmatwelle die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 2 PG nicht erfüllt, weshalb die Vorin-

stanz der Beschwerdeführerin zu Recht die Gewährung von Vorzugspreisen ab 1. Januar 2008 verweigert hat. Die Beschwerde vom 9. Mai 2008 erweist sich als unbegründet und ist entsprechend abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist (vgl. oben, E. 2.2).

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei und hat die auf Fr. 2'500.-- festzusetzenden Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

9.

Angesichts ihres Unterliegens steht der – im Übrigen ohnehin nicht vertretenen – Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Die Vorinstanz hat gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Marianne Ryter Sauvant

Mario Vena

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: