



Urteil vom 29. November 2013

Besetzung

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

Parteien

1. Hauseigentümerverband Schweiz,
(...)
2. Hauseigentümerverband Kanton Luzern,
(...)
3. Hauseigentümerverband Baselland,
(...)
alle vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Urs Saxer und
Rechtsanwältin MLaw Nathalie Stoffel, Steinbrüchel Hüsey
Rechtsanwälte, Grossmünsterplatz 8, 8001 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Presseförderung.

Sachverhalt:**A.**

Mit Gesuchen vom 24., 25. und 28. September 2012 beantragte der Hauseigentümerverband (HEV) Schweiz beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) je eine Zustellermässigung gemäss Art. 16 Abs. 4 Bst. b des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG, SR 783.0) für seine Publikationen "Der Schweizerische Hauseigentümer" (Postzeitungs-Nr. 31165), "Der Schweizerische Hauseigentümer Baselland" (Postzeitungs-Nr. 31166) und "Der Schweizerische Hauseigentümer Luzern" (Postzeitungs-Nr. 31167).

Das BAKOM wies die Gesuche mit Verfügung vom 18. Dezember 2012 ab. Es begründete dies damit, dass die Publikationen "Der Schweizerische Hauseigentümer" und die beiden regionalen Splits "Der Schweizerische Hauseigentümer Baselland" und "Der Schweizerische Hauseigentümer Luzern" im Hinblick auf ihre Förderungswürdigkeit als ein Titel zu betrachten seien. Die Voraussetzung einer durchschnittlichen Auflage von höchstens 300'000 Exemplaren gemäss Art. 36 Abs. 3 Bst. h der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG, SR 783.01) sei mit einer Gesamtauflage der drei Titel von 311'218 Exemplaren pro Ausgabe nicht erfüllt und damit ein Anspruch auf Zustellermässigung zu verneinen.

B.

Dagegen haben der HEV Schweiz (Beschwerdeführer 1), der HEV Kanton Luzern (Beschwerdeführer 2) und der HEV Baselland (Beschwerdeführer 3) am 1. Februar 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. Sie beantragen, die Verfügung des BAKOM sei aufzuheben (Ziff. 1) und ihre Gesuche um Presseförderung seien rückwirkend auf den 1. Januar 2013 gutzuheissen (Ziff. 2). Im Weiteren sei das BAKOM anzuweisen, die Post über die Gutheissung der Gesuche um Presseförderung zu informieren und anzuhalten, die bis dahin von den Beschwerdeführern zu viel bezahlten Zustellgebühren zurückzuerstatten (Ziff. 3).

Die Beschwerdeführer rügen im Wesentlichen eine fehlerhafte bzw. unvollständige Sachverhaltsermittlung durch das BAKOM. So handle es sich bei den fraglichen Titeln um drei eigenständige Publikationen. Ausserdem lasse die Auslegung von Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG nicht zu, dass einzelne regional ausgestaltete Publikationen, die von verschiedenen Herausgebern stammen und an verschiedene Adressaten versendet würden, zu einem Titel zusammengefasst werden. Das BAKOM habe zudem

eine unzulässige Praxisänderung vorgenommen und den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt. Schliesslich hätte das Kriterium der Auflagenobergrenze bereits auf Gesetzesesebene festgelegt werden müssen. Im Übrigen halte die Verordnungsbestimmung den Delegationsgrundsätzen ohnehin nicht stand.

C.

In seiner Vernehmlassung vom 28. März 2013 schliesst das BAKOM (Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde. Es macht geltend, weder den Sachverhalt unrichtig oder falsch festgestellt noch Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG in bundesrechtswidriger Weise ausgelegt und angewendet zu haben. Es handle sich im vorliegenden Fall nicht um eine Praxisänderung und es liege weder ein Verstoss gegen das Gleichheitsgebot noch gegen den Grundsatz von Treu und Glauben vor. Zwar sei es Sache der Beschwerdeinstanz zu prüfen, inwiefern die Verordnungsbestimmung gegen übergeordnetes Recht verstosse. Doch sei zu beachten, dass sowohl der Grundsatz einer Auflagenobergrenze als auch die tatsächlich festgesetzte Höhe nachweislich dem Ansinnen des Gesetzgebers entsprächen.

D.

Mit Eingabe vom 2. Mai 2013 halten die Beschwerdeführer an ihren Begehren und bisherigen Äusserungen fest.

E.

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 Gegen die Verfügung der Vorinstanz haben sowohl der Beschwerdeführer 1 als auch die Beschwerdeführer 2 und 3 Beschwerde erhoben. Fraglich ist, ob sie alle zur Beschwerdeführung legitimiert sind. Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Vorliegend reichte der Beschwerdeführer 1 als Gesuchsteller die Formulare um Presseförderung für die drei fraglichen Publikationen ein. In sämtlichen Formularen trat er als Herausgeber und Gesuchsteller auf, weshalb die Vorinstanz ihre Verfügung lediglich an ihn richtete. Wie dieser ausführte, handelte er, wie schon in früheren Jahren, als Vertreter der Beschwerdeführer 2 und 3, die ebenfalls Mitherausgeber der Zeitungen "Der Schweizerische Hauseigentümer Luzern" resp. "Der Schweizerische Hauseigentümer Baselland" seien. Die persönliche Teilnahme der Beschwerdeführer 2 und 3 am Verfahren betreffend Presseförderung sei bisher nie verlangt worden, dränge sich nun aber für das Beschwerdeverfahren auf.

Die Beschwerdeführer 2 und 3 liessen sich offenbar im vorinstanzlichen Verfahren durch den Beschwerdeführer 1 vertreten. Dieser erscheint im Impressum aller drei Publikationen als Herausgeber und reichte die Gesuche in seinem Namen, jedoch jeweils für den entsprechenden Titel ein. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren stellt sich im Wesentlichen die Frage, ob diese drei Titel als eigenständig zu beurteilen, mithin für jeden einzelnen die Voraussetzungen der Presseförderung zu prüfen sind, oder ob sie – wie dies die Vorinstanz getan hat – als eine Gesamtauflage zu handhaben sind. Für die Beschwerdeführer ist die Klärung dieser Frage entscheidend für die Zusprechung einer Zustellermässigung; sie weisen daher ein schutzwürdiges Interesse auf. Damit sind nebst dem Beschwerdeführer 1 auch die Beschwerdeführer 2 und 3 materiell durch die angefochtene Verfügung beschwert und folglich zur vorliegenden Beschwerde berechtigt.

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneinge-

schränkter 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 Stiftungspreise) 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 Werbung 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 Stiftungspreise 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 Abonentinnen 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 Werbung 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, 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.

Die Beschwerdeführer rügen zunächst eine unzulässige Gesetzesdelegation.

4.1 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von genügender Normstufe und genügender Bestimmtheit zu beruhen hat (BVGE 2011/13 E. 15.4, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3479/2012 vom 8. Januar 2013 E. 2.1.1; PIERRE TSCHANEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 19 Rz. 2 ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 381 ff.).

4.2 Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber (im Bund in aller Regel an den Bundesrat) übertragen,

spricht man von Gesetzesdelegation. Der Gesetzgeber ermächtigt damit im (formellen) Gesetz die Exekutive zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen. Die Gesetzesdelegation gilt als zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (Art. 164 Abs. 1 BV; BGE 134 I 322 E. 2.4 und 2.6.3, BGE 133 II 331 E. 7.2.1, BGE 128 I 113 E. 3c; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3950/2011 vom 12. April 2012 E. 4.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 407).

4.3 Das Bundesverwaltungsgericht kann auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (konkrete Normenkontrolle). Der Umfang der Kognition hängt dabei davon ab, ob es sich um eine unselbständige oder aber um eine selbständige Verordnung handelt (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.177). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (und nicht wie selbständige Verordnungen direkt auf der Verfassung beruhen), prüft das Bundesverwaltungsgericht, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus andern Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 131 II 562 E. 3.2, BGE 130 I 26 E. 2.2.1, BGE 128 IV 177 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3043/2011 vom 15. März 2012 E. 5.3 mit weiteren Hinweisen). Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Die Zweckmässigkeit hat es hingegen nicht zu beurteilen (BGE 131 II 162 E. 2.3, BGE 131 V 256 E. 5.4; Urteil des Bundesgerichts 6P.62/2007 vom 27. Oktober 2007 E. 3.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts

A-416/2013 vom 6. August 2013 E. 2.3 und A-142/2013 vom 27. Mai 2013 E. 2.3).

4.4 Die Regelung von Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG ist, als unselbständige Verordnungsbestimmung, somit (vorfrageweise) im Rahmen der konkreten Normenkontrolle zu überprüfen. Dabei ist zu prüfen, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im PG eingeräumten Befugnis gehalten hat und die vorliegend relevante Bestimmung auch sonst gesetzes- und verfassungskonform ist.

Mit Art. 16 Abs. 4 Bst. b PG bestimmte der Gesetzgeber, es würden Ermässigungen für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen an ihre Abonnenten, Mitglieder oder Spender (Mitgliedschafts- und Stiftungspressen) in der Tageszustellung gewährt. Im Weiteren legte der Gesetzgeber in Art. 16 Abs. 5 PG fest, von Ermässigungen seien Titel ausgeschlossen, die zu einem Kopfblattverbund mit über 100'000 Exemplaren beglaubigter Gesamtauflage gehörten. Zudem ermächtigte er den Bundesrat "weitere Kriterien" vorzusehen. Solche könnten insbesondere sein: das Verbreitungsgebiet, die Erscheinungshäufigkeit, der redaktionelle Anteil sowie das Verbot von überwiegender Werbung von Produkten und Dienstleistungen (vgl. E. 3).

Diese Gesetzesdelegation gemäss Art. 16 Abs. 5 PG ist zulässig, da sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie selbst enthält. Im Weiteren führt die Delegationsnorm exemplarisch einzelne mögliche Kriterien auf, die der Bundesrat vorsehen kann. Aufgrund des Wortlauts der Delegationsnorm (vgl. Art. 16 Abs. 5 PG: "Kriterien [...] können insbesondere sein") ist aber auch klar, dass diese Aufzählung nicht abschliessend ist. Indem der Gesetzgeber dem Bundesrat die Kompetenz delegiert hat, "weitere Kriterien" für die Frage der Gewährung der Zustellermässigung festzulegen, hat er ihm einen sehr weiten Spielraum für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt. Dieser Spielraum ist nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle jenes des Bundesrats setzen (soeben E. 4.3; vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-416/2013 vom 6. August 2013 E. 4.1.2 und A-142/2013 vom 27. Mai 2013 E. 5.2.2). Mit der vorgenommenen Festlegung eines solchen "weiteren Kriteriums" in Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG hat der Bundesrat seine delegierte Kompetenz nicht überschritten. Zudem stützt sich das betreffende

Kriterium der Auflagenobergrenze auf ernsthafte Gründe (siehe nachfolgend E. 5.3 ff.). Zweck der indirekten Presseförderung in Form ermässigter Beförderungstarife ("Posttaxenverbilligung") ist im Allgemeinen die Erhaltung einer vielfältigen und unabhängigen Presse im demokratie- und staatspolitischen Interesse, das heisst im Interesse der Information und pluralistischen Meinungsbildung (sogleich E. 5.3.2). Diesem Zweck entspricht der Sinn der Auflagenobergrenze gemäss Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG, der darin liegt, auflagenstarke Publikationen von der Förderungsbeurteilung auszunehmen, da diese weniger zu einer vielfältigen Presse beitragen (ausführlich sogleich in den nachfolgenden Erwägungen).

Es kann somit festgehalten werden, dass die vorliegend relevante Bestimmung von Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und demnach zur Anwendung gelangt.

5.

Des Weiteren ist umstritten, ob die Vorinstanz den Sachverhalt genügend und korrekt abgeklärt sowie Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG richtig angewendet hat.

5.1 Gemäss Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG gelten als Mitgliedschafts- und Stiftungspresse Zeitungen und Zeitschriften, die eine Auflage von durchschnittlich mindestens 1'000 und höchstens 300'000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen, wobei die Auflage von einer unabhängigen und anerkannten Prüfstelle beglaubigt sein muss. Die Vorinstanz ging vorliegend von Mantelblättern aus, das heisst Zeitungen der Mitgliedschaftspresse, die über einen identischen, zentral oder gemeinsam produzierten redaktionellen Anteil verfügen, der mit eigenständigen – meist regionalen oder lokalen – Inhalten ergänzt wird. Deshalb prüfte sie zunächst, ob die einzelnen Ausgaben eigenständige Zeitungen darstellen oder ob alle Ausgaben zusammen als eine Zeitung zu betrachten sind. Infolge Auslegung der Bestimmung und einer Analyse von zehn im Jahr 2012 erschienenen Nummern der drei Publikationen kam sie zum Schluss, dass der inhaltliche Beitrag der Sektionsseiten gemessen am gesamten Inhalt der beiden regionalen Ausgaben zu klein sei, um diesen eine Eigenständigkeit zuzuerkennen. Hinzu komme, dass sowohl der Titel, das Erscheinungsbild, die Erscheinungshäufigkeit sowie die Herausgeberschaft für alle drei Ausgaben identisch seien. In der Folge ging es von einer Gesamtauflage der drei Ausgaben von 311'218 Exemplaren gemäss der von der WEMF AG für Werbemedienforschung (nachfolgend: WEMF AG) beglaubigten Zahlen aus und lehnte daher die Gesuche um Presseförderung ab.

Die Beschwerdeführer machen demgegenüber geltend, die Vorinstanz wende die Verordnungsbestimmung in bundesrechtswidriger Weise zu extensiv an. Bereits der Wortlaut zeige, dass die Prüfung der Überschreitung der Auflagenobergrenze für jede einzelne Zeitung vorgenommen werden müsse. Aber auch in Anwendung der weiteren Kriterien könne die Norm keineswegs dahingehend ausgelegt werden, dass einzelne regional ausgestaltete Publikationen, welche von verschiedenen Herausgebern stammen und an verschiedene Adressaten versendet würden, zu einem Titel zusammenzufassen seien, nur weil sie mit einem anderen Herausgeber zusammenarbeiten und von diesem Fachartikel übernehmen würden.

5.2 Wie die fragliche Bestimmung der VPG zu verstehen ist, 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 (vgl. BGE 139 III 98 E. 3.1 in fine mit Hinweisen). 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.).

5.3

5.3.1 Gemäss dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG darf die Auflage der Zeitung bzw. Zeitschrift pro Ausgabe höchstens 300'000 Exemplare umfassen. Wann von einer selbständigen Zeitung auszugehen ist bzw. wie sog. Mantelblätter (siehe oben E. 5.1) zu handhaben sind, ergibt sich nicht aus dem Wortlaut.

5.3.2 Die indirekte Presseförderung in Form ermässiger Beförderungstarife dient im Allgemeinen der Erhaltung einer vielfältigen und unabhängigen Presse im demokratie- und staatspolitischen Interesse, das heisst im Interesse der Information und pluralistischen Meinungsbildung (vgl. BGE 120 Ib 142 E. 3b ff.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6523/2008 vom 12. Mai 2009 E. 8.2.1, je mit weiteren Hinweisen). 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. Sinn der gesetzlichen Ordnung ist es, der Presse die Erfüllung ihrer im allgemeinen Interesse liegenden Aufgabe zu ermöglichen (BGE 120 Ib 142 E. 3c.bb; siehe bereits vorstehend E. 4.4).

Sinn und Zweck der Presseförderung besteht demnach darin, eine vielfältige Presse zu ermöglichen, die zur pluralistischen Meinungsbildung beiträgt. Gefördert werden soll somit die inhaltliche Produktvielfalt. Dies ist bei der rechtlichen Beurteilung von sog. Mantelblättern (vgl. oben E. 5.1) zu berücksichtigen. Bei solchen Mantelblättern, welche verschiedene Zeitungen umfassen, die inhaltlich jeweils keine eigenständigen Publikationen darstellen und damit nicht zur Produktvielfalt beitragen, ist folglich nach Sinn und Zweck der Presseförderung zur Bestimmung der relevanten Auflage im Sinne von Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG die Gesamtauflage massgebend. Ansonsten liesse sich das Kriterium der Auflagenobergrenze von 300'000 Exemplaren durch den Vertrieb von Mantelblättern umgehen. Massgebend zur Beantwortung der Eigenständigkeit einer Publikation ist dabei insbesondere die Eigenständigkeit des redaktionellen Teils der Zeitung, da dieser zur Meinungsbildung beiträgt. Dieses Ergebnis der teleologischen Auslegung wird auch durch die Materialien bestätigt (vgl. nachfolgend E. 5.3.3 ff.).

5.3.3

5.3.3.1 Im Rahmen der Revision des Postgesetzes im Jahr 2007 erfolgte eine Neuausrichtung der indirekten Presseförderung auf Titel der Regional- und Lokalpresse mit kleinen und mittleren Auflagen. Insbesondere die Tatsache, dass diese Titel neu mindestens einmal wöchentlich erscheinen müssen (alt Art. 15 Abs. 2 Bst. b PG [AS 2007 5645]), machte eine besondere Regelung für die Mitgliedschaftspresse erforderlich. Diese war im bisherigen Recht nicht ausdrücklich erwähnt, jedoch von den allgemeinen Kriterien miterfasst, wäre aber nach den Kriterien des damals neu eingeführten alt Art. 15 Abs. 2 PG von der Gewährung von Vor-

zugspreisen praktisch ausgeschlossen geblieben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6523/2008 vom 12. Mai 2009 E. 8.2.2).

Obwohl bereits die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) kritisiert hatte, dass nach damals geltendem Recht auch "die auflagenstarke Mitgliederpresse nicht gemeinnützig tätiger Organisationen" von Vergünstigungen profitieren würde (BBl 2007 1597), bestand im Parlament weitgehend Einigkeit darüber, dass die Mitgliedschaftspresse grundsätzlich weiterhin Ermässigungen erhalten sollte. Entsprechend wurden auf Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S) zusätzliche, den alt Art. 15 Abs. 3 und 6 PG entsprechende Bestimmungen ins Gesetz aufgenommen, die der "gezielte[n] Förderung der nicht gewinnorientierten Mitgliederpresse" (Votum Heberlein als Präsidentin der SPK-S und Kommissionssprecherin, Amtliches Bulletin [AB] 2007 S 422) dienen sollten. Auch in diesem Zusammenhang war der Ständerat jedoch bestrebt, die finanziellen Mittel im Vergleich zum bisherigen Recht stärker zu konzentrieren und staatliche Unterstützung nur noch denjenigen zukommen zu lassen, die für die Publikation ihrer Presseerzeugnisse tatsächlich auf diese Form der Presseförderung angewiesen waren. Auflagenstarke Publikationen von Organisationen, welche genügend Marktkraft besitzen, um für sich günstige Preise auszuhandeln, sollten dagegen nicht mehr unterstützt werden (vgl. Voten Heberlein, Reimann, Escher und Gentil, der die neue Regelung treffend als "status quo moins les subventions aux grands" umschrieb, AB 2007 S 422, 423, 427 und 431). Zu diesem Zweck wurden Vorzugspreise für die Mitgliedschaftspresse einerseits "nicht gewinnorientierten" Organisationen vorbehalten (alt Art. 15 Abs. 3 Einleitungssatz PG), andererseits auf Presseerzeugnisse mit einer Auflage von höchstens 300'000 Exemplaren beschränkt (alt Art. 15 Abs. 3 Bst. e PG; zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6523/2008 vom 12. Mai 2009 E. 8.2.2).

5.3.3.2 In den parlamentarischen Beratungen zur Postgesetzrevision von 2009/2010 wurde der Antrag gestellt, die Auflagenobergrenze von 300'000 Exemplaren auf 400'000 Exemplare zu erhöhen (Antrag Germann, AB 2009 S 1147). Der Antragsteller wies explizit auf die beiden Organisationen WWF und HEV hin, die mit ihren Zeitschriften nahe an diese Grenze kämen. Wenn schon etwas geändert würde, sollten diese gemeinnützigen oder nichtgewinnorientierten Organisationen nicht bestraft werden, nur weil die Auflage ihrer Zeitschriften eine willkürliche Grenze überschreite. Zwar handle es sich auch bei der Zahl von 400'000 Exemplaren um einen willkürlichen Wert, doch entspreche dieser zumindest eher

der gestiegenen Bevölkerungszahl und nehme etwas Rücksicht auf die Pressekonzentration (Votum Germann, AB 2009 S 1149). Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass die zitierten Verbände Mitgliederbeiträge kassierten, die unter anderem das Dienstleistungsangebot einer Publikation enthielten bzw. eine solche offerierten. Die Mitglieder könnten frei entscheiden, ob sie Mitglied sein wollten und an diesen Organen interessiert seien. Sie hätten auch Einflussmöglichkeiten in Bezug auf die Erhöhung der Beiträge (Votum Graber, AB 2009 S 1151). Im Ergebnis wurde auf eine Erhöhung der Auflagenobergrenze verzichtet.

5.3.3.3 Mit der jüngsten Revision wurde die fragliche Bestimmung in Art. 36 Abs. 3 VPG überführt. Inhaltlich hat sich dabei nichts geändert, ausser dass nun ausdrücklich die Beglaubigung der Auflage von einer unabhängigen und anerkannten Prüfstelle verlangt wird – was indes im vorliegenden Verfahren nicht strittig und deshalb nicht weiter darauf einzugehen ist.

5.4 Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass nach dem Sinn und Zweck der Presseförderung bei der Frage der Förderungsberechtigung von Mantelblättern, die mehrere Zeitungen umfassen, welche jeweils inhaltlich keine eigenständigen Publikationen darstellen, die Gesamtauflage massgebend ist. Im Weiteren hat der Gesetzgeber die Auflagenobergrenze für die Mitgliedschaftspresse gemäss Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG bewusst auf 300'000 Exemplare festgesetzt und dabei in Kauf genommen, dass vereinzelt Publikationen, mitunter diejenigen der Beschwerdeführer, die in den parlamentarischen Beratungen namentlich erwähnt worden sind, von der Zustellermässigung ausgeschlossen sein könnten.

5.5 Im vorliegenden Fall verglich die Vorinstanz zehn Ausgaben der drei fraglichen Publikationen aus dem Jahr 2012. Sämtliche Publikationen erscheinen 22 Mal pro Jahr. Sie weisen – mit Ausnahme eines Zusatzes im Titel sowie eines Kurzanrisses auf der Frontseite, der auf ca. 10 Zeilen auf den redaktionellen Inhalt der Sektionsseite verweist (wie auch aus Ziff. 5 resp. 4 der Vereinbarungen zwischen dem Beschwerdeführer 1 und 2 resp. 1 und 3 betreffend Sektionsseite im Verbandsorgan "Der Schweizerische Hauseigentümer" [Beschwerdebeilagen 18 und 19] hervorgeht) – ein identisches Erscheinungsbild auf. Die geprüften Ausgaben umfassen 24 bis maximal 60 A3 Seiten (lediglich eine Ausgabe), wovon – jeweils unabhängig vom Gesamtumfang – eine Sektionsseite auszumachen

chen ist. Diese besteht aus regionalen, in den drei Publikationen je divergierenden redaktionellen Beiträgen. Hinzu kommen eine bis drei Seiten regional unterschiedliche Inserate. Dem Impressum ist zwar zu entnehmen, dass die inhaltliche Verantwortung für die Titel "Der Schweizerische Hauseigentümer Luzern" und "Der Schweizerische Hauseigentümer Baselland" beim jeweiligen HEV liegt. Doch beschränkt sich diese Verantwortung den genannten Vereinbarungen zufolge (vgl. Ziff. 6 resp. 5) auf die Sektionsseite. Der Vorinstanz ist demnach zuzustimmen, wenn sie den jeweils eigenständigen Beitrag als sehr kleinen Anteil der Gesamtausgabe beurteilt und zwar nicht nur bei einer einmaligen Ausgabe von 60 Seiten, sondern auch bei einem durchschnittlichen Umfang (der geprüften zehn Exemplare) von 33 bis 34 Seiten. Dieser erweist sich als zu gering, um im Sinne eines eigenen Anteils zur Pressevielfalt beitragen zu können. Daran ändert nichts, dass der Adressatenkreis der drei Publikationen verschieden ist, was aufgrund der regionalen Ausrichtung der Sektionsseite naheliegt. Vielmehr bleibt es dabei, dass die Publikationen angesichts des nahezu identischen Inhalts zu Recht als ein einzelner Titel zu behandeln sind. Dieser weist unumstrittenermassen eine von der WEMF AG beglaubigte Auflage über 300'000 aus, womit Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG nicht erfüllt ist. Die Vorinstanz hat die Bestimmung folglich auch korrekt angewendet.

Die Frage der tatsächlichen Marktmacht der Beschwerdeführer erweist sich vorliegend somit nicht als entscheidend, weshalb auf die von den Beschwerdeführern beantragte Parteibefragung über die Verhandlungen der Mitherausgeberschaft verzichtet werden kann. Wie die Vorinstanz zudem glaubwürdig dargelegt hat, handelt es sich bei den Postzeitungsnummern um ein rein administratives Instrument der Schweizerischen Post, welche diese zur Verwaltung ihrer Kunden benutzt. Für die Beurteilung der Förderungswürdigkeit der Presseerzeugnisse sind sie in keiner Weise relevant. Somit kann aus den drei unterschiedlichen Postzeitungsnummern, die den Beschwerdeführern zugewiesen wurden, nicht auch auf die Eigenständigkeit deren Publikationen geschlossen werden. Im Sinne eines Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass die Vorinstanz den Sachverhalt genügend abgeklärt hat.

6.

Die Beschwerdeführer bringen des Weiteren vor, die Vorinstanz habe eine unzulässige Praxisänderung vorgenommen und damit sowohl gegen den Grundsatz von Treu und Glauben als auch gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstossen.

6.1 Das Gleichheitsprinzip und der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangen eine gewisse Zurückhaltung mit Praxisänderungen, weshalb der eingelebten Praxis einer Verwaltungsbehörde ein grosses Gewicht zukommt. Eine Änderung der Praxis lässt sich regelmässig nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung entspricht; andernfalls ist die bisherige Praxis beizubehalten. Eine Praxisänderung muss sich demnach auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die – vor allem im Interesse der Rechtssicherheit – umso gewichtiger sein müssen, je länger die als nicht mehr richtig erkannte Rechtsanwendung befolgt wurde (BGE 139 IV 62 E. 1.5.2, BGE 137 III 352 E. 4.6, je mit Hinweisen).

6.2 Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG ist erst seit dem 1. Oktober 2012 in Kraft, doch entspricht er inhaltlich, wie gesehen (oben E. 5.3.3 ff.), dem bisherigen, im Postgesetz selber geregelten Kriterium. Die Anwendung der Bestimmung erfolgte indes erstmals durch die Vorinstanz (vgl. Art. 37 Abs. 1 VPG; oben E. 3.3), da die Beurteilung von Presseförderungs gesuchen vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung in die Zuständigkeit der Schweizerischen Post fiel. Insofern erscheint es fraglich, ob überhaupt von einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebots gesprochen werden kann, zumal dieses nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich nur verletzt wird, wenn die ungleiche Behandlung gleichartiger Fälle von der *gleichen* Behörde ausgeht (BGE 138 I 321 E. 5.3.6, BGE 125 I 173 E. 6d, BGE 121 I 49 E. 3c). Zwar sind ausnahmsweise auch zwei unterschiedliche Verwaltungsbehörden zur Gleichbehandlung verpflichtet, wenn sie dem gleichen Verwaltungsträger angehören und über die gleiche Kognition verfügen (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 23 Rz. 12 mit weiteren Hinweisen) bzw. wenn eine der Behörden sich in ähnlicher Lage befand, wie wenn sie beide Entscheide selber getroffen hätte (z.B. als Aufsichtsbehörde; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 507 f.; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2P.283/2001 vom 25. Februar 2002 E. 5.1.1). Aus Sicht der Beschwerdeführer ist es denn auch verständlich, dass ein gewisses Vertrauen in die bisherige Praxis der Behörde besteht. Jedoch ist deswegen nicht ausgeschlossen, dass, wenn wie vorliegend eine neue Behörde aufgrund einer gesetzlichen Neugestaltung für die Gesuche um Erteilung von Presseförderung zuständig wird, diese in ihrer Beurteilung zum Ergebnis gelangt, in begründeter Weise von der Praxis ihrer Vorgängerbehörde abzuweichen.

Wenn vorliegend somit von einer Praxisänderung ausgegangen wird, gilt es zu beachten, dass sich die Vorinstanz, wie gesehen (vgl. oben E. 5.5), an sachliche Gründe gehalten hat. Wie sie zudem zu verstehen gibt, fällt sie ihre Entscheidung in grundsätzlicher Weise, im Sinne einer für die Zukunft wegleitenden Praxis. Das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung ist vorliegend sodann höher zu werten als das Einzelinteresse der Beschwerdeführer, weiterhin von der Presseförderung profitieren zu können. In diesem Zusammenhang ist zudem festzuhalten, dass es gegen die Änderung der materiellrechtlichen Praxis keinen allgemeinen Vertrauensschutz gibt (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 23 Rz. 16). Würde somit von einer Praxisänderung ausgegangen, verstiesse diese auch nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Die Rüge der Beschwerdeführer ist somit abzuweisen.

6.3 Hinsichtlich einer allfälligen Verletzung des Gleichbehandlungsgebots verlangen die Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe die Unterlagen über die Gesuche um Presseförderung betreffend die Zeitungen und Zeitschriften des WWF Schweiz und der Sektionen des Touring Club Schweiz (TCS) offen zu legen. Die Vorinstanz legt in diesem Zusammenhang glaubwürdig dar, der WWF Schweiz habe fünf Gesuche um Presseförderung eingereicht. Diese seien eingehend geprüft worden und es habe sich herausgestellt, dass es sich bei allen fünf Titeln ("WWF Region Basel", "WWF Magazin", "WWF Aktuell/Actualités WWF/Attualità WWF", "Panda Club" und "LiLu Panda") um unterschiedliche Publikationen handle, die je einzeln die Voraussetzungen der Presseförderung erfüllten. Die Publikationen hätten unterschiedliche Umfänge und erschienen unterschiedlich häufig. Sie würden keinerlei redaktionelle Inhalte voneinander übernehmen, weshalb kein vergleichbarer Fall eines Mantelblattes vorliege. Die von den Beschwerdeführern aufgeführten Titel des TCS ("Gazette de TCS – Fribourg", "TCS info [Sektion Bern]", "TCS Region Bienne/Biel-Seeland", "TCS Rundschau TG" und "TCS Magazin") seien ebenfalls eigenständige Zeitungen. Sie würden sich bereits bezüglich der Herausgeberschaft unterscheiden, da sie von regionalen Sektionen des TCS herausgegeben würden. Diesbezüglich seien sie vergleichbar mit diversen eigenständigen Zeitschriften von kantonalen Sektionen des HEV, die ebenfalls Presseförderung erhielten. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots ist folglich nicht auszumachen und auf die Einholung der von den Beschwerdeführern verlangten Unterlagen betreffend die Gesuche um Presseförderung der Publikationen des WWF Schweiz und des TCS kann in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden.

6.4 Im Übrigen ist festzuhalten, dass der angefochtene Entscheid der Vorinstanz zwar kurzfristig erging, der zeitliche Rahmen aber durch das Inkrafttreten der Gesetzesrevision am 1. Oktober 2012 und den Beginn des Anspruchs auf Presseförderung ab 1. Januar 2013 zeitlich vorgegeben war und insbesondere die Beschwerdeführer bereits mit Schreiben der Schweizerischen Post vom 31. August 2011 erste Informationen über das neue Postgesetz, den Übergang der Zuständigkeit für die Presseförderung auf die Vorinstanz sowie das voraussichtliche Bekanntwerden des Wortlauts der Verordnung im ersten Halbjahr 2012 erhalten hatten. Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass die künftige Preisgestaltung insbesondere auch vom Wortlaut der neuen Verordnung abhängen werde. Eine weitere Ankündigung darüber, dass die Beurteilung von Presseförderungsgesuchen auf die Vorinstanz übergehe, erfolgte mit Schreiben vom 7. Mai 2012. Insofern wussten die Beschwerdeführer bereits im Vorfeld, dass Änderungen auf sie zukommen würden. Ein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben liegt damit nicht vor.

7.

Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass die Voraussetzung nach Art. 36 Abs. 3 Bst. h VPG vorliegend nicht erfüllt ist und deshalb den Publikationen der Beschwerdeführer keine Zustellermässigung zu gewähren ist. Da die Beschwerdeführer auch aus dem Grundsatz des Gleichbehandlungsgebots sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben nichts für sich abzuleiten vermögen, ist deren Beschwerde abzuweisen.

8.

8.1 Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführer als unterliegend. Sie haben deshalb in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die auf Fr. 1'000.-- festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) zu tragen. Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

8.2 Den unterliegenden Beschwerdeführern steht ebenfalls keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt. Dieser Betrag wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz ([...]; 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 Rechtschrift 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: