

# **BVGer A-468/2013 vom 24. Februar 2015**

Bundesverwaltungsgericht, 2015-02-24, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-468\\_2013](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-468_2013)

FR: TAF A-468/2013 du 24 février 2015

IT: TAF A-468/2013 del 24 febbraio 2015

## **Regeste**

Vorzugspreise

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die Verfahren A 468/2013 (Arena Alva) und A 476/2013 (Pöschtli) betreffen dieselben Parteien und es stellen sich dieselben Rechtsfragen, ferner liegt ihnen ein vergleichbarer Sachverhalt zugrunde. Es rechtfertigt sich daher aus prozessökonomischen Gründen, die beiden Verfahren unter der erstgenannten Geschäfts-Nummer zu vereinigen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 4A\_78/2014 vom 23. September 2014 E. 1 sowie Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 4979/2014 vom 18. Februar 2015 E. 1 und A 1715/2014 vom 19. Januar 2015 E. 1.2.1 m.w.H.).

### **E. 2.1**

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Bei den angefochtenen Entscheiden handelt es sich um Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurden. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden (vereinigten) Beschwerden zuständig.

### **E. 2.2**

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz 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). Die Beschwerdeführerin hat an den vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit ihrem Anliegen nicht durchgedrungen. Sie ist als Adressatin der angefochtenen Verfügungen sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist.

### **E. 2.3**

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

### **E. 3.1**

Das Bundesverwaltungsgericht stellt den rechtserheblichen Sachverhalt, unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien (Art. 13 VwVG), von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Parteianträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen werden indes nur geprüft, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 4979/2014 vom 18. Februar 2015 E. 3.1 m.H.).

### **E. 3.2**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

### **E. 4**

Die Beschwerdeführerin beantragt für die beiden von ihr herausgegebenen Zeitungen Arena Alva und Pöschli Zustellermässigungen im Sinne von Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG und Art. 36 Abs. 1 VPG, rückwirkend ab dem 1. Januar 2013.

#### **E. 4.1**

Die Arena Alva fusionierte per 1. Januar 2014 mit der Zeitung "Rhiiblatt" und erscheint seit dann unter dem Namen "Ruinaulta", für welche Zeitung die Vorinstanz das Ende 2013 eingereichte Gesuch um Presseförderung guthiess. Dementsprechend betrifft die Beschwerde A 468/2013 (Arena Alva) lediglich den Zeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2013.

#### **E. 4.2.1**

Die Vorinstanz kann eine angefochtene Verfügung bis zu ihrer Vernehmlassung in Wiedererwägung ziehen (Art. 58 Abs. 1 VwVG). Unter "Vernehmlassung" ist nicht bloss die erste Stellungnahme der Vorinstanz zu verstehen; vielmehr erfasst der Begriff auch spätere Stellungnahmen, zu denen der Vorinstanz von der Beschwerdeinstanz Gelegenheit gegeben worden ist. Eine Wiedererwägung ist mithin grundsätzlich (nur, aber immerhin) bis zum Abschluss des Schriftenwechsels möglich, das heisst bis zum Ablauf der Frist zur letztmals ermöglichten Stellungnahme. Anders verhält es sich indes, wenn die Vorinstanz von der Beschwerdeinstanz ausdrücklich zur Wiedererwägung eingeladen worden ist (zum Ganzen Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.44; Andrea Pfleiderer, in: VwVG Praxiskommentar, 2009, Art. 58 N 36; je m.w.H.). Soweit eine während der Hängigkeit des Rechtsstreits erlassene (Wiedererwägungs-)Verfügung den Anträgen der Beschwerdeführerin entspricht oder gar darüber hinausgeht, kann das Rechtsschutzinteresse an der materiellen Beurteilung der Beschwerde nicht mehr anerkannt werden und das Verfahren ist zufolge Gegenstandslosigkeit abzuschreiben. Soweit die Beschwerde aufgrund der Wiedererwägung nicht gegenstandslos geworden ist, wird das Beschwerdeverfahren fortgesetzt; über die in der neuen Verfügung materiell ungelöst gebliebenen Streitfragen ist ein Entscheid in der Sache zu fällen (Art. 58 Abs. 3 VwVG; Moser/Beusch/ Kneubühler, a.a.O., Rz. 3.46 m.w.H.).

#### **E. 4.2.2**

Nachdem die Vorinstanz die angefochtenen Verfügungen hinsichtlich der 75%-Quote mit Verfügungen vom 21. November 2014 in Wiedererwägung gezogen und das Vorliegen der Voraussetzungen gemäss Art. 36 Abs. 1 Bst. b-m VPG (bereits in den angefochtenen Verfügungen) bejaht hat, ist zwischen den Parteien lediglich noch streitig, wie der Begriff "abonniert" in Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG und Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG auszulegen ist, namentlich, ob darunter auch Zeitungen fallen, die aufgrund eines durch eine Gemeinde abgeschlossenen Kollektivabonnements zugestellt werden. Soweit die Vorinstanz in ihren Wiedererwägungsverfügungen vom 21. November 2014 die Zustellermässigung für die aufgrund eines Kollektivabonnements versandten Exemplare weiterhin verweigert hat, ist die Behandlung der Beschwerden nicht gegenstandslos geworden und das Bundesverwaltungsgericht hat über diese Streitfrage nach wie vor zu befinden.

Demgegenüber sind die Beschwerden aufgrund der Wiedererwägungsverfügungen vom 21. November 2014 mit Bezug auf die gewährte Presseförderung für die im Rahmen von Einzelabonnements zugestellten Exemplare (gemäss den WEMF-Auflagebeglaubigungen vom 20. November 2012 für die Periode 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012, gültig bis 30. September 2013, 2'366 Exemplare der Arena Alva und 1'621 Exemplare des Pöschtlis; für die aktuellen Zahlen von 2013 [Arena Alva] bzw. 2013 und 2014 [Pöschli] vgl. die Wiedererwägungsverfügungen der Vorinstanz vom 21. November 2014, Bst. B Ziff. 2.1 S. 4 [wo für das Jahr 2012 auch die Gratisexemplare zu den abonnierten Auflagen hinzugezählt werden]) gegenstandslos geworden. Das Gleiche gilt für diejenigen Teile der Auflagen (jeweils maximal 25% der durchschnittlich abonnierten Auflage), welche Anspruch auf indirekte Presseförderung haben, da sie im Rahmen des sogenannten Mengenkontingents der Schweizerischen Post befördert werden (vgl. Wiedererwägungsverfügungen der Vorinstanz vom 21. November 2014, Bst. B Ziff. 2.3).

## **E. 5**

Die beiden vom 10. September 2012 datierenden Gesuche der Beschwerdeführerin um Presseförderung waren zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen PG und der neuen VPG am 1. Oktober 2012 hängig, weshalb sie nach neuem Recht zu beurteilen sind (Art. 38 PG).

### **E. 6.1**

Die Vorinstanz wies die Gesuche der Beschwerdeführerin um Zustellermässigung betreffend die über ein Kollektivabonnement einer Gemeinde zugestellten Zeitungsexemplare ab, da diese nicht im Sinne des Gesetzes als "abonniert" gelten würden, und verwies dazu insbesondere auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 3066/2008 vom 9. Oktober 2008 ("Limmatwelle"). Sie verneinte das Vorliegen mehrerer in der Rechtsprechung entwickelter Voraussetzungen für die Bejahung eines Abonnements im Sinne von Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG und Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG. Mit Bezug auf die genannten Kollektivabonnements bringt die Vorinstanz vor, der Entscheid über die Zustellung der Zeitungen Arena Alva und Pöschli werde mit Mehrheitsbeschluss von der Gemeindeversammlung gefällt. Teilnahmeberechtigt an dieser sei bloss die Stimmbevölkerung - wobei nicht garantiert sei, dass alle Stimmberechtigten auch effektiv teilnehmen würden -, die nicht mit der ständigen Wohnbevölkerung, welcher die Zeitungen zugestellt würden, übereinstimme. Die Abonnementsverhältnisse seien damit abhängig vom politischen Willen der Mehrheit der jeweiligen Gemeindeversammlung. Damit fehle es an der notwendigen freiwilligen Nachfrage bei den Empfängern. Durch den Umstand, dass jeweils ein einziges Kollektivabonnement mit der Gemeinde anstelle einer Vielzahl von Einzelabonnements mit den Empfängern abgeschlossen werde, sei die finanzielle und

publizistische Unabhängigkeit des Verlages nicht im erforderlichen Mass gewährleistet. Es fehle die verlangte diversifizierte Finanzierung, weshalb der von der Presseförderung anvisierte Effekt der unabhängigen Pressevielfalt nicht erreicht werde.

### **E. 6.2**

Die Beschwerdeführerin bringt dagegen im Wesentlichen vor, die Interpretation der Antragsformulare und der WEMF-Auflagebeglaubigungen durch die Vorinstanz und deren daraus gezogene Schlussfolgerung zu den Abonnementszahlen seien unrichtig. Bei den in der Verfügung als "drittfinanziert" bezeichneten Exemplaren handle es sich nicht um solche im Sinne der Rechtsprechung "Limmatwelle". Sie seien vielmehr auf freie Nachfrage der Empfänger mittels Gemeindeversammlungsbeschluss im Rahmen eines Kollektivabonnements - ohne Auflage oder Zwang durch die jeweilige Gemeinde - bestellt worden und könnten durch jeden einzelnen Empfänger auch wieder abbestellt werden. Daher handle es sich bei den vorliegenden Kollektivabonnements faktisch auch nicht um einzelne Abonnements, sondern um eine Vielzahl von Abonnements. Es werde sowohl die finanzielle als auch die publizistische Unabhängigkeit der Arena Alva und des Pöschtlis gewahrt, da weder eine Finanzierung durch die Gemeinde noch eine Einflussnahme derselben auf die redaktionelle Tätigkeit der Zeitungen erfolge. Diese würden von den Empfängern aktiv und in einem freiwilligen Akt nachgefragt sowie marktgerecht entschädigt. Es handle sich bei den beiden Titeln nicht um Amtsanzeiger; das Recht zur Veröffentlichung amtlicher Publikationen erhielten die Gemeinden als Gegenleistung für die Vermittlung des Abonnementvolumens. Sodann habe die Vorinstanz unzulässigerweise eine Praxisänderung vorgenommen, die dafür erforderlichen strengen Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt. In der Vergangenheit seien den beiden Titeln Arena Alva und Pöschli - unter ausdrücklicher Berücksichtigung der "Limmatwelle"-Rechtsprechung - Zustellermässigungen im Rahmen der Presseförderung gewährt worden. Die Vorinstanz sei nicht befugt, von der bisherigen, jahrelangen Praxis plötzlich abzuweichen, ohne dass sich die tatsächlichen Umstände, die gesetzlichen Grundlagen oder die Rechtsprechung geändert hätten.

### **E. 7.1**

Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG sieht vor, dass Zustellermässigungen für "abonnierte Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse" gewährt werden. Wann eine Zeitung als "abonniert" gilt, definiert auch die Ausführungsbestimmung nicht näher (vgl. Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG). Gleiches galt bereits für die früheren Art. 15 Abs. 1 des Postgesetzes vom 30. April 1997 (aPG) in der Fassung vom 1. Januar 1998 (AS 1997 2455) bzw. Art. 15 Abs. 2 (Ingress) aPG in der Fassung vom 1. Januar 2008 (AS 2007 5645 f.).

### **E. 7.2**

Das Bundesverwaltungsgericht hat die genannten Bestimmungen in mehreren konkreten Anwendungsfällen ausgelegt und in der Folge konstant festgehalten, dass mit dem Begriff "abonniert" ein Abonnementsverhältnis im engeren Sinn gemeint ist, das heisst der Abschluss eines entgeltlichen individuellen Abonnementsvertrages zwischen einer Zeitung einerseits und einem einzelnen Abonnenten bzw. Empfänger andererseits (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 386/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 7, A 469/2013 vom 27. September 2013 E. 3.4 S. 7, A 6523/2008 vom 12. Mai 2009 E. 8.5 S. 18 und A 3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 6.5, ferner A 6600/2008 vom 6. Juli 2009 E. 4.5 S. 13 und A 5541/2008 vom 2. Juli 2009 E. 4.5).

### **E. 7.3**

Die Beschwerdeführerin stellt nicht primär diese Rechtsprechung in Frage, sondern macht vor allem geltend, der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt sei anders gelagert als namentlich der Fall "Limmatwelle"; die dazu entwickelte Rechtsprechung sei nicht auf die Titel Arena Alva und Pöschkli übertragbar. Dies ist nachfolgend zu prüfen.

### **E. 8.1**

Die Zustellung der zwischen den Parteien umstrittenen Exemplare der Zeitungen Arena Alva und Pöschkli erfolgt aufgrund von Kollektivabonnements, die jeweils auf einer Vereinbarung zwischen der betroffenen Gemeinde einerseits und der Beschwerdeführerin andererseits beruhen. Die einzelnen Zustellungsempfänger sind nicht als Partei am Vertrag beteiligt und können dementsprechend weder das Abonnement kündigen noch selbständig über dessen Verlängerung entscheiden. Es handelt sich daher entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin bei einem Kollektiv- oder Gemeindeabonnement nicht um eine Vielzahl von einzelnen Abonnements, sondern um ein einziges. Daran ändert auch der Hinweis auf die WEMF-Auflagebeglaubigungen (vgl. Stellungnahmen der Beschwerdeführerin vom 8. August 2013, Rz. 12) nichts, da diese nicht in erster Linie die Anzahl Abonnements ausweisen, sondern vielmehr die Auflage (Anzahl Exemplare). Die Auflage der (Einzel-)Abonnements wird als separate Kategorie der Gesamtauflage ausgewiesen (vgl. je Beschwerdebeilage 13). Für die als solche beglaubigten Exemplare (2'366 der Arena Alva bzw. 1'621 des Pöschtlis gemäss den WEMF-Auflagebeglaubigungen vom 20. November 2012) werden von der Vorinstanz (seit dem Ergehen der Wiedererwägungsverfügungen) denn auch Zustellermässigungen gewährt.

### **E. 8.2**

Ebenso wenig werden die betreffenden Zeitungen jedem einzelnen Empfänger (einzig) aufgrund seines freiwilligen Entschlusses zugestellt. Zwar kann jeder Empfänger, sofern er Stimmbürger der entsprechenden Gemeinde ist, seine Stimme an der Gemeindeversammlung abgeben, falls über den Abschluss, die Verlängerung oder die Auflösung des Kollektivabonnements abgestimmt wird. Den Entscheid darüber fällt jedoch nicht jeder Empfänger selbst, sondern die Mehrheit der an der Gemeindeversammlung teilnehmenden Stimmberechtigten. Diese beschliesst für die ganze (ständige) Wohnbevölkerung, also auch über die Zustellung der Zeitungen an diejenigen, welche gegen das Kollektivabonnement votiert oder sich nicht an der Abstimmung beteiligt haben (welches Verhalten nicht ohne Weiteres als konkludente oder stillschweigende Zustimmung zum Kollektivabonnement verstanden werden kann), sei es aus freiem Willen oder mangels Stimmberechtigung. Von einem freiwilligen Empfang kann nur dann gesprochen werden, wenn jeder Empfänger für sich allein entscheiden kann, ob er die Zeitung abonnieren will oder nicht, unabhängig von weiteren Personen (und deren Stimmverhalten anlässlich einer Gemeindeversammlung). Die von der Beschwerdeführerin eingereichten Dokumente, eine Vereinbarung zwischen ihr und der Gemeinde Flims vom 30. Oktober 2001 betreffend die Arena Alva sowie ein undatiertes "Statut für die Trägerschaft der Lokalzeitung 'Pöschkli'", sehen denn auch vor, dass die Zeitungen "allen ständig bewohnten Haushaltungen" der Gemeinde zugestellt werden, das Pöschkli darüber hinaus "einem Drittel aller Ferienwohnungen", entsprechend "der durchschnittlichen Jahresbelegung". An der fehlenden Freiwilligkeit des Abonnements vermag im Übrigen auch der Umstand nichts zu ändern, dass jeder einzelne Empfänger auf die Zustellung der Zeitung verzichten kann, etwa indem er an seinem Briefkasten einen entsprechenden Vermerk anbringt. Denn dadurch

wird bloss auf die Entgegennahme der Zeitung verzichtet, nicht aber das (mit der Gemeinde abgeschlossene) Abonnementsverhältnis aufgelöst. Massgebend ist aber ohnehin, dass das Abonnementsverhältnis freiwillig eingegangen wird und nicht, dass auf die Zustellung der Zeitung verzichtet werden kann. Im Weiteren ist der Sachverhalt aufgrund der vorhandenen Akten genügend erstellt. Auf die Befragung der angebotenen Zeugen kann deshalb in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden (vgl. dazu Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 1053/2014 vom 1. Dezember 2014 E. 3 und A 2897/2014 vom 10. November 2014 E. 4.1).

### **E. 8.3**

Damit fehlt es im Fall der Zeitungen Arena Alva und Pöschli betreffend den noch strittigen Teil der Gesamtauflage am Vorliegen von Abonnenten im engeren Sinn, wie es Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG und Art. 36 Abs. 1 Bst. a VPG - gemäss der dargelegten Rechtsprechung (vgl. E. 7.2) - als Voraussetzung für die Gewährung von Zustellermässigungen vorsehen.

### **E. 9**

Zu prüfen bleibt, ob es sich vorliegend aufgrund der konkreten Verhältnisse rechtfertigt, mit Blick auf den Zweck der Presseförderung ausnahmsweise vom Erfordernis eines Abonnementsverhältnisses im engeren Sinn abzusehen, macht doch die Beschwerdeführerin sinngemäss geltend, gerade bei der Arena Alva und dem Pöschli handle es sich um Titel, die nach der Intention des Gesetzgebers bzw. dem Sinn und Zweck der Presseförderung von dieser sollten profitieren können.

### **E. 9.1**

Die indirekte Presseförderung in Form ermässigter 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. 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 bzw. der Presseförderung ist es, der Presse die Erfüllung ihrer im allgemeinen Interesse liegenden Aufgabe zu ermöglichen. Gefördert werden soll eine inhaltlich vielfältige Presse, die zur pluralistischen Meinungsbildung beiträgt (vgl. BVGE 2013/54 E. 5.3.2 m.w.H.; ferner Urteile des Bundesgerichts 2C\_1034/2013, 2C\_1125/2013 und 2C\_1189/2013 vom 25. September 2014 E. 7.1).

### **E. 9.2.1**

Was die Unabhängigkeit der Herausgeberin des Presseerzeugnisses anbelangt, kann es entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin für die Beantwortung der vorliegend zu klärenden Frage nicht von wesentlicher Bedeutung sein, ob im Einzelfall die Gemeindeversammlung, die Gemeindeexekutive oder sogar nur ein einzelnes Mitglied derselben über den Abschluss des Kollektivabonnements entscheidet. Massgebend ist, dass eine solche Vereinbarung gestützt auf einen (einzigen) Beschluss eines einzelnen Organs zustande kommt. Denn zumindest die finanzielle Unabhängigkeit des Verlages wird durch eine möglichst diversifizierte Finanzierung mit einer Vielzahl von verschiedenen einzelnen, zahlenden Abonnenten (im engeren Sinn) gewährleistet, nicht (allein) durch die Mehrheit der Empfänger der Zeitung. Die Einnahmen sollen aus möglichst vielen verschiedenen Quellen stammen, damit jene sich nicht wesentlich verringern, wenn diese oder einige wenige versiegen. Aber auch die publizistische Unabhängigkeit einer Zeitung hängt nicht

nur von der Freiheit von staatlicher (oder privater) Einflussnahme ab, sondern massgeblich auch von der finanziellen Unabhängigkeit, da nicht auf die Befindlichkeiten von aufgrund des Umfangs ihrer Geldleistungen einflussreichen Geldgebern Rücksicht genommen werden muss (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 481/2013 vom 7. November 2013 E. 4.5 S. 9, A 386/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 8 und A 3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 6.2.2 S. 11). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin wird das Entgelt für die Zustellung der Zeitung im Falle eines Kollektivabonnements nicht von den einzelnen Empfängern geleistet, sondern von der Gemeinde. Die Finanzierung erfolgt zwar mit Steuergeldern; Steuern werden jedoch auch von juristischen Personen und unabhängig vom Entscheid über ein Kollektivabonnement geschuldet und erhoben. Zudem variiert die Höhe der zu zahlenden Steuern entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Besteuernden stark, was zur Folge hat, dass im Ergebnis - anders als bei Einzelabonnements - nicht jeder Leser und Steuerzahler gleich viel für die Zustellung der Zeitung bezahlt. Abgesehen davon bezahlen schliesslich (mit Ausnahme einer allfälligen minimalen Kopfsteuer) nicht alle Einwohner Steuern. Umgekehrt ist die Steuerpflicht - auch bei natürlichen Personen - nicht an die Stimmberechtigung geknüpft. Daher kann auch nicht gesagt werden, jeder einzelne Empfänger bezahle die Abonnementskosten indirekt.

#### **E. 9.2.2**

Im Falle eines Kollektivabonnements einer Gemeinde besteht für die Zeitung stets eine beträchtliche finanzielle Unsicherheit und Abhängigkeit, da nach einem (einzigem) negativen Entscheid des zuständigen Gemeindeorgans auf einmal alle Empfänger, denen die Zeitung aufgrund des Kollektivabonnements zugestellt wird, und dementsprechend ein grosser, allenfalls existenzieller Teil der Einnahmen wegfiel. Davon betroffen wäre nicht bloss die Entschädigung für das Abonnement, sondern auch der Erlös aus dem Verkauf von Inseraten und Anzeigen, da jener naturgemäss von der Auflage bzw. den Leserzahlen abhängt. Dass der wegfallende Betrag in der Folge durch neu abgeschlossene Einzelabonnements kompensiert würde, ist selbst unter Berücksichtigung des deutlich höheren Ertrags (pro Exemplar) aus Einzelverkäufen sehr unwahrscheinlich. Dafür in Frage kämen naheliegenderweise von vornherein nur die in der Gemeindeversammlung unterlegene Minderheit sowie Personen, die an jener nicht teilgenommen haben. Es ist nicht anzunehmen, dass ein Grossteil von diesen ein wesentlich teureres und erst noch vom Empfänger selbst zu bezahlendes Einzelabonnement abschliessen würde, zumal die Gemeinde gewährleisten müsste, dass die amtlichen Publikationen der Bevölkerung auf andere Weise mitgeteilt würden.

#### **E. 9.2.3**

Eine Vielzahl von einzelnen, selbst bezahlenden Abonnenten garantiert demgegenüber eine finanzielle Diversifizierung und damit eine gewisse Kontinuität, da die Auflösung eines oder weniger Abonnements keinen substantiellen Einfluss auf die ökonomische Lage der Herausgeberin der Zeitung hat. Jedes Abonnement stellt letztlich einen Schritt in eine grössere finanzielle und regelmässig auch publizistische Unabhängigkeit dar, welche umso grösser ist, je höher die Zahl der Abonnenten ausfällt (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C\_1034/2013, 2C\_1125/2013 und 2C\_1189/2013 vom 25. September 2014 E. 7.1).

#### **E. 9.3**

Mit der Zustellermässigung sollen sodann die regelmässige Lektüre von Zeitungen sowie die Gewinnung und Bindung von Lesern gefördert und damit der Fortbestand einer

vielfältigen von den Lesern gewünschten und mitgetragenen Presse erleichtert werden (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C\_1034/2013, 2C\_1125/2013 und 2C\_1189/2013 vom 25. September 2014 E. 7.1 m.H. auf BGE 120 Ib 142 E. 3c/bb sowie Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 386/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 3.3 und A 469/2013 vom 27. September 2013 E. 3.4 S. 6), womit wiederum deren Unabhängigkeit gestärkt wird. Bezahlt der einzelne Zustellungsempfänger die Kosten für die Zeitung selbst, wird er diese nur abonnieren, wenn er sie regelmässig zu lesen beabsichtigt, womit eine Leserbindung entsteht. Anders verhält es sich dagegen, wenn die Abonnementskosten mit Mitteln aus dem Gemeindeetat bestritten werden. Mangels Einsparung oder Rückerstattung des Abonnementpreises direkt beim bzw. an den Leser im Falle eines Zustellungsverzichts dürfte es in der Praxis nur selten zu einem solchen kommen, aber nicht wenige Empfänger geben, welche die Zeitung zwar erhalten, sie jedoch nicht (regelmässig) lesen oder zumindest keine Leserbindung entwickeln.

#### **E. 9.4**

Ferner hat die Rechtsprechung festgehalten, das Vorliegen eines entgeltlichen Abonnementsvertrages stelle überdies ein formales, durch die zuständige Behörde einfach zu kontrollierendes Erfordernis dar, welches eine verpönte staatliche Inhaltskontrolle weitgehend erübrige und stattdessen an den bekundeten Willen der Abonnenten, das heisst an deren inhaltliche Beurteilung des Presstitels anknüpfe (BGE 120 Ib 142 E. 3c/cc; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 386/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 3.3, A 469/2013 vom 27. September 2013 E. 3.4 und A 3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 5.1 S. 8). Diese Ausführungen treffen auf Einzelabonnemente zu, da diesfalls jeder einzelne Abonnent mit dem Abschluss des Abonnements seinen (freien) Willen bekundet, die Zeitung empfangen und (in der Regel) lesen zu wollen sowie bereit zu sein, dafür ein Entgelt zu leisten. Bei einem Kollektivabonnement können dagegen keine Rückschlüsse auf die Akzeptanz des Presseerzeugnisses beim einzelnen Empfänger gezogen werden, sondern lediglich auf das Stimmverhalten der an der Gemeindeversammlung teilnehmenden Mehrheit. Bei Einzelabonnements kann zudem - anders als im Falle eines Kollektivabonnements - jederzeit allein aufgrund der Anzahl Abonnementsverhältnisse festgestellt werden, wie vielen Empfängern die Zeitung (abonniert) zugestellt wird und welche Anzahl Exemplare dementsprechend entschädigungsberechtigt sind.

#### **E. 9.5**

Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, bei den Kollektivabonnements handle es sich - anders als im "Limmatwelle"-Fall (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 7.1) - um Verträge zugunsten Dritter im Sinne von Art. 112 des Obligationenrechts (OR, SR 220), "da die Stimmbürger, das heisst die Leser und Empfänger der Zeitung, an den entsprechenden Gemeindeversammlungen selbständig die Zustellung des Titels gefordert haben" (Beschwerden vom 29. Januar 2012 [recte: 2013], Rz. 15). Einen Vertrag zugunsten eines Dritten kann man indessen begriffsnotwendigerweise nicht für sich selbst abschliessen. Auch andernorts widerspricht sich die Beschwerdeführerin, wenn sie ausführt, die Empfänger selbst seien Partei des Abonnementsverhältnisses, was eben nichts anderes bedeuten würde, als dass gerade kein Vertrag zugunsten Dritter vorliegt. Im Falle einzelner und persönlicher Geschenkabonnements rechtfertigt es sich, die entsprechenden Zeitungsexemplare auch als "abonniert" im Sinne der Rechtsprechung zu behandeln (so wohl auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 7.1, ferner BGE 120 Ib



Praxisänderung müssen die genannten Grundsätze jedoch nur beachtet werden, wenn die gleiche Verwaltungsbehörde oder das gleiche Gericht zu einer neuen Einsicht in Bezug auf das materielle Recht gelangt und gestützt auf die geänderte Erkenntnis entscheidet (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A 1878/2014 vom 28. Januar 2015 E. 3.4.3, B 3920/2011 vom 29. Januar 2013 E. 4.2 und D 1341/2009 vom 28. Februar 2012 E. 5.3; ferner betreffend das Rechtsgleichheitsgebot BGE 138 I 321 E. 5.3.6). Ausnahmsweise sind auch zwei unterschiedliche Verwaltungsbehörden zur Gleichbehandlung verpflichtet, wenn sie dem gleichen Verwaltungsträger angehören und über die gleiche Kognition verfügen bzw. wenn eine der Behörden sich in einer ähnlichen Lage befindet, wie wenn sie beide Entscheide selbst zu treffen hätte (z.B. als Aufsichtsbehörde; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 573/2013 vom 29. November 2013 E. 6.2 m.w.H.).

### **E. 10.2**

Da früher die Post für die Beurteilung von Gesuchen um Presseförderung zuständig war, handelt es sich bei der Vorinstanz nicht um dieselbe Behörde, welche der Beschwerdeführerin für deren Titel Arena Alva und Pöschli in der Vergangenheit auch hinsichtlich der Kollektivabonnemente der Gemeinden Zustellermässigungen gewährte. Aus Sicht der Beschwerdeführerin ist es zwar verständlich, dass ein gewisses Vertrauen in die bisherige Praxis der Behörde besteht. Deswegen ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass eine aufgrund einer gesetzlichen Neugestaltung neu zuständige Behörde in ihrer Beurteilung zum Ergebnis gelangt, in begründeter Weise von der Praxis ihrer Vorgängerbehörde abzuweichen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 573/2013 vom 29. November 2013 E. 6.2). Die Vorinstanz hatte gute Gründe, die angesprochene Praxis der zuvor zuständigen Post nicht zu übernehmen bzw. weiterzuführen. Wie aufgezeigt wurde, hat die Vorinstanz für die Zeitungen Arena Alva und Pöschli zu Recht keine Presseförderung zugesprochen, was die Kollektivabonnemente anbelangt, und damit die im "Limmatwelle"-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts begründete und seither mehrmals bestätigte Rechtsprechung umgesetzt. Damit stützt sich die "Praxisänderung" ohne Weiteres auf ernsthafte und sachliche Gründe (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.349/2003 vom 27. Oktober 2003 E. 2). Im Übrigen stellt eine geänderte Erkenntnis einer Behörde, die auf einem rechtskräftigen Entscheid einer übergeordneten (Rechtsmittel-)Instanz basiert, ohnehin keine Praxisänderung im Sinne der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung dar, die nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 1878/2014 vom 28. Januar 2015 E. 3.4.3 m.H.). Ferner gibt es keine Anhaltspunkte, dass die Vorinstanz die neue Praxis nicht konsequent und in grundsätzlicher Weise zu befolgen beabsichtigt, und die Interessen an einer korrekten Rechtsanwendung überwiegen vorliegend die Interessen an der Rechtssicherheit. Dies umso mehr, als die - auch nach dem am 9. Oktober 2008 ergangenen "Limmatwelle"-Urteil - von der Post aufrecht erhaltene (sowie dem genannten Entscheid und der konstanten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts widersprechende) Praxis lediglich einen verhältnismässig kurzen Zeitraum betraf.

### **E. 10.3**

Zusammengefasst liegt keine Praxisänderung im verwaltungsrechtlichen Sinn vor, für welche die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zu beachten sind; aber selbst wenn diese zu berücksichtigen gewesen wären, hätte sie die Vorinstanz nicht verletzt, da sie sachliche Gründe für eine Abweichung von der bisherigen Praxis der Post hatte.

## **E. 11**

Die Beschwerdeführerin beantragt im Eventualantrag die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur Sachverhaltsfeststellung und Neuurteilung. Nach dem Ausgeführten besteht dazu jedoch kein Anlass. Die Beschwerden erweisen sich als unbegründet und sind daher abzuweisen, soweit das Verfahren nicht als gegenstandslos abgeschrieben werden kann.

### **E. 12.1.1**

Nachdem bereits bei der Festlegung der Kostenvorschüsse berücksichtigt wurde, dass in den Verfahren A 468/2013 und A 476/2013 dieselben Rechtsfragen zu beantworten sind und sich deshalb insgesamt der Aufwand reduziert, sind die Verfahrenskosten - den eingeholten Vorschüssen entsprechend - auf Fr. 2'000.- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

### **E. 12.1.2**

Die Vorinstanz hat ihre angefochtenen Verfügungen aus besserer Erkenntnis aufgrund der Urteile des Bundesgerichts 2C\_1034/2013, 2C\_1125/2013 und 2C\_1189/2013 vom 25. September 2014 in Wiedererwägung gezogen, weshalb sie die teilweise Gegenstandslosigkeit des Verfahrens zu vertreten hat. In diesem Umfang ist die Beschwerdeführerin als obsiegend zu betrachten (vgl. Art. 5 VGKE). Im Übrigen gilt sie als unterliegend, nachdem die Beschwerden - soweit sie noch materiell zu beurteilen waren - abzuweisen sind.

### **E. 12.1.3**

Aufgrund dieses Verfahrensausgangs rechtfertigt es sich, der Beschwerdeführerin die Hälfte der Verfahrenskosten, entsprechend Fr. 1'000.-, aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dieser Betrag ist aus den von ihr geleisteten Kostenvorschüssen in der Höhe von insgesamt Fr. 2'000.- zu beziehen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.- ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. Die Vorinstanz trägt trotz ihres partiellen Unterliegens keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

## **E. 12.2**

Die teilweise obsiegende Beschwerdeführerin hat Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 und 2 sowie Art. 15 VGKE). Mangels Einreichung einer Honorarnote ist sie von Amtes wegen zu bestimmen und auf Fr. 2'500.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 VGKE; zur Verpflichtung des Rechtsvertreters, gegebenenfalls unaufgefordert eine Kostennote einzureichen, vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_421/2011 vom 9. Januar 2012 E. 9.3 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A 5014/2013 vom 2. September 2014 E. 7.3).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.