

# **BVGer A-6523/2008 vom 12. Mai 2009**

Bundesverwaltungsgericht, 2009-05-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-6523\\_2008](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6523_2008)

FR: TAF A-6523/2008 du 12 mai 2009

IT: TAF A-6523/2008 del 12 maggio 2009

## **Regeste**

Vorzugspreise

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Nach 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). Die Beschwerdeführerinnen sind als Adressatinnen der angefochtenen Verfügungen zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

### **E. 2**

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).

### **E. 3**

Die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften durch die Post zu ermässigten Tarifen wird in Art. 15 PG näher geregelt. Diese Bestimmung ist in der heute geltenden Fassung vom 22. Juni 2007 am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

### **E. 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 1'000 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. Vorliegend ist unbestritten, dass die von den Beschwerdeführerinnen herausgegebenen Zeitschriften die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 2 PG nicht erfüllen. So lässt sich aufgrund der Akten ohne weiteres feststellen, dass keine der betreffenden Zeitschriften mit der gemäss Art. 15 Abs. 2 Bst. b PG vorgeschriebenen Häufigkeit erscheint. Die Beschwerdeführerinnen selbst behaupten nicht, ihre Publikationen würden zur Regional- und Lokalpresse nach Art. 15 Abs. 2 PG zählen. Bei der Vorinstanz haben sie denn auch nicht das Formular "Selbstdeklaration Regional- und Lokalpresse", sondern nur das Formular "Selbstdeklaration Mitgliedschaftspresse" eingereicht. Sie beanspruchen damit ausschliesslich die Ermässigungen nach der Bestimmung von Art. 15 Abs. 3 PG, auf die nachfolgend näher einzugehen ist.

## **E. 5**

Gemäss Art. 15 Abs. 3 PG gewährt die Post Ermässigungen für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen (Mitgliedschaftspresse), die ihr zur Tageszustellung übergeben werden und die: a. vierteljährlich mindestens einmal erscheinen; b. mit den Beilagen nicht mehr als 1 kg wiegen; c. nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen; d. einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 50 Prozent aufweisen; e. eine durch eine unabhängige, anerkannte Prüfstelle beglaubigte Auflage von mindestens 1000 und höchstens 300'000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen. Der Bund leistet der Post für die Gewährung dieser Ermässigungen eine jährliche Abgeltung von 10 Millionen Franken, dies allerdings befristet bis zum Inkrafttreten neuer Bestimmungen über die Presseförderung, längstens aber bis Ende 2011 (Art. 15 Abs. 6 PG und dessen Fussnote 11).

## **E. 6**

In grundsätzlicher Hinsicht ist zwischen den Parteien umstritten, welche Presseerzeugnisse allgemein von Art. 15 Abs. 3 PG erfasst sind.

### **E. 6.1**

Die Vorinstanz verweist auf den Entscheid der früheren Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO UVEK) H-2001-113 vom 23. Juni 2003 (veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 67.132) und vertritt gestützt darauf den Standpunkt, die Ermässigungen nach Art. 15 Abs. 3 PG könnten nicht gewährt werden, wenn die betreffenden Zeitungen oder Zeitschriften von Aktiengesellschaften oder Stiftungen herausgegeben würden, weil bei diesen kein mitgliedschaftsrechtliches Verhältnis vorliege. Entsprechendes gelte auch für Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Dass der Gesetzgeber mit der Formulierung in Art. 15 Abs. 3 Einleitungssatz PG den über Jahrzehnte gewachsenen Begriff der Mitgliedschaftspresse neu hätte definieren wollen, sei nicht ersichtlich. Unter diesen Umständen sei auch unter der Geltung des neuen, am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Rechts auf die bisherige Rechtsprechung zur Mitgliedschaftspresse abzustellen. Ein Anspruch auf Ermässigungen nach Art. 15 Abs. 3 PG bestehe mit anderen Worten nur für Publikationen, die bereits nach altem Recht zur Mitgliedschaftspresse gezählt hätten.

#### **E. 6.2.1**

Die Beschwerdeführerin 1 hält dem in ihrer Beschwerdeschrift entgegen, die Vorinstanz nehme in bundesrechtswidriger Weise an, die Gewährung der Vorzugspreise für die Mitgliedschaftspresse nach Art. 15 Abs. 3 PG setze ein mitgliedschaftsrechtliches Verhältnis zwischen Herausgeber und Leser der betreffenden Publikation voraus. Es spiele keine Rolle, wenn die Vorinstanz dabei einen Entscheid der REKO UVEK aus dem Jahr 2003 zitiere. Massgeblich sei vielmehr, was der konkrete Gesetzestext aus dem Jahr 2007 besage. Die Vorinstanz gehe von einer falschen Rechtsauffassung aus. Zum einen sei die Meinung des Gesetzgebers eindeutig gewesen, dass Presseerzeugnisse, die bisher von einem reduzierten Tarif profitiert hätten, unter der neuen Bestimmung von Art. 15 PG keine Verteuerung erleiden sollten. Zum anderen sei ebenfalls der Begriff der Mitgliedschaftspresse nach den Gesetzesmaterialien auszulegen. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum neuen Art. 15 PG habe im Nationalrat und im Ständerat Einigkeit darüber bestanden, dass die Post dazu verpflichtet werde, das bisherige Tarifsystem und damit die bestehenden Preise beizubehalten. Auch im Ständerat sei einheitlich davon ausgegangen worden, dass die bisherigen kleinen und mittleren Verlagshäuser sowie die lokalen und regionalen Zeitungen nicht mit Tarifierhöhungen rechnen sollten. Der in Art. 15 Abs. 3 PG verwendete Ausdruck "Mitgliedschaftspresse" sei nicht wörtlich, sondern gemäss dem ihm vom Gesetz gegebenen Sinngehalt auszulegen. Der Begriff "Mitgliedschaftspresse" meine "Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen". Irrelevant sei dabei, ob die betreffenden Presseprodukte an Mitglieder oder zahlende Abonnenten abgegeben würden. Die sogenannte Mitgliederpresse umfasse beide Arten von Presseprodukten. Massgeblich sei, dass mit dem Presseerzeugnis kein Gewinn erwirtschaftet werde, beziehungsweise dass die herausgebende Organisation nicht gewinnorientiert sei. Der Begriff "Mitgliederpresse" sei weit auszulegen und umfasse auch die Abonnementspresse unter den gewohnten Voraussetzungen. Der Gesetzestext spreche zweimal von "abonnierten" Zeitungen und Zeitschriften, nämlich im Titel von Art. 15 PG und in Art. 15 Abs. 3 PG selbst, und bringe auch so zum Ausdruck, dass kein Mitgliedschaftsverhältnis im streng rechtlichen Sinn gefordert sei.

#### **E. 6.2.2**

Die Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 schliessen sich grundsätzlich den Ausführungen der Beschwerdeführerin 1 an. Weiter führen sie aus, im Rahmen der parlamentarischen Beratungen sei zugesichert worden, dass die bisherigen Privilegien weiterhin gewährt würden, damit die Herausgeber der kleinen und mittleren Abonnementspresse nicht um ihre Existenz bangen müssten. Sie (die Beschwerdeführerinnen 2 bis 4) beriefen sich heute auf diese Zusicherung. Gestützt darauf hätten ihnen die ermässigten Tarife auch ohne Gründung eines Vereins mit "Abonnentenmitgliedern" gewährt werden müssen. Das Argument der Vorinstanz, lediglich Presseerzeugnisse von Vereinen oder Herausgebern, welche über einen Mitgliederkreis verfügen würden, kämen in den Genuss der ermässigten Tarife, lasse sich weder am Wortlaut des Gesetzes ablesen, noch entspreche er der Sinngebung durch das Parlament. Vielmehr erscheine der Begriff "Mitgliedschaftspresse" beziehungsweise "Mitgliederpresse" als "Pars-pro-toto-Begriff" für die Mitgliedschaftspresse im engeren Sinne - das heisst Presseerzeugnisse, welche unentgeltlich an bestehende Mitglieder abgegeben würden - sowie für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen. Seien die Bedingungen von Art. 15 Abs. 3 Bst. a-e PG erfüllt, spiele es keine Rolle, ob dabei ein Erzeugnis der Mitgliedschaftspresse im engeren Sinne oder ein abonniertes Presseerzeugnis vorliege.

Entsprechend sei auch im Parlament argumentiert worden. Es sei offensichtlich, dass die sogenannte Mitgliederpresse auch die Abonnementspresse von nicht gewinnorientierten Organisationen umfasse. Es komme auf das Kriterium der ideellen, das heisst nicht gewinnstrebigen Zielsetzung an und nicht auf ein Mitgliedschaftsverhältnis zwischen Herausgeber und Leser.

### **E. 6.2.3**

In ihren gemeinsamen Schlussbemerkungen führen die Beschwerdeführerinnen aus, der Gesetzgeber habe mit der Gesetzesänderung für "die kleinauflagige Mitglieder- und Abonnementspresse" keine erschwerten Bedingungen einführen wollen. Ausserdem bekräftigen sie, der Begriff "Organisation" in Art. 15 Abs. 3 PG beschränke sich nicht auf Vereine und Genossenschaften.

### **E. 6.3**

Angesichts des unterschiedlichen Verständnisses der Tragweite von Art. 15 Abs. 3 PG, das den Ausführungen der Parteien zugrunde liegt, stellt sich vorab die Frage, was unter "abonnierten Zeitungen und Zeitschriften von "nicht gewinnorientierten Organisationen (Mitgliedschaftspresse)" zu verstehen ist. Dies ist nachfolgend durch Auslegung näher zu bestimmen.

### **E. 7**

Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung. Ist der Gesetzestext 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).

### **E. 8.1**

Ermässigte Beförderungstarife sind nach dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 3 PG Presseerzeugnissen von "nicht gewinnorientierten Organisationen (Mitgliedschaftspresse)" vorbehalten. Der französische Gesetzestext spricht von "organisations à but non lucratif (presse associative)", der italienische von "organizzazioni senza scopo di lucro (stampa associativa)". Nach allgemeinem Sprachgebrauch wird unter der "Mitgliedschaft" bei einer "Organisation" die Zugehörigkeit zu einer Gruppe von Personen, einem Verband oder einer Vereinigung mit bestimmten Aufgaben und Zielen verstanden, gleichgültig, ob diese Personenzusammenschlüsse über juristische Persönlichkeit verfügen oder nicht (vgl. Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Bd. 10, 3. Aufl., Mannheim 2002, S. 627 und 671, sowie Gerhard Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 7. Aufl., Hrsg. Renate Wahrig-Burfeind, Gütersloh 2006, S. 879 und 945). Noch deutlicher kommt dieses personelle Element im französischen und italienischen Gesetzestext zum Ausdruck mit den Begriffen "associatif" und "associativo", die sich auf "association" und "associazione" beziehen (vgl. dazu Le Nouveau Petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Paris 2007, S. 159, und Lo Zingarelli, vocabolario della lingua italiana, 12. Aufl., Bologna 2008, S. 199). "Nicht gewinnorientiert" sind diese Zusammenschlüsse, wenn sie nicht auf die Erzielung eines wirtschaftlichen Nutzens, Vorteils oder Ertrags ausgerichtet sind (vgl. Duden, S. 427; Wahrig, S. 554; vgl. für die entsprechende Bedeutung von "lucratif" und "lucro" Le Nouveau Petit Robert, S. 1487, beziehungsweise Lo Zingarelli, S. 1280). In der gesellschaftsrechtlichen Terminologie ist "Mitglied", wer einer auf vertraglicher Basis

beruhenden, auf gemeinsame Zweckverfolgung gerichteten Personenvereinigung angehört (vgl. Arthur Meier-Hayoz/Peter Forstmoser, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 10. Aufl., Bern 2007, § 1 Rz. 2 ff., insbesondere Rz. 13). In diesem weiten Sinne kann sich die "Mitgliedschaft" auf eine Körperschaft (die Aktiengesellschaft nach Art. 620 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220], die Kommanditaktiengesellschaft [Art. 764 OR], die Gesellschaft mit beschränkter Haftung [Art. 772 OR], die Genossenschaft [Art. 828 OR] und der Verein nach Art. 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]) oder eine Rechtsgemeinschaft ohne Rechtspersönlichkeit (die einfache Gesellschaft [Art. 530 OR], die Kollektivgesellschaft [Art. 552 OR] und die Kommanditgesellschaft [Art. 594 OR]) beziehen, unabhängig davon, ob die Gesellschaft personenbezogen oder kapitalbezogen ist (personenbezogen sind grundsätzlich die einfache Gesellschaft, die Kollektivgesellschaft, die Kommanditgesellschaft, der Verein und die Genossenschaft, kapitalbezogen die Aktiengesellschaft) oder aber eine Mischform aus diesen beiden Strukturelementen bildet (so die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und die Kommanditaktiengesellschaft (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser, a.a.O., § 2 Rz. 2 ff., insbesondere Rz. 82 ff., und § 3 Rz. 2 ff., insbesondere Rz. 8-10). Als gewinnorientiert (bzw. gewinnstrebend) gelten im Gesellschaftsrecht Personenvereinigungen, die regelmässig und typischerweise in der Absicht tätig sind, einen an die Mitglieder zu verteilenden Gewinn zu erzielen. Wie bei allen Personenvereinigungen, die einen wirtschaftlichen (End-)Zweck verfolgen, erstrebt die gewinnorientierte Gesellschaft einen ökonomischen Vorteil (geldwerten Nutzen) zugunsten ihrer Mitglieder. Den Mitgliedern sollen aber nicht spezifische wirtschaftliche Sachvorteile, sondern - mit der Gewinnausschüttung - ein Vorteil in der neutralen Form von Geld verschafft werden (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser, a.a.O., § 4 Rz. 5-14). Für die nicht wirtschaftliche und damit auch nicht gewinnorientierte Zweckverfolgung stehen nach geltendem Recht grundsätzlich sämtliche Gesellschaftsformen des Obligationenrechts sowie die Rechtsform des Vereins zur Verfügung (vgl. im Einzelnen Meier-Hayoz/Forstmoser, a.a.O., § 4 Rz. 68-70). Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass der Wortlaut von Art. 15 Abs. 3 PG weitgehend offen lässt, welche Rechtsform die betreffenden "Organisationen" aufweisen müssen, um Vorzugspreise für ihre Publikationen beanspruchen zu können. Immerhin sind privatrechtliche Stiftungen (Art. 80 ZGB) bereits nach dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 3 PG von der Gewährung von Vorzugspreisen ausgeschlossen, da sie als Vermögensgesamtheiten zwar einem bestimmten Zweck gewidmet sind und von einer eigenen Organisation verwaltet werden, jedoch nicht auf personeller Grundlage beruhen und damit auch keine "Mitglieder" haben können (vgl. Meier-Hayoz/Forstmoser, a.a.O., § 1 Rz. 4 und § 2 Rz. 49 ff., insbesondere Rz. 57).

## **E. 8.2**

Ob beziehungsweise inwieweit der Geltungsbereich von Art. 15 Abs. 3 PG noch weiter einzugrenzen ist, muss vorab im Lichte des mit dieser Rechtsnorm verfolgten Zwecks ermittelt werden. 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).

### **E. 8.2.1**

Zweck der indirekten Presseförderung in Form ermässiger 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 (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 6.2.2, BGE 120 Ib 142 E. 3b, je mit weiteren Hinweisen). Die indirekte Presseförderung durch den Bund war im Hinblick auf die Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage für eine direkte Presseförderung bis Ende 2007 befristet worden. Eine parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N), mit welcher die Einführung einer direkten Presseförderung vorgeschlagen wurde ("Parlamentarische Initiative Medien und Demokratie" vom 3. Juli 2003, BBl 2003 5357 ff.), fand jedoch 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.).

### **E. 8.2.2**

Vor diesem Hintergrund wurde beschlossen, am bisherigen System einer indirekten Presseförderung grundsätzlich weiterhin festzuhalten. Eine entsprechende Initiative der SPK-N vom 15. Februar 2007 ("Parlamentarische Initiative Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten", BBl 2007 1589 ff.) wurde im Parlament angenommen. Das ursprüngliche Konzept der SPK-N orientierte sich - nicht zuletzt auch aus Zeitgründen - weitgehend am bisherigen System, das Bundesbeiträge in der Höhe von 80 Millionen Franken vorsah. Gemäss diesem Konzept hatte die Post für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften Ermässigungen zu gewähren, wofür sie durch den Bund mit maximal 60 Millionen Franken pro Jahr entschädigt worden wäre. Darüber hinaus schlug die SPK-N vor, der Post pro Jahr 20 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen, mit welchen zusätzliche Vergünstigungen für die Beförderung kleinauflagiger Titel der Regional- und Lokalpresse vorzunehmen gewesen wären (vgl. im Einzelnen BBl 2007 1590, 1597, 1602 und 1608). Entgegen diesem ursprünglichen Modell wurde jedoch auf Vorschlag des Ständerats hin entschieden, die indirekte Presseförderung auf den Gesamtbetrag von 30 Millionen Franken pro Jahr zu reduzieren und diese - in einer Höhe von jährlich 20 Millionen Franken (vgl. Art. 15 Abs. 5 i.V.m. Art. 15 Abs. 2 PG) - in erster Linie kleinen und mittleren Vertretern der Regional- und Lokalpresse zukommen zu lassen, da ein vielfältiger Pressemarkt vor allem auf lokaler und regionaler Ebene als gefährdet betrachtet wurde. Gemäss bisheriger Regelung stand eine Abstufung der Posttaxen "nach Massgabe der Erscheinungshäufigkeit" im Vordergrund, wobei eine Posttaxenverbilligung voraussetzte, dass die betreffende Zeitung oder Zeitschrift vierteljährlich mindestens einmal erschien (vgl. Art. 15 Abs. 1 aPG, in der Fassung vom 30. April 1997 [AS 1997 III 2455]; Art. 38 Bst. a 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]). Da

die indirekte Presseförderung nicht von einer bestimmten Auflagenhöchstzahl abhing (vgl. Art. 38 Bst. c VPG, der in dieser Hinsicht nur eine Mindestzahl von 1'000 Exemplaren kannte), wurden selbst überregional tätige Verlagshäuser mit auflagenstarken Titeln einbezogen. Eine Mehrheit im Parlament war indessen der Auffassung, diese Verlagshäuser seien nicht auf staatliche Unterstützung angewiesen; vielmehr sollte mit einer entsprechenden Konzentration der finanziellen Mittel von der bisherigen, von verschiedener Seite als "Giesskannensystem" kritisierten Regelung (vgl. BBl 2007 1600; Nobel/Weber, a.a.O., Rz. 79 und 81 mit weiteren Hinweisen) Abstand genommen werden. Diese grundlegenden Änderungen, die das von der SPK-N vorgeschlagene Modell im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens erfuhr, bleiben in den Ausführungen der Beschwerdeführerinnen weitgehend unberücksichtigt. Unzutreffend ist insbesondere die von ihnen vertretene Meinung, das Parlament habe die Absicht verfolgt, das bisherige Tarifsystem unverändert beizubehalten und Tarifierhöhungen für Presseerzeugnisse, die bisher von Vorzugspreisen profitiert hätten, auszuschliessen. Die Neuausrichtung der indirekten Presseförderung auf Titel der Regional- und Lokalpresse mit kleinen und mittleren Auflagen (vgl. Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz und Art. 15 Abs. 2 Bst. h PG) und insbesondere die Tatsache, dass diese Titel neu mindestens einmal wöchentlich erscheinen müssen (Art. 15 Abs. 2 Bst. b PG), machte eine besondere Regelung für die sogenannte Mitgliedschaftspresse (auch als Mitgliederpresse bezeichnet) erforderlich. Diese war im bisherigen Recht nicht ausdrücklich erwähnt, jedoch von den allgemeinen Kriterien nach Art. 15 Abs. 1 aPG i.V.m. Art. 38 VPG miterfasst (vgl. BBl 2007 1596 f., 1601), wäre aber nach den Kriterien des neuen Art. 15 Abs. 2 PG von der Gewährung von Vorzugspreisen praktisch ausgeschlossen geblieben. Selbst wenn zwar bereits die 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 heutigen 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, 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 sind. 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 (Art. 15 Abs. 3 Einleitungssatz PG), andererseits auf Presseerzeugnisse mit einer Auflage von höchstens 300'000 Exemplaren beschränkt (Art. 15 Abs. 3 Bst. e PG). Die wichtigste Neuerung bestand also darin, dass anders als bisher nur noch die "kleine", nicht mehr aber auch die "grössere" Mitgliedschaftspresse gefördert werden sollte (Votum Heberlein, AB 2007 S 431). Daneben wurde der minimal erforderliche redaktionelle Anteil von bisher 15 auf 50 Prozent erhöht (vgl. Art. 15 Abs. 3 Bst. d PG). Weitergehende Änderungen blieben aus. Mit den Worten

der Kommissionssprecherin sollten nach neuem Recht nur solche Titel der Mitgliedschaftspresse von der indirekten Presseförderung profitieren, "welche die bereits heute geltenden Förderkriterien" erfüllen, weshalb Art. 15 Abs. 3 Bst. a, b, c und - bezüglich der unteren Auflagegrenze - e PG materiell den damals geltenden Verordnungsbestimmungen von Art. 38 VPG entsprechen würden (Votum Heberlein, AB 2007 S 431). Erläutert wurde im Übrigen, dass mit der vorgeschlagenen Lösung nicht nur gemeinnützige Organisationen förderungsberechtigt seien, sondern auch politische Verbände, Gewerkschaften, Berufsverbände oder Sportverbände (so Heberlein, a.a.O.). Keinesfalls wurde aber beabsichtigt, den Kreis der Förderungsberechtigten im Vergleich zum bisherigen Recht weiter auszudehnen, zumal die Förderung hier - anders als bei der Regional- und Lokalpresse - ohnehin zeitlich befristet wurde (vgl. Art. 15 Abs. 6 PG).

### **E. 8.2.3**

Art. 15 Abs. 3 PG knüpft damit nach dem Willen des Gesetzgebers weitgehend an die bis Ende 2007 geltende Rechtslage an. Neu sind nach Art. 15 Abs. 3 PG Publikationen, die von gewinnorientierten Organisationen herausgegeben werden oder eine Auflage von 300'000 Exemplaren überschreiten, nunmehr von der indirekten Presseförderung ausgeschlossen. Im Übrigen kann aber für das Verständnis dieser Bestimmung weiterhin auf die Praxis zum früheren Recht abgestellt werden. So können insbesondere Organisationen, welche bereits damals die Förderungskriterien für die Mitgliedschaftspresse nicht erfüllten, auch nach Art. 15 Abs. 3 PG keine Vorzugspreise für ihre Publikationen beanspruchen.

### **E. 8.3**

Gemäss langjähriger Praxis im Bereich der indirekten Presseförderung handelt es sich bei der Mitgliedschaftspresse um Publikationen, die eine Körperschaft aufgrund einer statutarischen Pflicht beziehungsweise eines Beschlusses des zuständigen Organs ihren Mitgliedern zukommen lässt. Ein solches mitgliedschaftsrechtliches Verhältnis wurde allerdings nur bei Vereinen (vgl. Art. 60 und Art. 70 ff. ZGB) und Genossenschaften (vgl. Art. 828 Abs. 1 und Art. 839 ff. OR) angenommen, dagegen nicht bei anderen Gesellschaftsformen oder gar etwa Stiftungen. Der damit verbundene Schematismus, namentlich also der Ausschluss von nicht gewinnorientierten beziehungsweise gemeinnützigen Aktiengesellschaften (vgl. Art. 620 Abs. 1 und 3 OR) und von Stiftungen (Art. 80 ZGB), wurde zugunsten der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit in Kauf genommen. Dass gemeinnützige Organisationen etwa unabhängig von ihrer Rechtsform privilegiert zu behandeln wären, wurde ausdrücklich verneint. Lag aber ein mitgliedschaftsrechtliches Verhältnis zu einem Verein oder einer Genossenschaft vor, wurden deren Publikationen selbst dann zur Mitgliedschaftspresse gezählt, wenn die Mitgliedschaftsbeiträge in erster Linie der Finanzierung dieser Publikationen dienten (vgl. zum Ganzen Entscheid REKO UVEK H-2001-113 vom 23. Juni 2003 E. 5.3.1, 5.3.4 und 6.1.1; Entscheid REKO UVEK H-2001-48 vom 26. März 2002, veröffentlicht in VPB 66.63, E. 7.1; BGE 101 Ib 178 E. 1 und 3b-c).

### **E. 8.4**

Diese Grundsätze sollen nach dem Willen des Gesetzgebers auch nach der letzten Revision von Art. 15 PG unverändert massgeblich sein, zumal die bisherige Praxis im Verlauf der parlamentarischen Beratungen in keiner Weise in Frage gestellt, geschweige denn beanstandet wurde. Insbesondere bestehen keine Anhaltspunkte für die Annahme, die Mehrheit des Parlaments habe mit der ausdrücklichen Erwähnung nicht gewinnorientierter

Organisationen (Art. 15 Abs. 3 Einleitungssatz PG) eine Sonderregelung für bestimmte Publikationen einführen wollen, die anders als nach früherem Recht nun unabhängig von der Rechtsform ihrer Herausgeber privilegiert zu behandeln wären. Vielmehr sollte mit diesem zusätzlichen Kriterium der Geltungsbereich der indirekten Presseförderung für die Mitgliedschaftspresse im Vergleich zum bisherigen Recht gerade eingeschränkt werden (vgl. E. 8.2.2 f. hienvor). Überdies wird mit dem Klammerhinweis in Art. 15 Abs. 3 Einleitungssatz PG ("Mitgliedschaftspresse") deutlich gemacht, dass mit Zeitungen nicht gewinnorientierter Organisationen ausschliesslich Publikationen der Mitgliedschaftspresse gemeint sind. Förderungsberechtigt ist mit anderen Worten die "nicht gewinnorientierte Mitgliedschaftspresse" (vgl. Voten Heberlein, Bundesrat Leuenberger und Roth-Bernasconi, AB 2007 S 422 und 535 bzw. AB 2007 N 1000 und 1002). Damit sind aber nicht gewinnorientierte Organisationen - entgegen der von den Beschwerdeführerinnen vertretenen Ansicht - nicht generell, sondern nur dann förderungsberechtigt, wenn sie auch die allgemeinen Förderungskriterien für die Mitgliedschaftspresse erfüllen, wie sie in der Praxis zum bisherigen Recht angewandt wurden. Dies setzt aber nach dem Gesagten - entgegen der Meinung der Beschwerdeführerinnen - unter anderem weiterhin voraus, dass es sich bei den betreffenden Organisationen um Vereine oder Genossenschaften handelt. Den Begriff der Mitgliedschaftspresse weiter zu fassen, würde darauf hinauslaufen, dass die - strengerer - Bedingungen für die Presseförderung nach Art. 15 Abs. 2 PG umgangen werden könnten, was nicht Sinn der Regelung von Art. 15 Abs. 3 PG sein kann. Entsprechend war es auch nicht die Absicht des Gesetzgebers, Herausgeber von Publikationen der "kleinauflagigen Abonnementspresse", welche nach früherem Recht Anspruch auf die Gewährung von Ermässigungen hatten, die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 2 PG dagegen nicht erfüllen würden, in genereller Weise und unabhängig von ihrer Rechtsform von den Vorzugspreisen für die Mitgliedschaftspresse nach Art. 15 Abs. 3 PG profitieren zu lassen. Dies verkennen die Beschwerdeführerinnen, wenn sie ausführen, der Gesetzgeber habe mit der Gesetzesänderung für "die kleinauflagige [...] Abonnementspresse" keine erschwerten Bedingungen einführen wollen.

### **E. 8.5**

In gesetzessystematischer Hinsicht ist zu beachten, dass nicht nur in Art. 15 Abs. 3 Einleitungssatz PG von "abonnierten" Zeitungen und Zeitschriften die Rede ist (so auch im italienischen Gesetzestext ["giornali e periodici in abbonamento"], nicht aber im französischen ["journaux et périodiques"]), sondern bereits auch im Titel von Art. 15 PG selbst sowie in Art. 15 Abs. 2 PG, der die Kriterien für die Förderung der Regional- und Lokalpresse umschreibt. Dies könnte nahelegen, den Begriff "abonniert" einheitlich auszulegen. Gemäss früherem Verordnungsrecht wurde die Mitgliedschaftspresse zu den abonnierten Zeitungen und Zeitschriften gezählt. Art. 15 Abs. 1 aPG und Art. 38 VPG erwähnten die Mitgliedschaftspresse nicht mehr ausdrücklich, in der Praxis wurde sie aber dennoch weiterhin den "abonnierten Zeitungen und Zeitschriften" zugeordnet (vgl. bereits E. 8.2.2 hienvor). Der Zeitungs- oder Zeitschriftenabonnementsvertrag ist zwar ein entgeltlicher Sukzessivlieferungsvertrag. Die Gleichbehandlung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften einerseits und Mitgliedschaftspresse andererseits wurde jedoch deshalb als gerechtfertigt betrachtet, weil auch zahlreiche Vereine ihren Mitgliedern ein regelmässig erscheinendes Druckerzeugnis, ihr eigenes Vereinsblatt, anbieten würden und die Vereinsbeiträge häufig dazu dienen, die Kosten der Vereinsblätter zu bestreiten. In diesem Sinne könne im Vereinsbeitritt der Wille zum Ausdruck kommen, regelmässig das Publikationsorgan des Vereins zu erhalten. Entsprechendes gelte für

Genossenschaftsblätter. Aber auch Vereins- oder Genossenschaftsblätter, die ihren Mitgliedern zugesandt würden, ohne dass diese einen Mitgliederbeitrag zu entrichten hätten, seien zur Mitgliedschaftspresse zu zählen, sofern eine statutarische Pflicht zur Herausgabe des Blattes bestehe, aufgrund einer formgültigen Beitrittserklärung ein mitgliedschaftsrechtliches Verhältnis zwischen dem Empfänger des Blattes und der Körperschaft vorliege und mit der Beitrittserklärung auch der Wille bekundet worden sei, die Publikation regelmässig erhalten zu wollen. Seien diese Voraussetzungen erfüllt, komme es auf das Ausmass der Bindung der einzelnen Mitglieder an ihren Verband nicht mehr an (Entscheid REKO UVEK H-2001-48 vom 26. März 2002 E. 7.1; BGE 101 Ib 178 E. 3b-d). Vor diesem Hintergrund spricht die Vorinstanz zu Recht von einem "historisch gewachsenen engen Konnex" zwischen dem Begriff der Mitgliedschaftspresse und dem Begriff "Abonnement" beziehungsweise "abonniert" (vgl. Vernehmlassung, S. 5). Wie das Bundesverwaltungsgericht jedoch in einem kürzlich ergangenen Entscheid festgehalten hat, geht Art. 15 Abs. 2 Einleitungssatz PG mit dem Begriff "abonnierte" Zeitungen von einem Abonnementsverhältnis im engen Sinne aus, das den Abschluss eines entgeltlichen Abonnementsvertrags zwischen einer Zeitung und ihren jeweiligen Empfängerinnen und Empfängern voraussetzt. Dieses entgeltliche Abonnementsverhältnis bilde die eigentliche Grundeigenschaft, die Titel der Regional- und Lokalpresse erfüllen müssten, um Anspruch auf Vorzugspreise für ihre Beförderung zu haben (vgl. Urteil des BVGer A-3066/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 6.3 und 6.5). Wenn nun aber im Bereich der Mitgliedschaftspresse dasselbe Erfordernis gelten würde, wäre kaum eine Organisation (Verein oder Genossenschaft) förderungsberechtigt, wird doch hier regelmässig kein entgeltlicher Abonnementsvertrag zwischen der herausgebenden Organisation und ihren Mitgliedern vorliegen, die entsprechende Publikationen in der Regel bereits unmittelbar aufgrund ihrer Mitgliedschaft erhalten. Dies kann nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen sein. Vielmehr erscheint es angezeigt, den Begriff "abonnierte" Zeitungen in Art. 15 Abs. 3 Einleitungssatz PG ebenfalls in Anlehnung an die konstante, jahrzehntelange Praxis zu früheren Regelungen auszulegen, wie sie im Bereich der Posttaxenverbilligung bereits seit 1849 bestehen. Danach genügt bei der Mitgliedschaftspresse für die Annahme eines Abonnementsverhältnisses in einem weiteren Sinne bereits die blosser Mitgliedschaft bei der jeweiligen Organisation, sei sie entgeltlich oder unentgeltlich erworben worden (vgl. zum Ganzen BGE 101 Ib 178 E. 3d; Entscheid REKO UVEK H-2001-113 vom 23. Juni 2003 E. 5.2 und 5.3.1; Denis Barrelet, *Droit de la communication*, Bern 1998, Rz. 563). Die Vorinstanz wirft die Frage auf, ob der Begriff "abonniert" in Art. 15 Abs. 3 PG nicht auch hätte weggelassen werden können, zumal die Mitgliedschaftspresse nun ausdrücklich im Gesetzestext erwähnt werde und in der französischen Fassung dieser Begriff fehle (vgl. Vernehmlassung, S. 5 f.). Darauf ist nicht im Einzelnen einzugehen, haben sich doch die Rechtsanwendungsbehörden grundsätzlich am vorgegebenen Gesetzestext zu orientieren. Angemerkt sei immerhin, dass der Begriff "abonniert" in Art. 15 Abs. 3 PG insofern keineswegs überflüssig erscheint, als auch damit eine klare historische Verbindung zum früheren Recht und zur entsprechenden Praxis hergestellt wird, was zusätzlich für die grundsätzliche Weitergeltung des bisherigen Verständnisses von "Mitgliedschaftspresse" spricht. Überdies macht der Begriff "abonniert" ebenfalls deutlich, dass es sich bei den betreffenden Presseerzeugnissen um Publikationen handeln muss, welche die Empfängerinnen und Empfänger tatsächlich erhalten wollen. Diese Willenserklärung braucht allerdings nicht ausdrücklich zu erfolgen, sondern wird vielmehr regelmässig bereits in der Erklärung des Beitritts zum betreffenden Verband mitenthalten sein.

## **E. 8.6**

Eine Auslegung von Art. 15 Abs. 3 PG, die Zeitungen und Zeitschriften von der indirekten Presseförderung ausnimmt, die nicht von (nicht gewinnorientierten) Vereinen oder Genossenschaften herausgegeben werden, ist verfassungskonform (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 Presseförderung nicht in die Pressefreiheit als Teil der allgemeinen Medienfreiheit (Art. 17 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) eingegriffen. Eine Organisation, die keine Vorzugspreise nach Art. 15 Abs. 3 PG erhält, wird nämlich nicht daran gehindert, ihre 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).

## **E. 8.7**

Als Auslegungsergebnis ist damit festzuhalten, dass Art. 15 Abs. 3 PG an ein - entgeltlich oder unentgeltlich begründetes - mitgliedschaftsrechtliches Verhältnis zwischen einem eine bestimmte Publikation herausgebenden Verein oder einer entsprechenden Genossenschaft und den Empfängerinnen und Empfängern der Publikation anknüpft. Die betreffenden Vereine oder Genossenschaften dürfen zudem nicht gewinnorientiert sein, was sich allerdings zumindest beim Verein bereits aus seinem Wesen selbst ergibt (vgl. Art. 60 Abs. 1 ZGB und näher dazu E. 14.1 nachfolgend). "Nicht gewinnorientiert" ist im Übrigen in einem weiteren Sinne als "gemeinnützig" zu verstehen und schliesst insbesondere die Verfolgung eigener Interessen nicht aus. Eine Ausdehnung des Geltungsbereichs von Art. 15 Abs. 3 PG kann nicht auf dem Wege der Auslegung erfolgen, sondern muss dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Die Bundesbeiträge für die Förderung der Mitgliedschaftspresse werden ohnehin nur bis zum Inkrafttreten neuer Bestimmungen über die Presseförderung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2011 gewährt werden (Art. 15 Abs. 6 PG [Fussnote 11]). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass eine Totalrevision des Postgesetzes bereits geplant ist. Freilich wird im Entwurf des Bundesrates, der im März 2008 in die Vernehmlassung gegeben wurde, die Regelung von Art. 15 Abs. 3 PG unverändert übernommen. Bestehen bleiben soll zudem auch die Befristung des Bundesbeitrags von 10 Millionen an die Mitgliedschaftspresse bis Ende 2011 (vgl. zum Ganzen Art. 16 Abs. 3 des Vernehmlassungsentwurfs und den erläuternden Bericht dazu vom März 2008, S. 35). Der Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens ist im heutigen Zeitpunkt noch offen.

## **E. 9.1**

Die Beschwerdeführerin 1 ist eine Aktiengesellschaft nach Art. 620 OR und damit bereits aus diesem Grund vom Geltungsbereich von Art. 15 Abs. 3 PG ausgeschlossen. Sie hat entsprechend keinen Anspruch auf Gewährung von Vorzugspreisen für die Beförderung ihrer Presseerzeugnisse. Ob die weiteren Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 3 PG bei ihr erfüllt wären, braucht daher nicht weiter geprüft zu werden und wurde von der Vorinstanz denn auch zu Recht offen gelassen (vgl. Verfügung vom 15. September 2008 E. 14). Ohne Bedeutung ist insbesondere, ob es sich bei der Beschwerdeführerin 1 - wie sie selbst unter Hinweis auf eine entsprechende Statutenänderung vom 9. Oktober 2007 behauptet - um eine "nicht gewinnorientierte" Gesellschaft handelt.

### **E. 9.2.1**

Die Beschwerdeführerin 1 stellt sich auf den Standpunkt, sie habe auch nach den Grundsätzen des Vertrauensschutzes Anspruch auf ermässigte Beförderungstarife. Sie führt in diesem Zusammenhang aus, ihre Presseerzeugnisse seien bis zum 31. Dezember 2007 zu einem ermässigten Tarif transportiert worden. Aufgrund der parlamentarischen Beratungen zum neuen Art. 15 PG habe sie in guten Treuen davon ausgehen dürfen, dass eine existenzbedrohende Erhöhung der Transportkosten der Post nicht zu befürchten sei. Den Vertretern der Beschwerdeführerin 1 sei auch von Vertretern der Vorinstanz - allerdings informell - zugesichert worden, dass ihre Produkte nicht verteuert würden.

### **E. 9.2.2**

Aus dem in Art. 9 BV statuierten Grundsatz von Treu und Glauben ergibt sich unter anderem ein grundrechtlicher Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (vgl. im Einzelnen BGE 131 V 480 E. 5, BGE 129 I 161 E. 4.1, je mit weiteren Hinweisen; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. Rz. 631 ff.). Die Post entscheidet über die Gewährung von Vorzugspreisen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften mit Verfügung (Art. 18 PG). Sie handelt in diesem Bereich hoheitlich, untersteht dem öffentlichen Recht und ist gemäss Art. 35 Abs. 2 BV an die Grundrechte gebunden (vgl. Urteil des BVGer A-2039/2006 vom 23. April 2007 E. 2.2.1 und 2.2.2, Entscheid der früheren Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt [REKO/INUM] H-2004-174 vom 20. Oktober 2005 E. 9.4 und 12). In dieser Hinsicht ist daher auch das öffentlich-rechtliche Vertrauensprinzip anwendbar. Zu beachten ist indessen, dass das Prinzip des Vertrauensschutzes einer Änderung des geltenden Rechts grundsätzlich nicht entgegensteht (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 641). Ohnehin ist aber vorliegend entscheidend, dass die Beschwerdeführerin 1 die Voraussetzungen für die indirekte Förderung von Erzeugnissen der Mitgliedschaftspresse bereits vor der Revision von Art. 15 aPG nicht erfüllte und daher insofern gar nicht auf einen Fortbestand des vor dem Jahr 2008 geltenden Rechts vertrauen konnte. Erst recht nicht zu schützen wäre im Übrigen ein allfälliges Vertrauen der Beschwerdeführerin 1, dass der Geltungsbereich von Art. 15 aPG mit dessen Revision ausgedehnt würde. Auch aus den angeblichen "Zusicherungen" durch die Vorinstanz kann die Beschwerdeführerin 1 nichts zu ihren Gunsten ableiten. Behördliche Auskünfte und Zusicherungen können nämlich nur dann schutzwürdiges Vertrauen begründen, wenn sie inhaltlich hinreichend bestimmt sind und vorbehaltlos erteilt werden. Nicht schutzwürdig ist dagegen das Vertrauen in Auskünfte und Zusicherungen, wenn die Behörde wenigstens sinngemäss klar zum Ausdruck bringt, dass sie sich nicht festlegen will (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 669 f. und 680 mit weiteren Hinweisen). Vorliegend sollen die betreffenden vorinstanzlichen "Zusicherungen" gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerin 1 selbst bloss "informell" erfolgt sein. Weitere Angaben über Form und Inhalt dieser "Zusicherungen" hat sie nicht gemacht. Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Berufung der Beschwerdeführerin 1 auf den Vertrauensgrundsatz sind damit auch in diesem Zusammenhang offensichtlich nicht erfüllt.

### **E. 9.3**

Die Beschwerdeführerin 1 macht schliesslich geltend, die Vorinstanz gewähre zurzeit bestimmten, von ihr namentlich bezeichneten Dritten Vorzugspreise, obwohl sie nicht die Rechtsform des Vereins oder der Genossenschaft aufweisen würden. Soweit sich die Beschwerdeführerin 1 mit diesen Ausführungen sinngemäss auf das Rechtsgleichheitsgebot

(Art. 8 Abs. 1 BV) beruft, ist darauf hinzuweisen, dass es grundsätzlich keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht gibt. Das Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) geht nämlich im Konfliktfall dem Gleichheitsgrundsatz vor. Nur in Ausnahmefällen lässt sich aus dem Gleichheitsgebot ein Anspruch auf gesetzeswidrige Begünstigung ableiten. Dies setzt allerdings voraus, dass geradezu eine gesetzeswidrige Praxis besteht und die Behörde zusätzlich zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft daran festhalten wird (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 518 mit weiteren Hinweisen). Vorliegend legt die Vorinstanz indessen überzeugend dar, dass sie bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen zur Presseförderung darauf bedacht sei, nach einfachen und klaren Regeln vorzugehen, dabei dem Willen des Gesetzgebers Rechnung zu tragen und die Rechtsgleichheit zu wahren. Gleichwohl könne aufgrund der grossen Zahl der betroffenen Titel und der Vielfalt der Erscheinungsformen nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Titel zu Unrecht von Vorzugspreisen profitieren würden. Die Vorinstanz sei bemüht, eine konsequente und rechtsgleiche Praxis anzuwenden. In diesem Sinne würden die von der Beschwerdeführerin 1 erwähnten Fälle noch einmal genau geprüft. Halte das Bundesverwaltungsgericht an der bisherigen Rechtsprechung zur Mitgliedschaftspresse fest und sollte sich die Behauptung der Beschwerdeführerin 1 bestätigen, dass es sich bei den angesprochenen Titeln um solche von Aktiengesellschaften und Stiftungen handle, würden die Vorzugspreise auch für diese Titel nicht mehr gewährt. Diesen Ausführungen der Vorinstanz kann entnommen werden, dass sie durchaus gewillt ist, Art. 15 Abs. 3 PG gesetzeskonform anzuwenden. Eine gesetzeswidrige Praxis, die Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht geben könnte, liegt daher zumindest zurzeit nicht vor.

#### **E. 9.4**

Ebenfalls nicht weiter zu prüfen ist, ob die wirtschaftliche Existenz der Beschwerdeführerin 1 tatsächlich - wie von ihr behauptet wird - davon abhängt, ob sie weiterhin von Vorzugspreisen profitieren kann. Art. 15 Abs. 3 PG räumt in dieser Hinsicht keinen Ermessensspielraum ein. Ausschlaggebend ist für sich allein der Umstand, dass die Publikationen der Beschwerdeführerin 1 nicht zur Mitgliedschaftspresse gezählt werden können.

#### **E. 9.5**

Festzuhalten bleibt damit, dass im Fall der Beschwerdeführerin 1 die Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 3 PG nicht erfüllt sind, weshalb die Vorinstanz ihr zu Recht die Vorzugspreise ab 1. Januar 2008 verweigert hat. Die Beschwerde vom 15. Oktober 2008 erweist sich als unbegründet und ist entsprechend abzuweisen.

#### **E. 10**

Die Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 sind Vereine nach Art. 60 ZGB und damit grundsätzlich vom Geltungsbereich von Art. 15 Abs. 3 PG erfasst. Dies wird auch von der Vorinstanz nicht bestritten, die den Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 die Ermässigungen nach Art. 15 Abs. 3 PG aber dennoch verweigert hat. Zum einen ist sie nämlich zum Schluss gekommen, die Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 würden sich in rechtsmissbräuchlicher Weise auf die Vereinsform berufen (vgl. im Einzelnen die nachfolgenden Ausführungen unter E. 11), zum anderen hält sie die von ihnen herausgegebenen Publikationen aus inhaltlichen Gründen für keine Erzeugnisse der Mitgliedschaftspresse im Sinne von Art. 15 Abs. 3 PG (vgl. nachfolgend E. 12).

#### **E. 11.1**

Die Vorinstanz führt aus, die Titel "Scelgo io", "L'inchiesta" und "Spendere Meglio" seien noch im Jahr 2007 durch die Consumedia sagl, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, herausgegeben worden. Ihre Titel hätten damit nicht zur Mitgliedschaftspresse gezählt. Dies habe sich für sie insofern nicht ausgewirkt, als ihre Publikationen im Abonnement vertrieben worden seien und allen abonnierten Titeln die Vorzugspreise gewährt worden seien, soweit sie die übrigen damals geltenden Kriterien erfüllt hätten. Da die Consumedia sagl offenbar damit gerechnet habe, dass ihre Titel nach der Revision des Postgesetzes nicht mehr förderungsberechtigt sein würden, habe sie der Vorinstanz am 18. Dezember 2007 die Statuten der zu gründenden Vereine Associazione Scelgo io, Associazione L'inchiesta und Associazione Spendere Meglio zur Prüfung zugestellt. Sie habe dabei angefragt, ob mit der Gründung der genannten Vereine die betreffenden drei Titel weiterhin von den Vorzugspreisen für die Mitgliedschaftspresse profitieren könnten, und sich im Hinblick darauf bereit erklärt, die Statuten der Vereine, soweit erforderlich, entsprechend den Weisungen der Vorinstanz anzupassen. Am 1. Januar 2008 seien die betreffenden Vereine gegründet worden. Die Abonnenten der Zeitschriften "Scelgo io", "L'inchiesta" und "Spendere Meglio" würden automatisch Mitglieder des jeweiligen Vereins. Die Vorinstanz ist der Ansicht, das Verhalten der Consumedia sagl beziehungsweise der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 lasse erkennen, dass die betreffenden Vereine hauptsächlich oder sogar einzig deshalb per 1. Januar 2008 gegründet worden seien, um über diese Konstruktion weiterhin von der Presseförderung profitieren zu können. Dieser Eindruck werde nicht zuletzt dadurch bestärkt, dass der Gründer der Titel - welcher Gesellschafter und Geschäftsführer der bisherigen Herausgeberin sei - sich in den jeweiligen Vereinsstatuten ein Vetorecht eingeräumt habe. Dies zeige die Abhängigkeit der Vereine - wohl auch in wirtschaftlicher Hinsicht - von der Consumedia sagl augenscheinlich auf. Berücksichtige man darüber hinaus noch, dass der Abonnementsbetrag einfach als Mitgliedsbeitrag an den entsprechenden Verein definiert worden sei, komme man nicht mehr umhin, die Vereine nur als vorgeschobene Konstruktion wahrzunehmen. Sie seien lediglich leere Hüllen und hätten, abgesehen von der Herausgabe des jeweiligen Titels keine eigenständige Funktion oder Aufgabe. Es verstiesse aber gegen die Absichten des Gesetzgebers, wenn abonnierte Zeitungen und Zeitschriften, die aufgrund der neuen, seit 1. Januar 2008 geltenden gesetzlichen Regelung keinen Anspruch mehr auf ermässigte Beförderungstarife hätten, in den Genuss der Vorzugspreise für die Mitgliedschaftspresse nach Art. 15 Abs. 3 PG kommen könnten, indem einfach ein neuer Verein gegründet würde. Dadurch würden dem Rechtsmissbrauch Tür und Tor geöffnet.

#### **E. 11.2**

Demgegenüber machen die Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 geltend, die drei Vereine Associazione Scelgo io, Associazione L'inchiesta und Associazione Spendere Meglio seien rechtmässig gegründet worden. Sie seien nicht gewinnorientierte Vereine auf dem Gebiet des Konsumentenschutzes. Gemäss Statuten sei der Abonnementsbetrag der Publikationen gleichzeitig der Mitgliederbeitrag und berechne die Mitglieder unter anderem, Rechtsberatungen beziehungsweise rechtliche Unterstützung als Konsumenten zu beanspruchen, an der Generalversammlung teilzunehmen und das Publikationsorgan mit der Post zugestellt zu erhalten. Die früheren Abonnenten der gleichnamigen Publikationen würden in die Rechte von Vereinsmitgliedern erhoben. Der Einwand des Rechtsmissbrauchs sei unbegründet. Der Begriff der Mitgliedschaftspresse tauche erstmals in der Gesetzesnovelle von 2007 auf. Es sei den Herausgebern von Presseorganen nicht übel zu nehmen, wenn sie mit Blick darauf entsprechende Dispositionen treffen würden. So

komme es auch mit Bezug auf die Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 nicht darauf an, ob die Umwandlung von Abonnenten in Mitglieder "zweckgerichtet im Hinblick auf die Posttarife" oder aus anderen Gründen erfolgt sei.

### **E. 11.3.1**

Der Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht verlangt auch von Privaten ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr und verbietet ihnen insbesondere, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Beziehungen rechtsmissbräuchlich zu verhalten (vgl. Art. 5 Abs. 3 BV; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 622 ff. und 715 ff.). Das Verbot des Rechtsmissbrauchs untersagt namentlich, ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen zu verwenden, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (vgl. BGE 131 I 166 E. 6.1 mit weiteren Hinweisen). Auf Rechtsmissbrauch ist besonders dann zu schliessen, wenn die Inanspruchnahme eines Rechts zu einem stossenden, vom Gesetzgeber nicht gewollten Ergebnis führt (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 22 Rz. 21).

Rechtsmissbrauch darf allerdings nicht leichthin angenommen werden, findet doch nach dem für die gesamte Rechtsordnung geltenden Art. 2 Abs. 2 ZGB nur der offenbare Missbrauch eines Rechts keinen Rechtsschutz (vgl. BGE 131 II 265 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen). Gestützt auf das Rechtsmissbrauchsverbot kann es sich im Einzelfall rechtfertigen, die rechtliche Selbständigkeit einer juristischen Person nicht zu beachten, sofern diese durch eine hinter ihr stehende, beherrschende Person zweckwidrig und damit rechtsmissbräuchlich verwendet wird. So sind auch Fälle rechtsmissbräuchlicher Vereinsgründungen denkbar, in denen die Verwendung der Rechtsform des Vereins bloss vorgeschoben wird, in Wirklichkeit aber Umgehungszwecken dient. Solche Fälle sind gemäss den allgemeinen Grundsätzen zum sogenannten Durchgriff zu beurteilen (Anton Heini/Urs Scherrer, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch I, 3. Aufl., Basel 2006, Rz. 43 zu Art. 60 ZGB). Der Durchgriff bildet jedoch eine eigentliche Ausnahme vom Grundsatz der rechtlichen Selbständigkeit einer juristischen Person. Ein Abweichen von diesem Grundsatz setzt die Abhängigkeit einer juristischen Person von einer anderen Person und damit die Identität ihrer wirtschaftlichen Interessen voraus. Die Berufung auf die rechtliche Selbständigkeit der juristischen Person muss zudem rechtsmissbräuchlich sein, das heisst im Ergebnis dazu führen, dass Gesetzesvorschriften umgangen, dass Verträge nicht erfüllt oder dass sonstwie berechnete Interessen Dritter offensichtlich verletzt werden. Zur Annahme von Rechtsmissbrauch müssen geradezu eine Massierung unterschiedlicher und ausserordentlicher Verhaltensweisen im Sinne eigentlicher Machenschaften und eine qualifizierte Schädigung Dritter vorliegen (allgemein zum Durchgriff: BGE 132 III 489 E. 3.2 und Urteil des Bundesgerichts 5A\_498/2007 vom 28. Februar 2008 E. 2.1 und 2.2, je mit weiteren Hinweisen; vgl. auch Heinz Hausheer/Regina E. Aebi-Müller, Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 2. Aufl., Bern 2008, Rz. 17.101 ff., die Durchgriffstatbestände weitgehend, aber nicht ausschliesslich als Anwendungsfälle des Rechtsmissbrauchsverbots betrachten, sowie Heinrich Honsell, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], a.a.O., Rz. 52 zu Art. 2 ZGB).

### **E. 11.3.2**

Die Vereine Associazione Scelgo io, Associazione L'inchiesta und Associazione Spendere Meglio sind mit Verabschiedung der Statuten durch die Gründerversammlung am 15. Januar 2008 entstanden (vgl. Art. 60 Abs. 1 und 2 ZGB; Hausheer/Aebi-Müller, a.a.O., Rz.

18.19). Der Vorinstanz kann zwar darin zugestimmt werden, dass die Vereine bewusst im Hinblick auf die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Revision des Postgesetzes gegründet wurden, wie die bei den Akten liegenden schriftlichen Anfragen der Consumedia sagl bei der Vorinstanz deutlich aufzeigen. Dieser zeitliche Zusammenhang allein lässt aber die Gründung der Vereine und die spätere Berufung auf deren rechtliche Selbständigkeit nicht bereits als rechtsmissbräuchlich erscheinen. Vielmehr ist es naheliegend, dass Herausgeber von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften, die damit rechnen mussten, die Voraussetzungen des neuen Art. 15 Abs. 2 PG nicht zu erfüllen, durch eine entsprechende Anpassung ihrer Strukturen anstrebten, vom Geltungsbereich von Art. 15 Abs. 3 PG erfasst zu werden. Dagegen ist aus rechtlicher Sicht nichts einzuwenden, soweit nicht aufgrund weiterer Umstände in besonderen Fällen von einer eigentlichen, rechtsmissbräuchlichen Gesetzesumgehung ausgegangen werden muss. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Der Zweck der betreffenden Vereine besteht in der Verbreitung von Informationen zum Konsumentenschutz durch Herausgabe einer - ausdrücklich als Vereinsblatt ("organo sociale") bezeichneten - Zeitschrift, daneben aber auch in der individuellen Beratung von Vereinsmitgliedern in Fragen des Konsumentenschutzes (vgl. jeweils Art. 3 und 6 der Statuten). Die Abonnenten der Zeitschriften "Scelgo io", "L'inchiesta" und "Spendere Meglio" - Anfang Januar 2008 betrug ihre Zahl 10'553, 8'007 beziehungsweise 13'873 - werden gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 beziehungsweise den Angaben im Impressum der betreffenden Zeitschriften automatisch ("automaticamente") Vereinsmitglieder (vgl. dazu freilich E. 14.2 nachfolgend). Im Impressum wird überdies festgehalten, der Abonnementspreis sei im Mitgliederbeitrag von Fr. 40.-- mitenthalten. Dieser Mitgliederbeitrag dient angesichts des Vereinszwecks offenbar in erster Linie der Finanzierung der Zeitschriften, was indessen grundsätzlich nicht zu beanstanden ist und auf zahlreiche weitere Vereine ebenfalls zutrifft (vgl. E. 8.5 hiavor). Da im Übrigen das Ausmass der Bindung der Mitglieder an den Verein nicht ausschlaggebend ist (vgl. dazu ebenfalls E. 8.5), können die betreffenden Vereine nicht ohne weiteres als "vorgeschobene Konstruktionen" beziehungsweise "leere Hüllen" betrachtet werden. Für die Verbindlichkeiten der Vereine haftet ausschliesslich das Vereinsvermögen (vgl. Art. 9 der jeweiligen Statuten i.V.m. Art. 75a ZGB). Wie sich das Vereinsvermögen im Einzelnen zusammensetzt und ob die Consumedia sagl daran beteiligt ist, ja überhaupt Mitglied der betreffenden Vereine ist, kann den Akten nicht entnommen werden. Eine wirtschaftliche Abhängigkeit der Vereine wird von der Vorinstanz denn auch lediglich vermutet, indem festgehalten wird, die Vereine seien "wohl auch in wirtschaftlicher Hinsicht" von der Consumedia sagl abhängig. Eine solche Abhängigkeit kann aber allein aus dem jeweils in Art. 8 der Vereinsstatuten vorgesehenen Vetorechts ("diritto di veto") des Vereinspräsidenten, der gleichzeitig Gründer der Zeitschriften sowie Gesellschafter und Geschäftsführer der Consumedia sagl ist, nicht abgeleitet werden. So ist dieses Vetorecht etwa gerade im Verhältnis zur Vereinsversammlung erheblich eingeschränkt: Gemäss den Statuten gilt es nicht gegen Beschlüsse der Vereinsversammlung, wenn mindestens ein Zehntel der Mitglieder anwesend war und der Beschluss mit Zweidrittelmehrheit gefasst wurde; war ein Fünftel der Mitglieder anwesend, besteht auch gegen Beschlüsse mit einfacher Mehrheit kein Vetorecht (so gemäss Art. 8 der Statuten). Ohnehin ist zu beachten, dass die Vereinsversammlung gemäss Art. 64 Abs. 1 ZGB das oberste Organ des Vereins bildet. Diese Bestimmung hat zumindest insofern zwingenden Charakter (vgl. Art. 63 Abs. 2 ZGB), als die Gründung und Auflösung des Vereins sowie Statutenänderungen zum unentziehbaren Aufgabenbereich der Vereinsversammlung zählen (Hausheer/Aebi-Müller,

a.a.O., Rz. 18.29; vgl. auch Heini/Scherrer, a.a.O., Rz. 16 f. zu Art. 64 ZGB). Ganz allgemein gehört es zum Wesen des Vereins, dass die in ihm zusammengeschlossenen Mitglieder in den grundlegenden Fragen des Vereins in geeigneter Art und Weise das letzte Wort haben. Es wäre deshalb unzulässig, der Vereinsversammlung statutarisch oder vertraglich generell ein Organ überzuordnen, sei es auch nur dadurch, dass einem einzelnen (Gründungs-)Mitglied, einer Gruppe von solchen oder gar Drittpersonen ein allgemeines Genehmigungs- oder Einspracherecht gegenüber Entscheidungen der Vereinsversammlung eingeräumt wird (vgl. BGE 97 II 108 E. 3; Hans Michael Riemer, Berner Kommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Band I, Zweiter Teilband, Die Vereine, Rz. 13 zu Art. 64 ZGB). Inwiefern sich Art. 8 der Statuten der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 mit dem Bereich unentziehbarer Kompetenzen der Vereinsversammlung verträgt, braucht vorliegend nicht abschliessend beurteilt zu werden. Fest steht jedenfalls, dass Art. 64 Abs. 1 ZGB eine Beherrschung der betreffenden Vereine durch deren Präsidenten oder gar durch die Consumedia sagl rechtlich ausschliesst. Damit bleibt festzuhalten, dass das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der bestehenden Aktenlage kein rechtsmissbräuchliches Verhalten der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 erblicken kann, soweit sich diese zur Geltendmachung der Vorzugspreise nach Art. 15 Abs. 3 PG auf ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit und rechtliche Selbständigkeit von der Consumedia sagl berufen.

### **E. 12.1**

Auch unabhängig von der Frage eines Rechtsmissbrauchs bestreitet die Vorinstanz, dass die von den Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 herausgegebenen Zeitschriften als förderungsberechtigte Mitgliedschaftsblätter im Sinne von Art. 15 Abs. 3 PG zu betrachten seien. Sie führt in diesem Zusammenhang aus, nach gängiger Meinung werde eine Zeitschrift dann der Mitgliedschaftspresse zugerechnet, wenn sie dazu diene, die Mitglieder und allenfalls Sympathisanten über die Aktivitäten des Vereins zu informieren. Bei dieser Information handle es sich aber stets nur um einen Nebenzweck des Vereins. Die damit verbundene Herausgabe eines Vereinsblattes sei lediglich ein Mittel zur Information über den eigentlichen Hauptzweck des Vereins. Im Gegensatz dazu bestehe vorliegend der Zweck der fraglichen Vereine in der individuellen Rechtsberatung von Mitgliedern und in der Verbreitung von Informationen zum Konsumentenschutz, also in der Herausgabe einer Zeitschrift. Die Zeitschriften enthielten daher auch nicht Informationen über die Aktivitäten des Vereins, das heisst Informationen über die gewährten individuellen Rechtsberatungen oder Berichte über die Art und Weise der Verbreitung der Informationen zum Konsumentenschutz, also über die Herausgabe der Zeitschrift. Stattdessen setzten sich die Zeitschriften gerade aus den Informationen zum Konsumentenschutz selbst zusammen. Dies sei aber jeweils der Hauptzweck der Vereine selbst und nicht Information der Mitglieder über die Erreichung dieses Hauptzwecks. Damit könnten die betreffenden Titel auch inhaltlich nicht als Mitgliedschaftspresse betrachtet werden.

### **E. 12.2**

Das Bundesverwaltungsgericht kann sich diesen Ausführungen nicht anschliessen. Die Vorinstanz stellt nämlich weitgehend auf inhaltliche Kriterien ab. Sie verweist dabei auf einen Bericht, der im Auftrag der IG Mitgliederpresse erstellt wurde (Jochen Hoffmann/Daniela Spranger, Die Mitgliederpresse von Nonprofit-Organisation in der Schweiz, Bern, 28. Oktober 2005). Die IG Mitgliederpresse selbst hält aber hinsichtlich dieses Berichts fest, eine Selektion der Publikationen nach inhaltlichen Kriterien, wie sie für eine direkte Presseförderung nötig wäre, erachte sie als nicht praktikabel und lehne sie als

Eingriff in die Pressefreiheit ab (vgl. <[www.ecopolitics.ch/index.php?id=121](http://www.ecopolitics.ch/index.php?id=121)>, besucht am 26. Januar 2008). Doch auch im Bericht selbst orientiert sich die Definition der Mitgliedschaftspresse nicht an bestimmten inhaltlichen Massstäben. Mitgliederzeitschriften werden vielmehr wie folgt definiert: "[...] periodisch erscheinende Publikationen, die von privaten Nonprofit-Organisationen herausgegeben werden und sich ausschliesslich oder teilweise an die Mitglieder der Organisation wenden. Der Bezug der Zeitschrift wird entweder über den Mitgliedsbeitrag entgolten, oder sie kann von Mitgliedern abonniert werden. Bezugsmöglichkeiten für Nicht-Mitglieder sind nicht ausgeschlossen" (Hoffmann/Spranger, a.a.O., S. 17). Diese Begriffsbestimmung aus dem Gebiet der Kommunikations- und Medienwissenschaft ist zwar für die Auslegung von Art. 15 Abs. 3 PG nicht unmittelbar massgeblich. Sie deckt sich aber immerhin insofern mit dem rechtlichen Begriff der Mitgliedschaftspresse, als auch die Abgrenzung von Publikationen, für die Ermässigungen nach Art. 15 Abs. 3 PG zu gewähren sind, von solchen, die nicht förderungsberechtigt sind, nicht in erster Linie aufgrund inhaltlicher Kriterien erfolgen soll. Eine staatliche Inhaltskontrolle bei der indirekten Presseförderung gilt nämlich als verpönt und soll daher ausbleiben (vgl. BGE 120 Ib 142 E. 3c.cc). Das Gesetz selbst schreibt denn auch lediglich vor, dass die betreffenden Publikationen nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen dürfen (Art. 15 Abs. 3 Bst. c PG) und einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 50 Prozent aufweisen müssen (Art. 15 Abs. 3 Bst. d PG). Weitergehende inhaltliche Anforderungen werden nicht gestellt. Eine Differenzierung danach, ob in einem Vereinsblatt über die Aktivitäten des betreffenden Vereins selbst informiert wird oder nicht, verlangt Art. 15 Abs. 3 PG nicht.

### **E. 13**

Damit ergibt sich, dass die Vorinstanz den Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 zu Unrecht eine rechtsmissbräuchliche Geltendmachung der Vorzugspreise nach Art. 15 Abs. 3 PG vorgehalten hat. Bei der Verweigerung dieser Vorzugspreise hat die Vorinstanz überdies auf inhaltliche Kriterien abgestellt, für deren Berücksichtigung Art. 15 Abs. 3 PG keinen Raum lässt.

### **E. 14**

Da die Vorinstanz - zu Unrecht - bereits aus grundsätzlichen Überlegungen davon ausgegangen ist, die Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 hätten keinen Anspruch auf die Ermässigungen nach Art. 15 Abs. 3 PG, hat sie die Frage, ob sämtliche Voraussetzungen für die Gewährung solcher Ermässigungen erfüllt sind, gemäss eigenen Ausführungen "bewusst offengelassen". Für den Fall, dass das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss gelangen sollte, "die in Frage stehenden Presseerzeugnisse [seien] der Mitgliedschaftspresse im Sinne von Art. 15 Abs. 3 PG zuzurechnen", beantragt die Vorinstanz denn auch die Rückweisung der Sache zur Beurteilung der "übrigen Kriterien der genannten Gesetzesbestimmung" (vgl. Vernehmlassung, S. 8 Rz. 36, und bereits Bst. F hiervor).

#### **E. 14.1**

Ungeprüft blieb vor allem auch die Frage, ob es sich bei den Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 um nicht gewinnorientierte Organisationen im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Einleitungssatz PG handelt, wie von diesen selbst behauptet beziehungsweise in ihren Statuten festgehalten wird (vgl. Beschwerdeschrift, S. 9, Schlussbemerkungen, S. 3, und Art. 2 der jeweiligen Statuten). Zwar hält die Vorinstanz an sich zutreffend fest, die Rechtmässigkeit der drei

Vereine bilde nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (vgl. Vernehmlassung, S. 8). Das Fehlen von Gewinnabsichten der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 ist indessen nicht nur für die Beurteilung der Rechtmässigkeit ihres Vereinszwecks von Bedeutung (vgl. Art. 60 Abs. 1 ZGB und sogleich die nachfolgenden Ausführungen), sondern bildet gleichzeitig auch eine zentrale Tatbestandsvoraussetzung von Art. 15 Abs. 3 PG selbst. Der Zweck der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 besteht im Wesentlichen in der periodischen Herausgabe einer Konsumentenzeitschrift, die jedenfalls zum Teil über Abonnements- beziehungsweise Mitgliederbeiträge der Leserinnen und Leser finanziert wird (vgl. bereits E. 11.3.2 hiavor). Es fragt sich, ob die Vereine mit dieser Tätigkeit einen idealen, das heisst nicht wirtschaftlichen (Haupt-)Zweck verfolgen, wie dies durch Art. 60 Abs. 1 ZGB vorgeschrieben wird. Der Zweck eines Vereins ist wirtschaftlicher Natur, wenn durch seine Tätigkeit den Mitgliedern ökonomische (geldwerte) Vorteile verschafft werden sollen. Dieser ökonomische Vorteil kann in einer Beteiligung der Mitglieder an einem allfälligen Gewinn des Vereins und damit in einer Geldleistung oder aber auch nur in bestimmten Sachleistungen (Güter oder Dienstleistungen) bestehen. Nicht wirtschaftlich kann die Zielsetzung eines Vereins aber selbst dann sein, wenn er - lediglich als Mittel zum Zweck - ein wirtschaftliches Unternehmen, "ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe" (Art. 61 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB; Art. 934 Abs. 1 OR), betreibt oder die Befriedigung wirtschaftlicher Interessen Dritter (Nichtmitglieder) bezweckt. Massgeblich ist allein, dass die Mitglieder keine geldwerten Vorteile für sich selbst aus der Vereinstätigkeit ziehen. Werden etwa mit dem Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens Gewinne erzielt, schliesst dies die Verfolgung eines idealen (End-)Zwecks nicht aus, sofern die Gewinne - zur (besseren) Zweckverfolgung - im Verein selbst verbleiben oder ausschliesslich zugunsten Dritter ausgeschüttet werden (vgl. zum Ganzen allgemein bereits E. 8.1 hiavor, mit besonderem Bezug zum Vereinsrecht Riemer, a.a.O., Rz. 46 ff. zu Art. 60 ZGB, Heini/Scherrer, a.a.O., Rz. 4 ff. zu Art. 60 ZGB, Hausheer/Aebi-Müller, a.a.O., Rz. 18.05 ff., sowie Meier-Hayoz/Forstmoser, a.a.O., § 4 Rz. 22 ff.). Aufgrund der Akten lässt sich nicht abschliessend beurteilen, ob die Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 einen nicht wirtschaftlichen Zweck verfolgen und entsprechend als nicht gewinnorientierte Organisationen im Sinne von Art. 15 Abs. 3 PG zu betrachten sind. Insbesondere können aufgrund der bestehenden Aktenlage keine Aussagen über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Vermögenslage der Vereine gemacht werden (vgl. zur entsprechenden Buchführungspflicht Art. 69a ZGB). Entscheidend dürfte dabei sein, ob die Vereine mit der Herausgabe ihrer Zeitschriften einen Gewinn erzielen und wie ein allfälliger Gewinn verwendet wird (vgl. Riemer, a.a.O., Rz. 55 zu Art. 60 ZGB). Zur Beantwortung dieser Frage kann auch nicht etwa auf die Verhältnisse bei der Consumedia sagl abgestellt werden, der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, welche die heute von den Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 herausgegebenen Zeitschriften bis Ende 2007 publizierte. Auch diesbezüglich lässt die Aktenlage nämlich keine schlüssigen Aussagen zu. Die Consumedia sagl selbst bezeichnet sich als nicht gewinnorientierte Gesellschaft (vgl. Art. 1 der Statuten vom 1. Januar 2005 und den entsprechenden [nicht beglaubigten] Internet-Auszug des Handelsregisters des Kantons Zürich, abrufbar auf der vom Eidgenössischen Amt für das Handelsregister [EHRA] zur Verfügung gestellten Seite <[www.zefix.ch](http://www.zefix.ch)>, besucht am 5. Mai 2009). Zwar stand die Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung vor der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen OR-Revision nur für die Verfolgung wirtschaftlicher Zwecke zur Verfügung (Art. 772 Abs. 3 aOR). Diese Einschränkung wurde jedoch in der Praxis kaum beachtet und mit der OR-Revision entsprechend aufgehoben (Arthur Meier-Hayoz/Peter Forstmoser, a.a.O., § 4 Rz. 18 und

68).

#### **E. 14.2**

Nicht näher abgeklärt hat die Vorinstanz auch die Frage, ob zwischen den Empfängerinnen und Empfängern der Zeitschriften "Scelgo io", "L'inchiesta" und "Spendere Meglio" einerseits und den Beschwerdeführerinnen 2, 3 beziehungsweise 4 andererseits tatsächlich ein mitgliedschaftsrechtliches Verhältnis besteht, wie es für die Gewährung von Vorzugspreisen nach Art. 15 Abs. 3 PG vorhanden sein muss (vgl. E. 8.3 ff. hiervor). Die Vorinstanz geht in ihren Ausführungen davon aus, die Abonnenten der betreffenden Zeitschriften würden automatisch Vereinsmitglieder. Sie stützt sich dabei aber lediglich auf Angaben der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 selbst beziehungsweise im Impressum ihrer Zeitschriften. Anders als der Beitritt zu einer Genossenschaft, der einer schriftlichen Erklärung bedarf (Art. 840 Abs. 1 OR), kann die Vereinsmitgliedschaft zwar - abweichende Bestimmungen in den Statuten vorbehalten - auch formlos und stillschweigend erworben werden. Der Beitritt (das Gesetz spricht in Art. 70 Abs. 1 ZGB von "Eintritt") zu einem Verein nach dessen Gründung setzt aber immerhin eine vertragliche Übereinkunft (Art. 7 ZGB i.V.m. Art. 1 ff. OR) zwischen beitretender Person und Verein voraus. Erforderlich ist mit anderen Worten ein Beitrittsantrag und dessen Annahme durch den Verein beziehungsweise die Annahme einer vom Verein selbst ausgehenden Offerte zum Vereinsbeitritt. Auch wenn Antrag und Annahme stillschweigend erfolgen können (vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 6 OR), bleibt der Vereinsbeitritt ein zweiseitiges Rechtsgeschäft (Vertrag) und kann daher niemals durch die Willenserklärung einer einzigen Partei allein zustande kommen (vgl. zum Ganzen Hausheer/Aebi-Müller, a.a.O., Rz. 18.38 f.; Riemer, a.a.O., Rz. 42 f. und 48 zu Art. 70 ZGB; Heini/Scherrer, a.a.O., Rz. 33 zu Art. 70 ZGB). Daraus wird aber deutlich, dass die Mitteilung im Impressum der Zeitschriften "Scelgo io", "L'inchiesta" und "Spendere Meglio", die Abonnenten würden "automatisch" Mitglieder des entsprechenden Vereins, nicht bereits für sich allein die Vereinsmitgliedschaft zu begründen vermag. Insbesondere kann nicht davon ausgegangen werden, dass in der blossen Erklärung der Leserinnen und Leser, die betreffende Zeitschrift erhalten zu wollen, gleichzeitig auch die Zustimmung zu einem Vereinsbeitritt mitenthalten wäre, die weitere Willenserklärungen erübrigen würde. Zwar liegt den betreffenden Zeitschriften ein separater Talon bei, mit dem die Leserinnen und Leser eine schriftliche Beitrittserklärung ("Mi associo [...]") abgeben können. Doch abgesehen davon, dass nach dem Wortlaut dieses Talons die beitriftswillige Person "Mitglied" ("socio") der Zeitschrift und nicht des Vereins selbst wird, kann den Akten nicht entnommen werden, wie viele Leserinnen und Leser ("Abonnenten") durch Ausfüllung dieses Talons oder allenfalls auf andere Weise ihren Beitritt zu den Anfang 2008 gegründeten Vereinen erklärt haben. Zwar erachtete die Vorinstanz in ihrer Praxis zum früheren Recht auch "Mischformen aus Abo- und Mitgliedschaftspresse" als zulässig (vgl. Entscheid der REKO UVEK H-2001-113 vom 23. Juni 2003 E. 5.2). Selbst wenn aber weiterhin von der Zulässigkeit solcher Mischformen ausgegangen würde, kann aufgrund der bestehenden Aktenlage nicht beantwortet werden, ob die betreffenden Zeitschriften zumindest überwiegend Mitgliedern der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 zugestellt werden, was aber für ihre Qualifikation als Mitgliedschaftspresse im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Einleitungssatz PG unabdingbar ist.

#### **E. 14.3**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz im Fall der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 zu Unrecht nicht sämtliche Voraussetzungen nach Art. 15 Abs. 3 PG geprüft hat.

Indem sie die betreffenden Rechtsfragen offenliess, hat sie aber auch den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig beziehungsweise unvollständig festgestellt und damit gleichzeitig ihre Untersuchungspflicht (vgl. Art. 12 VwVG) verletzt. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Verfahrensmängel im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens geheilt werden können oder zur Kassation der angefochtenen Verfügung führen müssen.

#### **E. 15.1**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Regel in der Sache selbst und weist diese nur ausnahmsweise an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine Missachtung von Verfahrensvorschriften im vorinstanzlichen Verfahren kann aufgrund der umfassenden Kognition des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Art. 49 VwVG) in bestimmten Schranken durchaus geheilt werden. Eine sachgerechte Lösung im Sinne einer Heilung oder Kassation wird sich unter anderem auch massgeblich an Art und Umfang der Abklärungsmassnahmen orientieren müssen, die im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nachzuholen wären, um eine noch fehlende Entscheidungsreife nachträglich herzustellen (vgl. zum Ganzen André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 180 f. Rz. 3.193-3.195).

#### **E. 15.2**

Vorliegend könnte das Bundesverwaltungsgericht sämtliche im Fall der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 noch nötigen Sachverhaltsabklärungen (vgl. vorne, E. 14) nicht ohne grösseren zeitlichen Aufwand nachholen, ganz abgesehen davon, dass ihnen durch ein solches Vorgehen eine Instanz verloren ginge. Die Vorinstanz ist überdies aufgrund ihrer Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen im Bereich der indirekten Presseförderung, die sich nicht zuletzt aus der Vielzahl der von ihr behandelten Fälle ergibt, besser in der Lage, die noch erforderlichen Abklärungen vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt sich eine Kassation der angefochtenen Verfügungen.

#### **E. 16**

Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass sich die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 als begründet erweisen, soweit sie die Aufhebung der angefochtenen Verfügungen beantragen. Ob ihnen die Vorzugspreise nach Art. 15 Abs. 3 PG zu gewähren sind, hängt vom Ergebnis der von der Vorinstanz noch vorzunehmenden Sachverhaltsabklärungen ab und kann im heutigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 sind damit in dem Sinne gutzuheissen, dass die vorinstanzlichen Verfügungen vom 15. September 2008 aufzuheben sind und die Vorinstanz anzuweisen ist, nach Vornahme der noch nötigen Abklärungen in der Sache neu zu entscheiden.

#### **E. 17.1**

Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen. Unterliegt sie nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der Beschwerde führenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheides, zu beurteilen (BGE 123 V 156 E. 3c und BGE 123 V 159 E. 4b). In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei, dies jedenfalls dann, wenn die Rückweisung aufgrund eines Verfahrensfehlers der Vorinstanz erfolgt (BGE 132 V 215 E.

6.1; Urteil des Bundesgerichts 9C\_885/2008 vom 8. April 2009 E. 8; Urteile des BVGer C-5131/2007 vom 16. März 2009 E. 5.1, D-3896/2006 vom 27. Oktober 2008 E. 7.1, A-6450/2007 vom 3. März 2008 E. 4, A-3627/2008 vom 9. Januar 2008 E. 7 und E-6174/2006 vom 8. Mai 2007 E. 7; Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz [BGG]: Bundesgesetz über das Bundesgericht, Handkommentar, Bern 2007, Rz. 22 zu Art. 66 BGG; Marcel Maillard, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2009, Rz. 14 zu Art. 63 VwVG; Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., S. 207 Rz. 4.43). Keine Verfahrenskosten sind gemäss Art. 63 Abs. 2 erster Teilsatz VwVG Vorinstanzen aufzuerlegen.

### **E. 17.2**

Die Beschwerdeführerin 1 ist im vorliegenden Verfahren unterlegen. Sie hat daher die Verfahrenskosten zu übernehmen, die im Zusammenhang mit der Behandlung ihrer Beschwerde entstanden sind. Diese Kosten sind insgesamt auf Fr. 1'500.-- festzusetzen. Dieser Betrag ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

### **E. 17.3**

Die Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 haben angesichts des Verfahrensausgangs praxisgemäss als obsiegend zu gelten (vgl. E. 17.1), weshalb ihnen keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind.

### **E. 18.1**

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

### **E. 18.2**

Angesichts ihres Unterliegens steht der Beschwerdeführerin 1 keine Parteientschädigung zu.

### **E. 18.3**

Den Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 ist als obsiegenden Parteien für die Kosten der Vertretung und allfällige weitere notwendige Auslagen (Art. 8 f. VGKE) jeweils eine von der Vorinstanz zu entrichtende Parteientschädigung zuzusprechen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 hat am 2. Februar 2009 eine Kostennote eingereicht, in der ein Zeitaufwand von insgesamt 29 Stunden 25 Minuten und Barauslagen im Betrag von Fr. 226.-- ausgewiesen werden. Darin enthalten sind jedoch auch Zeitaufwand und Barauslagen, die im Zusammenhang mit der Vertretung der Beschwerdeführerin 1 sowie der Editions Plus GmbH angefallen sind. Auf die Beschwerde der Letzteren gegen eine entsprechende Verfügung der Post vom 15. September 2008 ist das Bundesverwaltungsgericht indessen nicht eingetreten (Urteil A-6522/2008 vom 25. November 2008). Da sich aufgrund der eingereichten Kostennote nicht ermitteln lässt, welche Vertretungskosten den Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 selbst entstanden sind, ist die Parteientschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 1 und 2 VGKE). Gestützt darauf ist den Beschwerdeführerinnen 2 bis 4 eine Parteientschädigung von je Fr. 1'800.-- (inkl. Auslagen und MwSt) zuzusprechen.

**E. 18.4**

Die Vorinstanz hat gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. (Dispositiv nächste Seite)

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