



Urteil vom 24. September 2020

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Simona Risi.

Parteien

Ringier Axel Springer Schweiz AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Kommunikation BAKOM,
Telecomdienste und Post, Nummerierung und Adressierung,
Zukunftstrasse 44, Postfach 256, 2501 Biel/Bienne,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gesuch um Presseförderung.

Sachverhalt:**A.**

Die Ringier Axel Springer Schweiz AG mit Sitz in Zürich bezweckt den Verlag, die Herausgabe und den Vertrieb von Zeitschriften und anderen Publikationen und Verlagsobjekten. Am 20. August 2019 ersuchte sie das BAKOM betreffend die wöchentlich erscheinende «Handelszeitung – Die Schweizer Wochenzeitung für Wirtschaft» (nachfolgend «Handelszeitung») um Ermässigung der postalischen Beförderung nach dem Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0) und der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG; SR 783.1).

B.

Das BAKOM wies das Gesuch mit Verfügung vom 7. November 2019 ab.

Zur Begründung führte es aus, als förderungswürdige Regional- und Lokalpresse im Sinne des Postgesetzes und der Postverordnung würden nur Tages- und Wochenzeitungen gelten, die nicht zur Mitgliedschafts-, Stiftungs-, Fach- oder Spezialpresse gehören. Eine Inhaltsanalyse des dem Gesuch beigelegten Belegexemplars habe ergeben, dass sich die «Handelszeitung» an einen spezifischen, vorwiegend wirtschaftlich interessierten, und damit eingeschränkten Leserkreis richte. Daher sei sie der Spezialpresse zuzurechnen und habe keinen Anspruch auf Zustellermässigung.

C.

Gegen den Entscheid des BAKOM (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt die Ringier Axel Springer Schweiz AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 9. Dezember 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Darin beantragt sie, die Verfügung sei vollumfänglich aufzuheben und das Gesuch um Presseförderung vom 20. August 2019 sei gutzuheissen, eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 20. Januar 2020 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

E.

Am 20. Februar 2020 reicht die Beschwerdeführerin ihre Schlussbemerkungen ein.

F.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit relevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat. Beim BAKOM handelt es sich um eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG (vgl. Anhang 1 Ziff. VII 1.6 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Die Verfügung vom 7. November 2019 ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und kann direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (vgl. Art. 99 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 [RTVG, SR 784.40] i.V.m. Art. 31 ff. VGG). Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert. Sie ist damit nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Art. 16 Abs. 1 des Postgesetzes bestimmt, dass die Preise für die Dienstleistungen der Post im Rahmen der Grundversorgung nach wirtschaftlichen Grundsätzen festzulegen seien. Gemäss Art. 16 Abs. 4 PG werden Ermässigungen gewährt für die Zustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse (Bst. a) sowie Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen an ihre Abonnenten, Mitglieder oder Spender (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse) in der Tageszustellung (Bst. b). Der Bund wendet zur Gewährung dieser Ermässigungen jährlich Fr. 30 Mio. für die Regional- und Lokalpresse und Fr. 20 Mio. für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse auf (Art. 16 Abs. 7 PG). Damit leistet er einen Beitrag zur Erhaltung der Presse- und Meinungsvielfalt in der Schweiz (vgl. Erläuterungsbericht des UVEK zur Postverordnung vom 29. August 2012, S. 20 [Beschwerdebeilage 4]; Botschaft zum Postgesetz vom 20. Mai 2009, BBI 2009 5181, 5222 f.).

3.2

3.2.1 In Art. 36 Abs. 1 VPG hat der Bundesrat konkretisiert, welche Zeitungen als Regional- und Lokalpresse im Sinne von Art. 16 Abs. 4 PG gelten. Es sind dies Tages- und Wochenzeitungen, die (kumulativ): abonniert sind (Bst. a), der Post zur Tageszustellung übergeben werden (Bst. b), vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden (Bst. c), mindestens einmal wöchentlich erscheinen (Bst. d), nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen (Bst. e), einen redaktionellen Anteil von mindestens 50% aufweisen (Bst. f), nicht zur Mitgliedschafts-, Stiftungs-, Fach- oder Spezialpresse gehören (Bst. g), nicht mehrheitlich in öffentlichem Eigentum stehen (Bst. h), nicht von einer staatlichen Behörde herausgegeben werden (Bst. i), kostenpflichtig sind (Bst. j), eine beglaubigte Auflage von durchschnittlich mindestens 1'000 und höchstens 40'000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen, wobei die Auflage von einer unabhängigen und anerkannten Prüfstelle beglaubigt sein muss (Bst. k), zu keinem Kopfblattverbund mit einer Gesamtauflage von durchschnittlich mehr als 100'000 Exemplaren pro Ausgabe gehören, wobei sich die Gesamtauflage durch Addition der beglaubigten Auflagen der Kopfblätter und der Hauptzeitung pro Ausgabe ergibt und von einer unabhängigen und anerkannten Prüfstelle beglaubigt sein muss (Bst. l; vgl. Art. 36 Abs. 2 VPG), und mit den Beilagen höchstens 1 kg wiegen (Bst. m).

3.2.2 Seit der Revision vom 22. Juni 2007 des aPostgesetzes vom 30. April 1997 (AS 2007 4645) ging die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts davon aus, dass der Erwähnung, wonach gemäss Art. 16 Abs. 4

PG (aArt. 15 Abs. 2 Ingress PG) nur Zeitungen «der Regional- und Lokalpresse» förderungswürdig seien, eine eigenständige Bedeutung zu komme. Demnach wurde angenommen, dass die Zugehörigkeit zur Regional- und Lokalpresse ein zu den Voraussetzungen nach Art. 36 Abs. 1 VPG (aArt. 15 Abs. 2 Bst. a-g PG) hinzukommendes weiteres Kriterium bilde (vgl. dazu etwa die Urteile des BVGer A-4777/2011 vom 5. April 2012 E. 8, A-3216/2011 vom 8. März 2012 E. 6.1 f., A-3049/2011 vom 8. März 2012 E. 6.4, A-3051/2011 vom 8. März 2012 E. 6.4 und A-5427/2008 vom 30. Juni 2009 E. 6.1-6.4). Das Gericht stellte gestützt darauf fest, damit eine Zeitung oder Zeitschrift der Lokal- oder Regionalpresse zugeordnet werden könne, müsse sich deren Verteilungsgebiet und/oder deren inhaltliche Ausrichtung auf ein Gebiet beziehen, das jedenfalls kleiner sei als die Deutsch-, Westschweiz oder das Tessin (Urteil des BVGer A-4777/2011 vom 5. April 2012 E. 8.4 m.w.H).

Gemäss dem Erläuterungsbericht des UVEK zur Postverordnung vom 29. August 2012 begründet die Erwähnung der «Regional- und Lokalpresse» indes kein weiteres Kriterium. Demnach wird der regionale bzw. lokale Charakter nicht durch geografische, sprachliche oder inhaltliche Kriterien in Bezug auf das Presseerzeugnis definiert, sondern durch die Kriterien nach Art. 36 Abs. 1 Bst. a-m. Als Regional- und Lokalpresse würden kleine Zeitungen gelten, die insbesondere eine Auflage zwischen 1'000 und 40'000 haben und alle Kriterien der Bst. a-m erfüllen. Auf eine ausdrückliche Definition der Regional- und Lokalpresse im Sinne einer Beschränkung auf eine sprachliche oder geografische Region sowie eine Vorgabe bezüglich Berichterstattung über regionale und lokale Themen werde bewusst verzichtet, weil Abgrenzungsschwierigkeiten entstehen würden und eine inhaltliche Kontrolle des Presseerzeugnisses nicht erwünscht sei. An der vormaligen Rechtsprechung kann vor diesem Hintergrund nicht festgehalten werden. Es sind demnach einzig die Voraussetzungen nach Art. 36 Abs. 1 Bst. a-m VPG zu prüfen, um zu ermitteln, ob eine Zeitung oder Zeitschrift Anspruch auf Zustellermässigung hat.

3.3 Das Ausschlusskriterium der Spezialpresse nach Art. 36 Abs. 1 Bst. g VPG wurde im Rahmen der Revision des aPostgesetzes vom 22. Juni 2007 eingeführt. Der erstmals in Art. 15 Abs. 2 Bst. e PG in der Fassung vom 22. Juni 2007 verwendete Begriff der Spezialpresse wurde nicht näher definiert. Das Bundesgericht grenzte diesen Begriff im Urteil 2C_568/2009 vom 21. April 2010 E. 2.2 zunächst negativ von der Publikumspresse ab, da in der parlamentarischen Debatte von 2007 exemplarisch die Titel Le

Temps, Le Nouvelliste, La Liberté, La Gruyère und die Freiburger Nachrichten für den medienpolitischen Förderungsbedarf genannt wurden (vgl. AB 2007 S 421 ff.). Demnach fallen unter den Begriff Publikumspresse Titel mit folgender inhaltlicher Ausrichtung: "Il s'agit de journaux dont le dénominateur commun est d'exposer à un large public l'actualité internationale, suisse, cantonale et régionale dans les domaines les plus divers tels que la politique, l'économie, la finance, la culture, la sociologie, l'éducation, la nature, la technologie, l'environnement et le sport ainsi que des commentaires et analyses généralistes accessibles à ce même large public cible, de sorte que ce sont ces journaux qui, avant toute autre publication, fondent le débat démocratique dont les parlementaires ont voulu assurer l'existence, par opposition à la "presse spécialisée". Im Umkehrschluss sieht das Bundesgericht die Spezialpresse als: "une presse qui présente un ensemble d'informations, de connaissances et d'opinions approfondies sur un objet d'étude limité qui visent un nombre limité de lecteurs reliés entre eux par des centres d'intérêts particuliers" (vgl. das Urteil des BVGer A-5034/2015 vom 11. April 2016 E. 3.1.2 m.w.H.). Im Erläuterungsbericht zur aktuellen Postverordnung wird als Spezialpresse ein Titel bezeichnet, der sich primär an Privatpersonen mit spezifischen Interessen richtet (Erläuterungsbericht des UVEK zur Postverordnung vom 29. August 2012, S. 20 f.; siehe auch Urteile des BVGer A-5043/2015 vom 11. April 2016 E. 3.1.2 und A-4777/2011 vom 5. April 2012 E. 7.1).

Gemäss den bundesgerichtlichen Vorgaben sind für die Frage, ob ein Titel die indirekte Presseförderung erhält, also ob die einschlägigen Kriterien erfüllt sind, demnach der Inhalt sowie der Gesamteindruck, welcher er vermittelt, ausschlaggebend (vgl. Urteil des BVGer A-5034/2015 vom 11. April 2016 E. 3.1.2 f. m.w.H.). Dabei ist zu beachten, dass wohl eine Mehrheit der Publikationen in der Schweiz eine gewisse Ausrichtung aufweist, sei es in politischer, gesellschaftlicher oder in religiöser Hinsicht, was für sich alleine noch nicht zur Zuordnung zur Spezialpresse führt (Urteil des BVGer A-3049/2011 vom 8. März 2012 E. 5.4 und 5.5).

4.

4.1 Die Vorinstanz erachtet die Voraussetzungen nach Art. 36 Abs. 1 Bst. a-f und h-m als erfüllt. Indes sei die «Handelszeitung» der Spezialpresse gemäss Art. 36 Abs. 1 Bst. g VPG zuzurechnen und könne somit nicht von einer Zustellermässigung profitieren. Ihre Beurteilung stützt die Vorinstanz auf das von der Beschwerdeführerin dem Gesuch vom 20. August 2019 beigelegte Belegexemplar Nr. 32/2019 vom 8. August 2019.

Dazu hält sie fest, die Inhaltsanalyse habe ergeben, dass sich die «Handelszeitung» an einen spezifischen, vorwiegend wirtschaftlich interessierten, eingeschränkten Leserkreis richte. Dafür spreche bereits der Titel «Handelszeitung – die Schweizer Wochenzeitung für Wirtschaft». Auch die Benennung der Rubriken lasse einen allgemeinen Bezug zu wirtschaftsrelevanten Themen vermuten. Die Zeitung behandle ihre Kernthemen aus verschiedenen Blickwinkeln und enthalte dementsprechend auch Berichte aus Politik, Gesellschaft, Kultur etc. Dies erfolge jedoch stets mit recht engem Bezug zur Wirtschaft. Die Werbeanzeigen würden mehrheitlich ebenfalls den Wirtschaftsfokus widerspiegeln. Aktualitäten ohne Zusammenhang mit dem Kernthema der Zeitung würden demgegenüber nicht behandelt. Obwohl der Inhalt einiger Artikel breiter und allgemeiner gefasst sei, so sei dennoch überwiegend ein klarer Bezug zur Wirtschaft ersichtlich. Typisierend für die förderberechtigte Publikumspresse sei demgegenüber, dass sie sich grundsätzlich mit denselben Sachbereichen auseinandersetze wie Tageszeitungen. Das bedeute, dass Artikel der Publikumspresse einen neutralen informativen Charakter in Bezug auf Inland, Ausland, Politik, Wirtschaft, Kultur und Sport hätten.

4.2 Den Ausführungen der Vorinstanz hält die Beschwerdeführerin insbesondere entgegen, in allen Debatten zur indirekten Presseförderung sei es nie um inhaltliche Förderkriterien gegangen, sondern explizit um formale Förderkriterien. Der Begriff Spezialpresse in der Postverordnung richte sich eindeutig nach der «Typologie der Schweizer Pressemedien» des Verbands Schweizer Medien und der WEMF AG für Werbemedienforschung (nachfolgend: WEMF AG). Diese genieße allseitige Anerkennung. Bei der Revision des Postgesetzes im Jahre 2007 sei von den Verlegern und der Post selbst vorgeschlagen worden, das Kriterium «nicht zur Mitgliedschafts- oder Fach- und Spezialpresse gehörend» in den Gesetzestext aufzunehmen. Die Begriffe Fachpresse und Spezialpresse habe die WEMF AG mit der Typologie der Schweizer Pressemedien der WEMF AG geprägt. Die Vorinstanz verwende zur Beschreibung der Spezialpresse genau die Aufzählungen der Typologie der Schweizer Pressemedien. Diese liste die «Handelszeitung» nicht unter der Spezialpresse (Kategorie 3000) auf, sondern als Unterkategorie Finanz- und Wirtschaftspresse unter der Hauptkategorie Publikumspresse (Kategorie 2000). Darum erscheine es nicht gerechtfertigt, dass die Vorinstanz die «Handelszeitung» unter die Spezialpresse subsumiere.

Im Weiteren bringt die Beschwerdeführerin vor, die Inhaltsanalyse durch die Vorinstanz sei zu oberflächlich erfolgt. Sie habe sich nur auf eine Ausgabe bezogen, was für die gesamte Zeitung nicht repräsentativ sei. Beispielfhaft zeigten vier Ausgaben der «Handelszeitung» (vom 15. Februar 2018, 22. August 2019, 24. Oktober 2019 und 5. Dezember 2019, Beilagen 15-18) mit Artikeln zu den Themen Politik, Staat, Technologie, Unterhaltung, Vorsorge, Lifestyle, Bildung, Konsum, Ressourcen, Digitalisierung, Innovation, Weiterbildung und Umwelt das breite Themenspektrum. Eine tiefgehende Inhaltsanalyse von zwölf Ausgaben der «Handelszeitung» (Ausgaben vom 5. September bis 21. November 2019) habe ergeben, dass sich in der «Handelszeitung» nur 36% aller Artikel auf die reine Wirtschaft beziehen (d.h. auf die Bereiche: Diverse Industrien/Branche, Finanzen/Versicherungen, Geldanlagen, Management/Bildung/Arbeit und Wirtschaft; Beschwerdebeilage 14). Eine Untersuchung der Daten über die Bruttowerbeausgaben von Werbekunden in der «Handelszeitung» über die Zeitspanne von 1. Januar 2018 bis 31. Oktober 2019 habe zudem gezeigt, dass bei den publizierten Anzeigen alle möglichen Branchen vertreten seien (Freizeit, Gastronomie, Tourismus, Kosmetik und Körperpflege, Mode, Sport und Uhren/Schmuck, Pharma und Gesundheit, Nahrungsmittel, Medien, Initiativen und Kampagnen, Veranstaltungen, Verkehrsbetriebe, Auto, Bildung, Telekommunikation, Banking etc.). Gemäss der Untersuchung weise nur knapp die Hälfte aller Anzeigen in der «Handelszeitung» einen wirtschaftlichen Schwerpunkt auf (Beschwerdebeilage 19).

Die «Handelszeitung» habe sodann einen an Wirtschaft interessierten Leserkreis, dieser sei deswegen aber keineswegs «eingeschränkt». Wirtschaft tangiere wie Politik jeden Aspekt einer Gesellschaft und der Bürgerinnen und Bürger. Wirtschaft sei kein Spezialgebiet, kein «bestimmtes Untersuchungsobjekt» (Urteil der BGer 2C_568/2009 vom 21. April 2000 E. 2.2) von beschränktem Interesse. Wirtschaft sei ein derart umfassendes und zentrales Gebiet einer Gesellschaft, dass man in Bezug auf die Leserinnen und Leser der «Handelszeitung» nicht von «gleichartigen Interessen» reden könne. Auch die Aufmachung und die verwendete zeigten, dass sie sich an ein breites Publikum richte. Es sei kein spezifisches Wissen oder Interesse erforderlich, damit der Inhalt gelesen und verstanden werden könne. Die «Handelszeitung» mache Wirtschaft für einen weiten Leserkreis zugänglich und breche hochkomplexe Themen auf den gut verständlichen Kerngehalt herunter. Sie befasse sich nicht nur vereinzelt, sondern regelmässig auch mit anderen als wirtschaftlichen Themen und leiste dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Wissensgrundlage für die demokratische Auseinandersetzung.

5.

Nachfolgend zu prüfen ist, ob die Vorinstanz den Titel «Handelszeitung» zu Recht der Spezialpresse zurechnet.

5.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, der Begriff der Spezialpresse resp. die Einordnung von Medien als Spezialpresse richte sich nach der «Typologie der Schweizer Pressemedien» des Verbands Schweizer Medien und der WEMF AG. Den dafür angeführten Beweismitteln ist jedoch keine entsprechende Aussage zu entnehmen und es ist nicht ersichtlich, dass der Verordnungsgeber sich betreffend die Einordnung auf diese Typologie abstützen wollte. Die Vorinstanz und die Gerichte sind an die Einstufung der WEMF AG demnach nicht gebunden (vgl. das Urteil des BVGer A-4777/2011 vom 5. April 2012 E. 7.3.3). Ob ein Titel der Publikums- oder der Spezialpresse zuzurechnen ist, ist vielmehr über eine Analyse des Inhalts und des Gesamteindrucks nach den bundesgerichtlichen Kriterien zu ermitteln (vgl. vorne E. 3.3 m.w.H.).

5.2 Die Vorinstanz kam aufgrund der Analyse des Belegexemplars der «Handelszeitung» vom 8. August 2019 zum Schluss, die Zeitung behandle ihr Kernthema umfassend und aus verschiedenen Blickwinkeln, jedoch stets beschränkt auf Inhalte mit recht engem Bezug zur Wirtschaft (vgl. vorne E. 4.1). Diese Einschätzung ist nachfolgend zu überprüfen.

5.2.1 Die von der Vorinstanz analysierte Ausgabe Nr. 32 der «Handelszeitung» vom 8. August 2019 besteht aus zwei Bündeln mit je 10 Seiten. Die Titelseite enthält eine Vorschau über einige der Artikel.

Die Berichte des ersten Bunds widmen sich dem Thema «Unternehmen und Politik». Es sind dies Artikel mit den Themen: Novartis – Wie die Kultur des Unbossing zum Datenskandal des Pharmariesen führte; Konjunktur – Droht bald eine Rezession? Gründe, warum das vorerst nicht passiert; Lombard Odier – Warum eine Spitzenbankerin ihren Stuhl bei der Privatbank räumt; Porsche – Wie der Sportwagen-Hersteller die E-Mobilität für sich entdeckt; Wanda Sports Group – Philippe Blatter geht mit dem Sportvermarkter an die Nasdaq; Apo24 – Visilab-Gründer Daniel Mori pusht eine Versandapotheke Schweizer Zuschnitts; Dreyfus – Die Basler Privatbank ist in einen Milliardenbetrug mit Kryptogeld involviert. Im ersten Bund sind überdies die Rubriken «Freie Sicht» (Kolumne mit Beiträgen des Chefökonom der «Handelszeitung», einer auf Finanzmarktrecht, Bankrecht, Compliance, Corporate Governance und Wirtschaftsrecht spezialisierten An-

wältin und Professorin, des Direktors der Avenir Suisse und eines Professors für Finanz- und Wirtschaftspolitik), «Nachrichten» (Kurzmeldungen über eine Kryptowährung, Tesla-Chef Elon Musk, ein neues Produkt von Kuhn Rikon, die Öffnung einer Filiale eines Modehändlers in Zürich, Schach, die Verlegung von Procter & Gamble International nach Genf, Fussball und Fitness), «Startup» (Unternehmen «Twistout» [neues Produkt zur Abflussreinigung]) und «Sesselwechsel» (Übernahme neuer Arbeitstätigkeiten von Personen aus den Bereichen Finanz, Assekuranz, Logistik, IT, Executive Search, Medien und Innenausstattung) enthalten.

Der zweite Bund enthält die Sparten «Märkte und Meinungen», «Invest», «Management» und «Style». Diese beinhalten Artikel zu folgenden Themen: Gespräch – Warum der Chef von Audemars Piguet auf die Jugend als neue Zielgruppe setzt und Ken Fisher – Was US-Tech-Aktien den europäischen Industrietiteln voraushaben («Märkte und Meinungen»); Frührente – Mit diesen Experten-Tipps klappt es mit dem vorgezogenen Ruhestand («Invest»); Remote-Work – Software und Tools, welche Teams bei der Kooperation helfen, die nicht im gleichen Büro arbeiten («Management»); Wein – Mikroklimata sowie see- und bergnahe Höhenlagen im Kanton Bern bringen eine Vielzahl neuer Spitzentropfen hervor («Style»). Ausserdem umfasst der zweite Bund die Rubriken «Meinungen» (Kurzberichte über Novartis, UBS-Urteil und digitale Reisehelfer), «Rückblende» (Bezugnahme von anderen Medien auf Berichte der «Handelszeitung»), «Dialog» (Leserbriefe), «Mehrwert» (Kolumne), «Konjunktur» (Konjunkturdaten) und «Anlagefonds» (Werte von Börsen, Aktien und Anlagefonds).

Neben den redaktionellen Beiträgen enthalten beide Bünde Anzeigen, die für Karrierechancen in der Ostschweiz; LGT Private Banking; die Schweizerische Multiple Sklerose Gesellschaft; eine Maturanden-Messe; Ratgeber in der Beobachter-Edition; Biotech Bellevue Investments; die Zeitschrift «BILANZ»; und die topsoft Fachmesse werben.

5.2.2 Die Beschwerdeführerin reicht vier weitere Ausgaben der "Handelszeitung" zu den Akten (Beilagen 15-18). Diese enthalten die bereits genannten Themen und Rubriken (vgl. E. 5.2.1) und teilweise weitere Bünde mit «Specials».

5.2.2.1 Die Ausgabe Nr. 7/2018 vom 15. Februar 2018 (Beilage 18) umfasst zwei Bünde zu je 12 Seiten sowie in zwei weiteren Bündeln ein «Special Nutzfahrzeuge» und ein «Special Gesundheit».

Unter dem Thema «Unternehmen und Politik» sind Artikel über die Zusammenarbeit zwischen Digitec Galaxus und der Zalando-Tochter Tradebyte, Augur (Blockchain-App), Facebook (Markenstreit betr. Stressbook), Porsche (Interview mit dem Digitalchef), Abfall (Importstopp Chinas für Plastikmüll, Interview betr. das Recycling in der Schweiz) und Nestlé's Preispolitik enthalten. Im Weiteren wird das Startup «Splitseat» (Tauschplattform zur Teilung von Saisonkarten für Sportveranstaltungen) vorgestellt und werden Kurznachrichten etwa im Bereich Sporthandel, Versicherungen, Banking, und Immobilien veröffentlicht sowie wichtige Stellenwechsel bekannt gegeben. Unter «Märkte und Meinungen» findet sich ein Gespräch mit dem Chef des Unternehmens Webrepublic über Online-Werbung, unter «Invest» sind Artikel über Pensionierung (Kapitalbezug aus der Pensionskasse) und Geldberatung (symbolische Mietzinse) enthalten und unter «Management» die Ergebnisse einer Umfrage darüber, welche Tools Manager in der Schweiz besonders gerne nutzen, sowie ein Artikel über das Prinzip «Swiss Leadership». Die Rubrik «Style» enthält Artikel zu den Themen Hochpreismarkt für Kunst und über einen Sportwagen. Die Anzeigen werben für Weiterbildungen im Bereich Wirtschaft, E-Trading der Postfinance, den SAP Live Campus Basel 2018 (Kongress), die Zeitschriften «BILANZ» und «Schweizer Versicherung», Biotech Bellevue Investments, Tradeplus24, swissmarketingforum.ch, eine Weiterbildung zum Thema Ausländische Führungskräfte, Gerstl Weinselektion, eine Motorradmesse und für den Wettbewerb «Finanzberater des Jahres 2018». Zudem ist eine Werbezeitschrift von Jaguar beigelegt.

Im «Special Nutzfahrzeuge» sind etwa Artikel über das Paketgeschäft der Planzer Gruppe, die L-Baureihe der Scania, den Einsatz des Mercedes-Benz Sprinters im Gütertransport, den Busmarkt Schweiz und die Inverkehrsetzung neuer Nutzfahrzeuge in der Schweiz im Jahr 2017 enthalten. Das «Special Gesundheit» berichtet insbesondere über Gesundheitspolitik, den Verein Smarter Medicine, das Sparpotenzial durch Spitalverbunde, das Wachstum der Gesundheitsbranche, eine Denkfabrik im Bereich Immunonkologie, Multimorbidität, Interprofessionalität, künstliche Intelligenz und den digitalen Wandel im Gesundheitswesen. Zudem findet sich ein Interview mit einer Ethikerin und Theologin über ethische Fragen im Gesundheitswesen.

5.2.2.2 Die Ausgabe Nr. 34/2019 vom 22. August 2019 (Beilage 17) umfasst zwei Bünde zu je 10 Seiten sowie in zwei weiteren Bündeln die Specials «Weiterbildung» und «Digital Business».

Das Thema «Unternehmen und Politik» beinhaltet ein Portrait über einen Investor, ein Interview mit einem Ex-Banker und Berichte über Nestlé, Goldman Sachs, Migros und die Konjunkturaussichten in der Baubranche. Als Startup wird das Unternehmen «Umami» vorgestellt, das Microgreens (junge Keimpflanzen) vertreibt. Die Kurznachrichten befassen sich mit Rolex, Nestlé, einer Expansion des Flughafens Zürich und einem Medikament einer Tochterfirma von Roche. Unter «Märkte und Meinungen» finden sich ein Gespräch mit der Staatssekretärin für internationale Finanzfragen sowie Berichte über Helikoptergeld, den ehemaligen obersten Vermögenschef der UBS, das Phänomen Greta Thunberg, den Zugriff von US-Behörden auf Bankdaten und Digitalstrategien für KMUs. Das Thema «Invest» befasst sich mit der Geldanlage in unsicheren Zeiten und der Kaufempfehlung für gewisse Aktien, unter «Management» äussert sich ein Professor für künstliche Intelligenz und unter «Style» findet sich ein Beitrag über eine Künstlerin. Die Anzeigen werben für die topsoft Fachmesse, Helsana, Veranstaltungen der Hochschule Luzern und des Europa Forum Lucerne, einen Wettbewerb für Schweizer KMUs sowie die Zeitschriften «BILANZ» und «Schweizer Versicherung».

Das «Special Weiterbildung» handelt insbesondere die Themen digitales Lernen, Coaching, Hygiene in der Gastronomie, die Integration von Menschen mit Beeinträchtigung in den ersten Arbeitsmarkt, temporäres Bauen, Führungsstile, eine Salärstudie und informale Strukturen ab. Mit einer neuen adaptiven Lernplattform, Experience Management, Chatbots, einem Startup im Bereich Onlinemedizin und Stromtechnologie beschäftigt sich das «Special Digital Business».

5.2.2.3 Die Ausgabe Nr. 43/2019 vom 24. Oktober 2019 (Beilage 16) umfasst zwei Bündle zu 16 und 12 Seiten und in zwei weiteren Bündeln die Specials «Anlegen» und «Flottenmanagement». Ausserdem ist das Magazin «homes – Das Magazin für Wohnen und Immobilien» (gemeinsame Publikation der «BILANZ» und der «Handelszeitung») beigelegt.

Unter «Unternehmen und Politik» enthält die Ausgabe einen Bericht über den Präsidenten von Sunrise, ein Interview mit einem Fintech-Professor sowie Artikel über Sulzer, Qualipet, Pfister, die Ruag und Nestlé. Ausserdem werden Nationalräte der Grünen und Grünliberalen vorgestellt, die für Cleantech und Biobauern lobbyieren. In den Kurznachrichten wird über die Immobilienfirma Colliers, die Reederei MSC, eine Modekollektion, Kunststoffrecycling und den Gebäckhersteller Kambly berichtet. Zudem wird das Startup «Bestattungsplaner.ch» vorgestellt. Unter dem Thema «Märkte

und Meinungen» finden sich ein Interview mit dem Chef der Implenia, Kommentare zur geplanten Übernahme von UPC durch Sunrise, den Möbelmarkt, Datenschutz und Wünsche ans neue Parlament (Fokus: Grüne Wirtschaftspolitik). Mit Top-Weltaktienfonds beschäftigt sich das Thema «Invest», mit häufigen Fehlern im Business Englisch das Thema «Management» und unter «Style» werden eine neue Brennstoffzelle von Toyota und eine Zürcher Kunstgalerie vorgestellt. Die Anzeigen werben für das Alpensymposium 2020, Singapur Airlines, die Firmen Schulthess, truvag Treuhand Immobilien, Brother und Oswald, Uhren von Breitling und Victorinox, die SBB, die Plattform inveterest.com für Investment Banking, LGT Private Banking, lifelonglearning.ch, eine auf Mallorca zum Verkauf stehende Villa, das Swiss Marketing Forum, die Sympany Versicherung, Sunrise, businessbroker.ch, Business Kreditkarten von cornercard, eine Veranstaltung des Europa Forum Lucerne und Swisscanto Invest.

Das «Special Anliegen» befasst sich unter anderem mit Fiskalpolitik, Direkt-Listings, Bewertung durch Asset Allocation, Aktenbewertung, eine Plattform für Kreditnehmer und Hypothekenanbieter, nachhaltige Anlagen, Vermögensverwaltung und Staatsanleihen. Im «Special Flottenmanagement» wird über alternative Autoantriebe, Flottenleasing, das Auto als Statussymbol, Carsharing, die Aufgaben des Flottenmanagements und den Treibstoff Diesel berichtet.

5.2.2.4 Die Ausgabe Nr. 49/2019 vom 5. Dezember 2019 (Beilage 15) umfasst schliesslich zwei Bünde mit 18 und 13 Seiten sowie zwei weitere Bünde mit den Specials «Genuss» und «Luxe».

Unter «Unternehmen und Politik» enthält die Ausgabe Artikel über Simonetta Sommaruga, die Unternehmen Novartis und Postfinance, verschiedene Kreditkartenanbieter, eine neue Batterie von Tesla, die Beschaffung der vorgesehenen Kampffjets, das Bahnprojekt Bioceánico in Chile und das direkte Weiterverkaufen begehrter Uhren unmittelbar nach dem Kauf. Die Firma «Qiiio», die ein cloudbasierte Technologie für Logistikdienstleistungen entwickelt hat, wird unter «Startup» porträtiert. Die Kurznachrichten handeln insbesondere von der Credit Suisse, Uhren, einer neuen Marke von Feldschlösschen, sprachgesteuerten Digitalassistenten und einem Treffen der European Space Agency. Das Thema «Märkte und Meinungen» beinhaltet ein Gespräch mit einem Unterhaltungsunternehmer und Meinungen zum Abzug von Bussen von den Steuern, das Modell des Co-CEO, die Kampffjet-Beschaffung, die grüne Wirtschaft und die Finanz-

märkte. Das Thema «Invest» befasst sich mit Säule 3a-Fonds, unter «Management» geht es um Co-CEOs und unter dem Thema «Style» wird ein neues Automodell von Toyota vorgestellt. Die zusätzliche Rubrik «Networking» berichtet über drei Veranstaltungen für Einkaufsverantwortliche und Führungskräfte. In den Anzeigen wird für die Uhrenmarken Audemars Piguet und Breitling, Mercedes Benz in Kooperation mit Fairtiq, die Hochschule für Wirtschaft in Zürich, eine Veranstaltung der Plattform Worldwebforum über Leadership, die Post, das Finanzberatungsunternehmen Vontobel, Panasonic, friendlyworkspace.ch, das World Economic Forum, Salt, die Migros Bank, die Zeitschriften «BILANZ» und «Die Weltwoche», die Sportsawards auf SRF 1, Swissquote (Tradingbank), Gerstl Wein & Shop, lifelonglearning.ch und die Sonntagszeitung geworben.

Das «Special Genuss» widmet sich den Themen Essen und Wein, während das «Special Luxe» über die Familiendynastie Fendi, ökologische Materialien, Urlaubsziele, einen Designer und den Reiswein Sake berichtet.

5.3

5.3.1 Die Vorinstanz hat sich für ihre Einschätzung auf die von der Beschwerdeführerin mit dem Gesuch um Presseförderung eingereichte Ausgabe beschränkt. Dies ist nicht zu beanstanden und bedeutet keine ungenügende Sachverhaltsdarstellung. Die Inhaltsanalyse einer Zeitschrift für die Prüfung der Presseförderungsgesuche gründet immer auf einer beschränkten Auswahl von Ausgaben. Die Beschwerdeführerin war im Rahmen der Gesuchseinreichung gehalten, alle erforderlichen Nachweise einzureichen (vgl. Gesuch um Presseförderung vom 20. August 2019). Sie reichte in diesem Zusammenhang nur ein Belegexemplar ein, das Basis der Beurteilung durch die Vorinstanz bildete. Auf Beschwerdeebene sind jedoch auch die vier weiteren eingereichten Ausgaben in die Beurteilung einzubeziehen.

5.3.2 Die Vorinstanz sieht die «Handelszeitung» als Wirtschaftszeitung, die sich in ihrer Berichterstattung im Wesentlichen auf dieses Kernthema beschränkt. Unter «Wirtschaft» wird die Gesamtheit der Einrichtungen und Massnahmen verstanden, die sich auf die Produktion und den Konsum von Gütern und Dienstleistungen beziehen resp. Angebot und Nachfrage generieren und regulieren (vgl. Duden online, <<https://www.duden.de/rechtsschreibung/Wirtschaft>>; Gablers Wirtschaftslexikon, <<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/wirtschaft-54080>>, besucht am 15. September 2020). Die Analyse der vorliegenden fünf Ausgaben ergibt, dass die «Handelszeitung» das Thema Wirtschaft breit und in allen Facetten behandelt.

Sie bietet kompakt Informationen über aktuelle wirtschaftliche Entwicklungen resp. das wirtschaftliche Geschehen in der Schweiz. Mit anderen Themen befasst sie sich, soweit diese eine Verbindung zur Wirtschaft haben. So wird etwa das Thema «Sport» in den vorliegenden Ausgaben hinsichtlich der E-Mobilität bei Sportwagenherstellern und dem Börsengang eines Sportvermarkters (beide Ausgabe Nr. 32/2019 vom 8. August 2019), durch die Vorstellung einer Tauschplattform zur Teilung von Saisonkarten für Sportveranstaltungen, Kurznachrichten im Bereich Sporthandel sowie die Vorstellung eines Sportwagens behandelt (Ausgabe Nr. 7/2018 vom 15. Februar 2018).

5.3.3 In ihrer Beschwerde hebt die Beschwerdeführerin verschiedene Artikel in den ins Recht gelegten Ausgaben über andere Themen hervor. Diese haben jedoch grossmehrheitlich ebenfalls einen deutlichen Bezug zur Wirtschaft, wie beispielsweise: «Die Post-Finanzkrise» (Artikel über die Postfinance), «Kampfjet-Beschaffung – Vorspiel für Gegengeschäfte», «Gespräch mit Freddy Burger» (Unterhaltungsunternehmer), «Unschöne Kosmetikbilanz» (Bericht über Sulzer und die Rückgewinnung von Marktanteilen), «Olympia als Wendepunkt – Toyota setzt auf die Brennstoffzelle. Lanciert wird diese Technologie an den Sommerspielen 2020 in Tokio», «Ängste schüren – Der Ex-Banker Oswald Grübel kritisiert Minuszinsen und sagt, warum es weniger Wachstum braucht», «Grenzenloses Wetten – Blockchain» (Start einer neuen Wettplattform) usw. Vereinzelt Berichte, wie etwa über Simonetta Sommaruga und ihre Übernahme des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation in der Ausgabe Nr. 49/2019 vom 5. Dezember 2019, verfügen lediglich über eine indirekte Verbindung zum Thema Wirtschaft. Nur wenige Artikel, bei denen es sich in der Regel um kleine Beiträge handelt, sind ohne erkennbaren Bezug zur Wirtschaft, wie beispielsweise ein Kurzbericht über die Künstlerin Elsbeth Böniger oder ein Kommentar zur medialen Reichweite von Greta Thunberg in der Ausgabe Nr. 34/2019 vom 22. August 2019. Zudem sind die «Nachrichten» thematisch breiter, jedoch handelt es sich dabei jeweils um eine einzige Seite mit durchschnittlich fünf Kurzmeldungen. Die «Specials» enthalten teilweise Beiträge mit anderem Schwerpunkt, sie sind jedoch nicht Bestandteil jeder Ausgabe und variieren in ihren Themen stark (Gesundheit, Nutzfahrzeuge, Weiterbildung, Digital Business, Luxus, Genuss). Sie prägen nicht die vorliegend zu beurteilenden Hauptbünde der Zeitung und sind daher nur ergänzend zu berücksichtigen. Die überwiegende Anzahl der Beiträge in den «Specials» haben jedoch ebenfalls einen wirtschaftsorientierten Fokus (vgl. vorne E. 5.2.2). Desgleichen konzentrieren sich

zahlreiche Werbeanzeigen in den analysierten Ausgaben auf Wirtschaftsthemen und die Weiterbildung in diesem Bereich; teilweise wird auch für den gehobenen Lifestyle geworben (Sportwagen, Uhren und Kunst im Hochpreissegment, Reisen, Kreditkarten, Immobilien). Dass gemäss der von der Beschwerdeführerin angeführten Untersuchung von Media-Focus über die Bruttowerbeausgaben von Werbekunden in der «Handelszeitung» zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 31. Oktober 2019 nur – aber immerhin – knapp die Hälfte aller Anzeigen in diesen Zeitraum einen wirtschaftlichen Schwerpunkt aufweise, ändert nichts am insgesamt eindeutig wirtschaftsorientierten Inhalt der «Handelszeitung».

5.3.4 Die Beschwerdeführerin beruft sich zur Inhaltsanalyse auf eine Prüfung von zwölf Ausgaben der «Handelszeitung» zwischen September und November 2019, die ergeben habe, dass sich nur 36% aller Artikel auf die reine Wirtschaft bezögen. Es ist unklar, wer diese Analyse vorgenommen hat und nach welchen Kriterien die Zuordnung erfolgte. Auch wenn die Verlässlichkeit dieser Analyse zu Gunsten der Beschwerdeführerin angenommen wird, lassen sich gestützt darauf dennoch keine Aussagen über die tatsächliche Ausrichtung des Inhalts treffen. Gemäss der Analyse umfasst die «Handelszeitung» neben 36% Inhalt zum Thema Wirtschaft auch 31% Werbung, 11% Standards (Meinungen/Kommentare/Kurznachrichten, Inhaltsverzeichnis), je 6% Inhalte zu den Themen Technologie/Innovation/Digitalisierung resp. Veranstaltungen/People/Unterhaltung, 5% Inhalte zu den Themen Tourismus/Konsum/Lifestyle, 3% zum Thema Politik/Staat und 2% des Inhalts betrifft die Themen Ressourcen/Umwelt/Energie. Diese Aufteilung trifft in etwa auch auf die eingereichten Exemplare zu. Markenzeichen der «Handelszeitung» ist nach den vorangehenden Ausführungen jedoch, dass Themen wie Technologie, Unterhaltung, Tourismus, Lifestyle, Politik und Energie mit einem wirtschaftsorientierten Fokus behandelt werden. Die eingereichte Analyse vermag das Bild, das die Prüfung der eingereichten Exemplare ergeben hat, somit nicht zu verändern.

5.3.5 Zusammenfassend ist die Einschätzung der Vorinstanz zu bestätigen. Die Beiträge in der «Handelszeitung» haben, auch wenn sie sich vordergründig mit Themen aus verschiedensten Bereichen befassen, bis auf vereinzelte Ausnahmen einen deutlichen Wirtschaftsbezug. Dadurch entsteht der Gesamteindruck einer facettenreichen Wirtschaftszeitung, die aufgrund ihres vom Kernthema dominierten Inhalts der Spezialpresse zuzurechnen ist. Da der Inhalt und der Gesamteindruck ein eindeutiges Ergebnis ergeben, kommt es weder auf die publizistische Leitlinie noch die Leserschaft oder die Reichweite an (vgl. das Urteil des BVGer A-5034/2015

vom 11. April 2016 E. 3.3), weshalb auf die diesbezüglichen Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht einzugehen ist.

5.4 Nach dem Gesagten ist die Qualifikation der Vorinstanz objektiv begründet und hält der gerichtlichen Überprüfung stand. Damit erfüllt die Zeitung der Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für die Zustellermässigung nicht. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

6.

Die Kosten des vorliegenden Verfahrens werden in Anwendung von Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2) auf Fr. 1'500.– festgesetzt. Sie sind der Beschwerdeführerin als unterliegender Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Steiger

Simona Risi

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: