



## **Urteil vom 17. Mai 2016**

---

Besetzung

Richter Marc Steiner (Vorsitz),  
Richter Jean-Luc Baechler, Richter Pietro Angeli-Busi,  
Gerichtsschreiberin Andrea Giorgia Röllin.

---

Parteien

Dr. phil. Urs Paul **Engeler**,  
(...),  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundeskanzlei BK**,  
Bundeshaus West, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Akkreditierung für das Medienzentrum Bundeshaus  
(Verfügung vom 12. November 2015).

**Sachverhalt:****A.**

Der Medienschaffende Dr. Urs Paul Engeler (nachfolgend: Beschwerdeführer) ist ohne zeitliche Befristung in einem Pensum von 50 % für die «Handelszeitung» tätig. Er war seit Januar 2004 im Besitz einer Akkreditierung für «Die Weltwoche» gemäss Akkreditierungsverordnung vom 21. Dezember 1990, gestützt auf welche ihm ein sogenannter C-Ausweis ausgestellt wurde. Diese Tätigkeit hat er im Jahre 2014 aufgegeben.

**B.**

Am 25. Juni 2015 richtete die Bundeskanzlei (nachfolgend: Vorinstanz) ein Schreiben an den Beschwerdeführer. Darin teilte sie diesem mit, dass sein derzeit gültiger C-Ausweis für den Zutritt ins Medienzentrum Bundeshaus am 29. November 2015 ablaufe und deshalb erneuert werden müsse. Die Erneuerung der Akkreditierung erfolge nach den Bestimmungen der Verordnung vom 1. Januar 2013 über die Akkreditierung von Medienschaffenden für das Medienzentrum Bundeshaus und über die Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum (MAkkV). Dies bedeute, dass sämtliche vor dem 1. Januar 2013 akkreditierten Medienschaffenden die im zweiten Abschnitt "Akkreditierung" genannten Bestimmungen, insbesondere die Voraussetzungen gemäss Art. 2 MAkkV, erfüllen müssten.

**C.**

Am 13. August 2015 ersuchte der Beschwerdeführer um eine neuerliche Akkreditierung als Bundeshausjournalist. Er beantragte einen festen Arbeitsplatz im Medienzentrum Bundeshaus und ein Fach für die Dokumentation. Zudem bestätigte er, die MAkkV und die «Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten» des Schweizer Presserats zur Kenntnis genommen zu haben. Dem Gesuch legte der Beschwerdeführer eine auf den 12. August 2015 datierte Bestätigung des Chefredaktors der «Handelszeitung» bei, dass er als regelmässiger Mitarbeiter im Bereich Bundespolitik für die «Handelszeitung» tätig sei und die vertraglich festgelegte Anstellung ein zeitlich unbefristetes Arbeitspensum von 50 % umfasse.

**D.**

**D.a** Mit Verfügung vom 12. November 2015 lehnte die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers vom 13. August 2015 ab. Sie wies ihn darauf hin, dass ihm eine Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum Bundeshaus

im Sinne von Art. 7 MAkkV ausgestellt werde, wenn er bei der Bundeskanzlei ein schriftliches Gesuch einreiche. Die Vorinstanz begründete ihren Entscheid damit, dass eine journalistische Tätigkeit im Bundeshaus von 20 Stunden pro Woche die Akkreditierungsvoraussetzung von Art. 2 MAkkV, wonach ein Beschäftigungsgrad von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle vorausgesetzt wird, nicht erfülle. Demgegenüber erfülle der Beschwerdeführer die Voraussetzungen für eine Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum Bundeshaus im Sinne von Art. 7 MAkkV und könne damit eine solche beantragen.

**D.b** Am 16. November 2015 verlängerte die Vorinstanz den C-Ausweis des Beschwerdeführers vorläufig bis am 31. Dezember 2015. Die MAkkV lege weder den genauen Entscheidzeitpunkt fest noch schreibe sie zwingend vor, wie für den Zeitraum zwischen Entscheid und Rechtskraft vorzugehen sei. Die Verlängerung der Gültigkeit sei im Interesse und zu Gunsten der betroffenen Personen und mit Rücksicht auf die besondere Bedeutung der ersten Session einer neuen Legislatur erfolgt.

#### **E.**

Gegen die Verfügung vom 12. November 2015 hat der Beschwerdeführer am 8. Dezember 2015 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht erhoben mit den Rechtsbegehren, dass die angefochtene Verfügung aufzuheben, die volle Bundeshaus-Akkreditierung (Ausweis C) zu gewähren und die MAkkV dahingehend zu revidieren seien, dass Journalisten, die in einem Teilzeitpensum von weniger als 60 % arbeiteten, ebenfalls akkreditiert werden könnten.

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, dass zu bezweifeln sei, ob sich die MAkkV sauber auf eine rechtliche Grundlage stütze. Es herrsche ein Kompetenzen-Wirrwarr zwischen Parlament und Bundeskanzlei. Die Massnahme der Vorinstanz verstosse gegen die Medienfreiheit, die freie Berufsausübung, die Verhältnismässigkeit und das Willkürverbot. Die Freiheit pensionierter und anderer Teilzeitjournalisten werde beträchtlich eingeschränkt. Werde die 60%-Regel formalistisch starr auf diese angewendet, könnten sie nicht mehr akkreditiert werden. Sie könnten den Beruf eines vollwertig akkreditierten Journalisten nicht ausüben. Der Entzug der Akkreditierung, basierend auf einer minimalen, unechten Differenz von 10 % sei unverhältnismässig. Es gebe akkreditierte Journalistinnen und Journalisten, die kaum mehr journalistische Aktivitäten entfalteten. Dass hingegen ein 65-jähriger Journalist die Akkreditierung verliere, der im

Schnitt jede Woche mehr als einen Artikel über die Bundespolitik schreibe, sei reine Willkür.

#### **F.**

Mit Vernehmlassung vom 21. Januar 2016 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Verfahrenskosten seien dem Beschwerdeführer aufzuerlegen. Zur Begründung führt die Vorinstanz im Wesentlichen aus, dass bei ihm seit langer Zeit nicht mehr überprüft worden sei, ob die Akkreditierungsvoraussetzungen materiell erfüllt gewesen seien. Einen höheren Beschäftigungsgrad als 50 % habe der Beschwerdeführer gegenüber der Vorinstanz nie genannt. Er wäre ohnehin zur Rückgabe seiner Akkreditierung verpflichtet gewesen, nachdem er im Oktober 2014 seinen Arbeitgeber gewechselt habe. Grundlage für seine Akkreditierung sei die Tätigkeit bei der Zeitschrift «Die Weltwoche» gewesen. Inwiefern ein Wirrwarr in Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung für die Erteilung von Akkreditierung und Zutrittsbewilligung zum Medienzentrum und zum Parlamentsgebäude bestehen solle, sei nicht ersichtlich. Ebenso bleibe unklar, was die Regelung der Zuständigkeiten mit der Rechtsgrundlage der MAkkV zu tun haben solle. Die Einschränkung der Medienfreiheit durch das Akkreditierungssystem sei objektiv gerechtfertigt. Art. 2 Abs. 1 MAkkV sehe keinen Ermessensspielraum der Vorinstanz bezüglich der Erfüllung des Kriteriums vor, dass zu mindestens 60 % einer Vollzeitstelle über das Geschehen im Bundeshaus berichtet werde. Weshalb die neu geregelte Zutrittsberechtigung mit Geltung von einem Jahr für pensionierte und Teilzeit arbeitende Journalistinnen und Journalisten einem "Berufsverbot" für diese gleichkommen solle, sei nicht nachvollziehbar. Auf den Antrag, die Verordnung sei anzupassen, sei im Übrigen nicht einzutreten, da Anfechtungsobjekt die Verfügung sei. Wenn gewisse Akkreditierungen zu Unrecht erteilt worden wären, könne der Beschwerdeführer daraus keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ableiten.

#### **G.**

In seiner Replik vom 2. Februar 2016 hält der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren vollumfänglich fest. Er bringt im Wesentlichen ergänzend vor, dass er für den Fall, dass er von der Präsidentin der Vereinigung der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten (VBJ) die Auskunft erhalten hätte, mindestens 60 % ausweisen zu sollen oder zu müssen, diesen Nachweis auch erbracht hätte. Die 60%-Regel sei höchst willkürlich. Die Vorinstanz verfüge selbst über keine griffige Definition ihrer Zeitrechnung. Die Verweigerung der Akkreditierung sei eine klare Diskriminierung, die einem teilweisen Berufsverbot gleichkomme. Ein Journalist mit einem

C1-Ausweis sei für den Arbeitgeber weniger attraktiv als ein akkreditierter. Dies könne eine Nichteinstellung, Kürzung des Salärs, Entlassung oder Versetzung zur Folge haben. Bei der Vertragsunterzeichnung im Januar 2015 sei der Chefredaktor der «Handelszeitung» davon ausgegangen, dass er über die volle Akkreditierung verfüge. Falls der vorinstanzliche Entscheid gelte, könnten künftig alle Pensionierten mit einem reduzierten Pensum und alle Teilzeitarbeitenden grundsätzlich nicht mehr akkreditiert werden. Dies widerspreche allen Rechtsnormen. Gleichbehandlung im Unrecht könne er nicht einklagen. Er könne jedoch fordern, dass die Vorinstanz alle Personen gleich behandle. Dies tue sie offensichtlich nicht. Hinsichtlich der Kompetenzen der Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung und der Vorinstanz bestehe ein ungelöstes Problem.

#### **H.**

Die Vorinstanz wendet in ihrer Duplik vom 22. Februar 2016 ergänzend ein, es liege auf der Hand, dass es bei den mindestens 60 % einer Vollzeitstelle im Sinne der MAkkV um ein Pensum von 24 Stunden pro Woche oder mehr gehe. Der Bundesrat habe begründet in der MAkkV statt der Nennung einer bestimmten minimalen Stundenzahl eine Prozentklausel angeführt. Dass sich die Akkreditierung auf einen bestimmten minimalen Beschäftigungsgrad stütze, sei üblich. Der Beschwerdeführer habe insbesondere nicht geltend gemacht, dass sich seine journalistische Tätigkeit im Umfang einer bestimmten Anzahl Stunden bewege.

#### **I.**

In seiner Stellungnahme vom 26. Februar 2016 weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass die 60%-Klausel diskriminierend wirke und willkürlich angesetzt sei. Mit seiner Erklärung, dass er ein höheres Pensum hätte ausweisen können, habe er auf Ungereimtheiten, ja Irrführungen im Vorfeld der Gesuchstellung aufmerksam gemacht. In der Branche existiere kein allgemein gültiges Mass einer Vollzeitstelle. Wenn eine solche nicht verbindlich definiert werden könne, könnten 60 % von ihr nicht gemessen werden. Die Klausel sei nicht anwendbar. Die Prozentzahl in seinem Arbeitsvertrag mit der «Handelszeitung» beziehe sich allein auf den Grad der Entlohnung. Wenn er im Gesuchsformular 20 als Wochenstundenzahl eingesetzt habe, betreffe dies allein seine ungefähre Anwesenheit am kleinen Pult im Medienzentrum.

Diese Stellungnahme ist der Vorinstanz am 29. Februar 2016 zur Kenntnis gebracht worden.

**J.**

Am 21. März 2016 wurde der Beschwerdeführer um Angabe ersucht, wann ihm die Stellungnahme der VBJ vom 4. November 2015 zugestellt worden sei. Mit Eingabe vom 24. März 2016 führte er dazu aus, die Vorinstanz habe ihm diese am 14. Dezember 2015 in elektronischer Form zugestellt.

**K.**

Auf die Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, im Rahmen der folgenden Erwägungen eingegangen.

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

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen).

**1.2** Anfechtungsgegenstand bildet die Verfügung der Vorinstanz vom 12. November 2015. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von Vorinstanzen gemäss Art. 33 VGG erlassen wurden.

Der angefochtene Entscheid ist als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG zu qualifizieren. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Gemäss Art. 33 Bst. d VGG ist die Beschwerde zulässig gegen Entscheide der Bundeskanzlei. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Urteil des BVGer C-6123/2009 vom 20. Juni 2011, auszugsweise publiziert als BVGE 2011/57, E. 1.2). Die im Bereich der parlamentarischen Anordnungen betreffend den Akkreditierungszug allenfalls entstehenden Rechtsschutzlücken (vgl. BARBARA BRUN DEL RE, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss [Hrsg.], Kommentar zum Parlamentsgesetz [ParlG] vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, Rz. 15 zu Art. 5 ParlG), sind im vorliegenden Zusammenhang ohne Relevanz.

**1.3** Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen. Er ist als Adressat der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt und hat an deren Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse. Der Beschwerdeführer ist somit gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerdeführung legitimiert.

**1.4** Die Beschwerde wurde fristgemäss im Sinne von Art. 50 Abs. 1 VwVG eingereicht. Der Kostenvorschuss wurde innert der gesetzten Frist bezahlt, und auch die Formerfordernisse gemäss Art. 52 Abs. 1 VwVG sind erfüllt.

Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich – die nachfolgenden Erwägungen in E. 1.4.1-3 vorbehalten – einzutreten.

**1.4.1** Im Beschwerdeverfahren ist Streitgegenstand das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Er wird demnach zum einen durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung und zum anderen durch die Parteibegehren bestimmt (BGE 131 II 200 E. 3.2, 118 V 311 E. 3b, je mit Hinweisen; vgl. dazu FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 42 ff. und 127 ff.). Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (vgl. zum Ganzen BGE 131 V 164 E. 2.1; BVGE 2010/12 E. 1.2.1).

**1.4.2** Das Dispositiv der angefochtenen Verfügung weist das Gesuch des Beschwerdeführers vom 13. August 2015 um eine neuerliche Akkreditierung als Bundeshausjournalist ab. Das der Vorinstanz vorgelegte Gesuch ging nicht über das von ihr Beurteilte hinaus.

**1.4.3** Das Bundesverwaltungsgericht hat daher einzig zu prüfen, ob die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um eine erneute Akkreditierung als Bundeshausjournalist (Ausweis C) zu Recht abgelehnt hat. Zu überprüfen ist dabei im Sinne einer akzessorischen bzw. inzidenten Normenkontrolle auch, ob die angewandte Norm gegen das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot in der Rechtsetzung verstösst, wie der Beschwerdeführer zulässigerweise gerügt hat. Dies gilt insbesondere für sein Begehren in der Stellungnahme vom 26. Februar 2016, es sei festzustellen, dass die 60%-Klausel diskriminierend wirke – das heisst, die Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung verletze – und willkürlich angesetzt sei.

Soweit das Rechtsbegehren des Beschwerdeführers den durch den Streitgegenstand gesetzten Rahmen sprengt, das heisst, soweit der Beschwerdeführer unabhängig von der Verfassungskonformität der anzuwendenden Norm schlicht eine Teilrevision der MAkkV verlangt, damit weniger als 60 % einer Vollzeitstelle arbeitende Journalisten und Journalistinnen ebenfalls akkreditiert werden könnten, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Die Aufforderung, die in der angefochtenen Verfügung angewandte Norm zu ändern, ist an den Gesetzgeber bzw. den Ordnungsgeber gerichtet. Der Beschwerdeführer wünscht sich mit Blick auf sich überschneidende Zuständigkeiten in Bezug auf die Regelung der Akkreditierung für das Bundeshaus bzw. das Parlamentsgebäude (vgl. dazu E. 3 hiernach) wohl eine aktivere Rolle des Parlaments (vgl. dazu die Motion 16.3187 Corrado Pardini "Die Akkreditierung von Medienschaffenden auch für Teilzeitbeschäftigte ermöglichen").

## **2.**

**2.1** Streitig und zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung das Gesuch des Beschwerdeführers vom 13. August 2015 um Akkreditierung beim Medienzentrum Bundeshaus zu Recht abgewiesen hat.

**2.2** Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann gerügt werden, die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), beruhe auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts oder sei unangemessen (Art. 49 VwVG).

**2.3** Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (BGE 131 II 200 E. 4.2; vgl. FRITZ GYGI, a.a.O., S. 212).

## **3.**

**3.1** Die Verordnung vom 1. Januar 2013 über die Akkreditierung von Medienschaffenden für das Medienzentrum Bundeshaus und über die Zutritts-

berechtigung zum Medienzentrum (MAkkV; SR 172.071) regelt die Akkreditierung der Medienschaffenden für das Medienzentrum Bundeshaus und die Zutrittsberechtigung zu diesem Zentrum (Art. 1 Abs. 1 MAkkV).

**3.2** Art. 2 MAkkV legt die Akkreditierungsvoraussetzungen fest. Die Bestimmung lautet:

- "<sup>1</sup> Medienschaffende werden akkreditiert, wenn sie im Umfang von mindestens 60 Prozent einer Vollzeitstelle über das Geschehen im Bundeshaus berichten und diese journalistische Tätigkeit für Medien ausüben, die einem breiten Publikum zugänglich sind.
- <sup>2</sup> Als journalistische Tätigkeit gilt auch die fotografische Berichterstattung."

Soweit der Beschwerdeführer von einem "Kompetenzwirrwarr" spricht, weist er darauf hin, dass die Legislative betreffend die Akkreditierung von Journalisten für das Parlamentsgebäude regelungsbefugt ist. Gemäss Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) wird die Akkreditierung von Medienschaffenden durch Verordnung der Bundesversammlung oder durch die Ratsreglemente geregelt. Art. 11 Abs. 1 der Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 (ParlVV; SR 171.115) bestimmt wiederum, dass die von der Bundeskanzlei ausgestellten Akkreditierungen auch für die Bundesversammlung gelten. Insoweit ist wiederum die Regelung gemäss Art. 4 Abs. 4 MAkkV folgerichtig, wonach die Bundeskanzlei ein Akkreditierungsgesuch vor ihrem Entscheid den Parlamentsdiensten unterbreitet (BARBARA BRUN DEL RE, Kommentar zum Parlamentsgesetz, a.a.O., Rz. 12 zu Art. 5 ParlG). Der Beschwerdeführer bestreitet zu Recht nicht, dass diese Konsultation im vorliegenden Fall erfolgt ist.

**3.3** Angehört wird vor einem Akkreditierungsentscheid gestützt auf Art. 4 Abs. 4 MAkkV auch der Vorstand der Vereinigung der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten (VBJ). Der Beschwerdeführer beruft sich in diesem Zusammenhang darauf, dass ihm die Präsidentin dieser Vereinigung zunächst mitgeteilt habe, dass "ein etwas kleines Pensum" kein Problem sei, da er ja daneben keine andere Tätigkeit ausübe. Anschliessend habe die VBJ indessen die Ablehnung seines Gesuchs offiziell unterstützt (Beschwerde, S. 2). Soweit er damit inkohärente Äusserungen der Organe der VBJ behauptet bzw. beanstandet, können diese jedenfalls mangels Zuständigkeit nicht der entscheidenden Behörde zugerechnet werden (vgl. BGE 137 II 182 E. 3.6.2), womit der Beschwerdeführer daraus von

vornherein nichts zu seinen Gunsten ableiten kann. Nur wenn der Rechtsuchende in guten Treuen eine andere Behörde für zuständig hält, kann allenfalls eine Grundlage für Vertrauensschutz entstehen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 677 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Klar ist demgegenüber, dass der Staat nicht für private Auskunftspersonen einzustehen hat (Urteil des BGer 1P.182/2000 vom 18. Juli 2000 E. 6c). Soweit der Beschwerdeführer geltend zu machen sucht, der VBJ werde nicht nur angehört, sondern spiele "eine mitentscheidende Rolle" (Replik, S. 1), widerspricht dies schon dem klaren Wortlaut von Art. 4 MAkkV. Damit erübrigen sich im vorliegenden Fall weitere Ausführungen zum Vertrauensschutz. Dementsprechend kann auch offen bleiben, ob mit der Vorinstanz (Vernehmlassung, S. 3) anzunehmen ist, dass gerade der Beschwerdeführer, der die Vorgehensweise der Verwaltung gut kenne, sich jedenfalls nicht auf Vertrauensschutz berufen kann.

**3.4** Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz ausserdem vor, sie habe ihn im Verlaufe der dreimonatigen Prüffrist seines Gesuchs nie befragt oder um zusätzliche Auskünfte und Erläuterungen angegangen (Beschwerde, S. 2). Damit rügt er eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV allenfalls in Verbindung mit einer Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes (Art. 12 VwVG).

Unbestritten ist, dass die Vorinstanz bereits mit Schreiben vom 25. Juni 2015 klar gemacht hat, dass sie mit Blick auf Art. 2 MAkkV einen Nachweis benötigt, dass er im Umfang von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle über das Geschehen im Bundeshaus berichte. Eine Nachfrage wäre allenfalls notwendig gewesen, wenn die Vorinstanz Hinweise gehabt hätte, dass das eingereichte Gesuch unvollständig war (vgl. zum Ganzen BERNHARD WALDMANN/JÜRIG BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxis-kommentar VwVG, 2. Aufl., Zürich 2016, Rz. 76 zu Art. 29 VwVG). Das macht der Beschwerdeführer indessen nicht geltend. Folgerichtig hat er auch im Beschwerdeverfahren keine ergänzenden Unterlagen in Bezug auf seinen Beschäftigungsgrad eingereicht (vgl. dazu auch E. 7.8.4 hier-nach). Damit ist das Vorgehen der Vorinstanz insoweit nicht zu beanstanden. Nicht weiter einzugehen ist auf die Frage, ob dem Beschwerdeführer vor Ergehen der angefochtenen Verfügung die Stellungnahmen der Parla-mentsdienste und der VBJ hätten zugestellt werden sollen, da er das Vor-gehen der Vorinstanz in diesem Punkt nicht beanstandet.

#### 4.

**4.1** Der Beschwerdeführer rügt in der Hauptsache, die Massnahme der Vorinstanz verstosse gegen die Medienfreiheit, die freie Berufsausübung, die Verhältnismässigkeit und das Willkürverbot. Er ist namentlich der Ansicht, dass die in Art. 2 MAkkV festgelegte 60%-Klausel eine unverhältnismässige Beschränkung der Medienfreiheit ist bzw. ein Fall von Willkür oder zumindest der Verletzung der Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung darstellt. Nicht bestritten wird vom Beschwerdeführer hingegen, dass es ein Akkreditierungssystem braucht und dass zwischen akkreditierten und nicht akkreditierten Medienschaffenden zu unterscheiden ist.

Der Beschwerdeführer macht insbesondere geltend, dass die vorinstanzliche Massnahme faktisch zu einem Berufsverbot führe. Wer hälftig arbeite, könne den Beruf eines vollwertig akkreditierten Journalisten gar nicht ausüben (Beschwerde, S. 3). In seiner Replik ergänzt der Beschwerdeführer, dass ein Journalist mit einem C1-Ausweis für den Arbeitgeber weniger attraktiv als ein akkreditierter sei. Dies könne eine Nichteinstellung, Kürzung des Salärs, Entlassung oder Versetzung zur Folge haben. Bei der Vertragsunterzeichnung im Januar 2015 sei der Chefredaktor der «Handelszeitung» davon ausgegangen, dass der Beschwerdeführer über die volle Akkreditierung verfüge (S. 2). Falls der Entscheid gelte, könnten künftig alle pensionierten Journalistinnen und Journalisten mit einem reduzierten Pensum und alle teilzeitarbeitenden grundsätzlich nicht mehr akkreditiert werden. Sie würden mit einem teilweisen Berufsverbot bestraft. Dies widerspreche allen Rechtsnormen (S. 3).

**4.2** In ihrer Vernehmlassung wendet die Vorinstanz ein, dass es nicht nachvollziehbar sei, weshalb die Zutrittsberechtigung für pensionierte und Teilzeit arbeitende Journalistinnen und Journalisten einem Berufsverbot für diese Personen gleichkommen solle. Dass jährlich ein neues Gesuch gestellt werden müsse, erscheine durchaus zumutbar, zumal die Gesuchstellung bloss mit geringem Aufwand verbunden sei (S. 5).

**4.3** Es stellt sich damit sowohl die Frage nach der Verfassungsmässigkeit der gesetzlichen Grundlage der angefochtenen Verfügung als auch diejenige nach der Rechtmässigkeit der Anwendung dieser Norm auf den konkreten Fall. Namentlich ist zu prüfen, ob die Medienfreiheit (Art. 17 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) oder die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 in Verbindung mit Art. 94 Abs. 1 BV) verletzt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Medienarbeit regelmässig auf die Erzielung von

Gewinn bzw. Erwerbseinkommen gerichtet ist. So treffen staatliche Eingriffe in die Medienfreiheit im Ergebnis oftmals auch die wirtschaftliche Tätigkeit der Medienunternehmen bzw. der Medienschaffenden. Im Vergleich zur Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) erweist sich die Medienfreiheit regelmässig als das spezifischere Grundrecht, weshalb sie in erster Linie massgebend ist. Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Beschränkung sind aber im Rahmen der Interessenabwägung in die Argumentation einzubeziehen (REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl., Bern 2013, S. 248).

## 5.

**5.1** Gemäss Art. 17 Abs. 1 BV ist die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen gewährleistet.

**5.2** Vorab ist zu prüfen, ob die Möglichkeit bzw. Unmöglichkeit der Akkreditierung für das Medienzentrum Bundeshaus in den Schutzbereich der Medienfreiheit fällt.

**5.2.1** Der persönliche Schutzbereich ist im Fall des für die «Handelszeitung» tätigen Beschwerdeführers ohne Weiteres zu bejahen, da Art. 17 Abs. 1 BV Medienschaffende schützt (BVG 2011/57 E. 3.1.1; vgl. STEPHAN C. BRUNNER/HERBERT BURKERT, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 [hiernach: St. Galler Kommentar zur BV], Rz. 31 zu Art. 17 BV).

**5.2.2** In sachlicher Hinsicht sichert die Medienfreiheit den ungehinderten Nachrichtenfluss und den freien Meinungs Austausch. Sie schützt die Recherchetätigkeit der Journalisten zur Herstellung von Medienerzeugnissen und zu deren Verbreitung in der Öffentlichkeit (BGE 137 I 8 E. 2.5; vgl. auch JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 438). Die entsprechenden Tätigkeiten sind in jeder Phase geschützt, von der Gründung des Mediums über die jeweilige Ausgestaltung bis hin zum Vertrieb bzw. zum Bereithalten der Information (vgl. BRUNNER/BURKERT, a.a.O., Rz. 29 zu Art. 17 BV). Vom Schutz der Medienfreiheit erfasst wird dabei grundsätzlich jegliche Form der journalistischen Informationsbeschaffung, unabhängig davon, ob die Informationen allgemein zugänglich sind oder nicht (BGE 137 I 8 E. 2.5).

### 5.3

**5.3.1** Die Abweisung eines Akkreditierungsgesuchs bzw. die Beschränkung der Akkreditierung auf solche Medienschaffende, welche im Umfang von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle über das Geschehen im Bundeshaus berichten und diese journalistische Tätigkeit für Medien ausüben, die einem breiten Publikum zugänglich sind, bewirkt zwar kein Verbot der Ausübung des Berufs eines Bundeshausjournalisten bzw. einer Bundeshausjournalistin. Die Beschränkung bringt aber wohl eine gewisse faktische Beeinträchtigung einer solchen Berufstätigkeit mit sich. Denn Medienschaffende, welche bloss eine Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum Bundeshaus besitzen, sind in ihrer Tätigkeit als Bundeshausjournalisten insofern eingeschränkt, als ihnen folgende Rechte der akkreditierten Medienschaffenden versagt sind (Art. 11 in Verbindung mit Art. 6 MAkkV *e contrario*):

- "b. Sie können die von der Regierung und der Verwaltung publizierten Dokumente wie Bundesblatt, Gesetzessammlungen, Staatskalender, Botschaften und Berichte, Communiqués und andere Informationen in gedruckter oder elektronischer Form unentgeltlich beziehen."
- "d. Sie können die Arbeitsplätze und Einrichtungen im Medienzentrum benutzen, soweit diese verfügbar sind. Die Bundeskanzlei stellt ihnen im Einvernehmen mit dem Vorstand der Vereinigung der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten die Arbeitsplätze und Einrichtungen zur Verfügung. Sie hält die Nutzungsbedingungen in einem Reglement fest.
- e. Sie können die Postfächer im Medienzentrum benutzen, soweit diese verfügbar sind. Die Benützung erfolgt in Absprache mit dem Vorstand der Vereinigung der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten.
- f. Sie können elektronisch Einsicht in die von den Agenturen verbreiteten Meldungen nehmen.
- g. Sie werden in das Alarmsystem einbezogen, das von der Bundeskanzlei und dem Vorstand der Vereinigung der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten gemeinsam betrieben wird.
- h. Sie erhalten Zugang zum passwortgeschützten Bereich von news.admin.ch."

Diese fehlenden Rechte führen faktisch trotz der unbestrittenen Zutrittsberechtigung zu einer Erschwerung der Ausübung des Berufs eines Bundeshausjournalisten bzw. einer Bundeshausjournalistin. Der Beschwerdeführer ist mithin insoweit, als ihm die Akkreditierung versagt und bloss das Recht auf eine Zutrittsberechtigung zugestanden wird, in seiner Freiheit, den Beruf als Bundeshausjournalist frei auszuüben, in gewissem Umfang beeinträchtigt. Zwar wendet die Vorinstanz ein, dass es ihrer gängigen Pra-

xis entspreche, pensionierten Medienschaffenden, die weiterhin journalistisch tätig bleiben, Arbeitsplatz und Postfach auf Zusehen hin weiter zur Verfügung zu stellen. Es sei – so die Bundeskanzlei – noch nie nötig geworden, einen Arbeitsplatz oder ein Postfach wegen anderweitigem Bedarf zu entziehen (Vernehmlassung, S. 2). Richtig bleibt aber, dass der nicht akkreditierte Medienschaffende auf diese Privilegien keinen Anspruch hat.

**5.3.2** Einschränkungen von Grundrechten bedürfen gemäss Art. 36 Abs. 1 BV einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Eingriffe müssen im Gesetz selbst, das heisst in einem formellen Gesetz, vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Nach der Rechtsprechung sind staatliche Beschränkungen der journalistischen Freiheit in der Phase der Informationsbeschaffung rechtfertigungsbedürftig und müssen die Eingriffsvoraussetzungen von Art. 36 BV wahren (BGE 137 I 8 E. 2.5). Auch ein leichter Eingriff in die Medienfreiheit bedarf einer gesetzlichen Grundlage (BVGE 2011/57 E. 3.1).

**5.3.2.1** Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage betrifft einerseits die Normstufe, andererseits den Grad der Bestimmtheit der Norm. Für die Normstufe ist die demokratische Legitimierung des Erlasses entscheidend: Je schwerer der Eingriff wiegt, desto höher sind diesbezüglich die Anforderungen (vgl. RAINER SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar zur BV, Rz. 12 zu Art. 36 BV). Das Prinzip der genügenden Bestimmtheit einer Norm dient der Rechtssicherheit: Die Bürgerinnen und Bürger sollen ihr Verhalten nach den vorhersehbaren Folgen richten können (vgl. SCHWEIZER, a.a.O., Rz. 11 zu Art. 36 BV).

**5.3.2.2** Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Verfügung vom 12. November 2015 auf einer Rechtsgrundlage beruht, welche auf der erforderlichen Normstufe erlassen wurde und genügend bestimmt ist.

Der Beschwerdeführer bezweifelt, dass sich die MAkkV sauber auf eine rechtliche Grundlage stütze. Es herrsche ein Kompetenzen-Wirrwarr zwischen Bundesversammlung und Bundeskanzlei (Beschwerde, S. 3; Replik, S. 3).

Die Vorinstanz schreibt in ihrer Vernehmlassung, es sei nicht ersichtlich, inwiefern in Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung für die Erteilung von Akkreditierung und Zutrittsbewilligung zum Medienzentrum und zum Parlamentsgebäude ein Wirrwarr bestehen solle. Dies werde in der Beschwerdeschrift auch nicht weiter ausgeführt (S. 3 f.). Ebenso bleibe unklar, was

die Regelung der Zuständigkeiten mit der Rechtsgrundlage der MAkkV zu tun haben sollte. Die MAkkV sei eine Bundesratsverordnung, die sich auf das in Art. 62f des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) verankerte Hausrecht des Bundes stütze (S. 4).

**5.3.2.3** Vorab ist festzustellen, ob die Abweisung des Gesuchs um Akkreditierung für das Medienzentrum Bundeshaus einen schweren oder einen leichten Eingriff in die Medienfreiheit darstellt, weil von dieser Qualifizierung die Anforderungen an die Normstufe abhängen (vgl. Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV; BVGE 2011/57 E. 3.2.1).

**5.3.2.3.1** Durch die Nichterteilung der Akkreditierung wird die Informationsbeschaffung aus dem Bundeshaus keineswegs verunmöglicht. Sie wird jedoch erschwert, indem sich die betroffenen Medienschaffenden mit einer Zutrittsberechtigung Zugang zum Medienzentrum Bundeshaus verschaffen müssen, welche jährlich neu beantragt werden muss (vgl. Art. 10 MAkkV), und auch nicht von allen Dienstleistungen profitieren können, welche akkreditierte Medienschaffende geniessen. Zutrittsberechtigte haben nur gleich wie diese Anspruch darauf, an allen Veranstaltungen teilzunehmen, die von der Regierung, der Verwaltung oder der Bundesversammlung für die akkreditierten Medienschaffenden durchgeführt werden, und haben Zutritt zu allen den Medienschaffenden offenstehenden Räumen des Medienzentrums. Die übrigen Dienstleistungen sind den bloss Zutrittsberechtigten verwehrt (Art. 11 in Verbindung mit Art. 6 Bst. a und c MAkkV). Dazu gehören der unentgeltliche Bezug der von der Regierung und der Verwaltung publizierten Dokumente, die Benutzung der verfügbaren Arbeitsplätze, Einrichtungen und Postfächer im Medienzentrum, die elektronische Einsichtnahme in die von den Agenturen verbreiteten Meldungen, der Einbezug in das Alarmsystem, das von der Vorinstanz und dem VBJ-Vorstand gemeinsam betrieben wird, sowie der Zugang zum passwortgeschützten Bereich von <news.admin.ch> (Art. 11 in Verbindung mit Art. 6 Bst. b und d bis h MAkkV; vgl. E. 5.3.1 hiervor). Das Fehlen dieser Dienstleistungen vermag Medienschaffende, selbst wenn sie als Bundeshausjournalisten und -journalistinnen tätig sind, nicht schwerwiegend einzuschränken. Eine Berichterstattung über das Geschehen im Bundeshaus ist auch ohne diese Dienstleistungen ohne Weiteres möglich.

**5.3.2.3.2** Ferner stellt auch die Veröffentlichung der Namen derjenigen Medienschaffenden, welche lediglich über eine Zutrittsberechtigung zum Me-

dienzentrum Bundeshaus verfügen, im Dokument "Zutrittsberechtigte Medienschaffende" der Vorinstanz, das im Internet unter <<https://www.bk.admin.ch>> > Die Bundeskanzlei > Organisation der Bundeskanzlei > Bereich Information und Kommunikation > Sektion Kommunikation > Akkreditierte und zutrittsberechtigte Medienschaffende (abgerufen am 1. März 2016) allgemein zugänglich ist, keine schwerwiegende Einschränkung der Medienfreiheit dar. Zwar kann dieser Liste entnommen werden, dass die betreffenden Medienschaffenden nur zutrittsberechtigt und nicht akkreditiert sind. Ihre mediale Arbeit wird durch diese Veröffentlichung jedoch nicht eingeschränkt, stellt sie doch bloss eine Tatsache fest. Ergeben sich für die aufgelisteten Medienschaffenden durch diese Publikation in Bezug auf Reputation oder auf dem Arbeitsmarkt gewisse Nachteile, die ihnen durch Privatpersonen zugefügt werden, handelt es sich dabei nicht um staatliche (Grundrechts-)Eingriffe.

**5.3.2.3.3** Was den vom Beschwerdeführer beanstandeten fehlenden Zugang zum Parlamentsgebäude für Medienschaffende, die allgemein bloss eine Zutrittsberechtigung inne haben, bei Bundesratswahlen anbelangt, trifft es entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers nicht zu, dass ihnen dieser Zugang am Wahltag völlig verwehrt ist. Vielmehr besteht an diesem Tag für nichtakkreditierte Medienschaffende nur eine Zugangsbeschränkung in Form eines Kontingents. Von den nichtakkreditierten Medienschaffenden muss für den Zugang zum Parlamentsgebäude an diesem Ereignis ein eigenes Zulassungsgesuch gestellt werden. Dessen Erfordernis wird mit der grossen Medienpräsenz an Bundesratswahlen begründet – welche in der Tat gegeben ist, so dass die Zulassung der Medienschaffenden angesichts der beschränkten Platzverhältnisse eigens geregelt werden muss – und stützt sich auf ein entsprechendes Grundkonzept der Verwaltungsdelegation der eidgenössischen Räte vom November 2009 (dazu <<http://www.parlament.ch/d/mm/2015/Seiten/mm-info-2015-10-26.aspx>>, abgerufen am 1. März 2016). Folglich handelt es sich auch hier nicht um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff, sondern um einen geringfügigen.

**5.3.2.3.4** Daraus, dass nichtakkreditierte Medienschaffende mit einer Zutrittsberechtigung das Parlamentsgebäude ausserhalb der rund 50 Sessionsstage durch einen Hintereingang betreten müssen, wie der Beschwerdeführer darlegt, ergibt sich ebenfalls kein schwerwiegender Grundrechtseingriff. Die Medienschaffenden werden dadurch in ihrer Tätigkeit kaum eingeschränkt.

**5.3.2.3.5** Was schliesslich die vom Beschwerdeführer vorgebrachte fehlende Möglichkeit anbelangt, Mitglied der Vereinigung der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten (VBJ) zu werden, welche wesentliche Entscheide zur Medienarbeit treffe und die Interessen der Journalistinnen und Journalisten vertrete, handelt es sich hierbei ebenfalls nicht um einen staatlichen (Grundrechts-)Eingriff. Vielmehr ist die VBJ ein privater Verein, welcher die Mitgliedschaft in ihm selbständig regelt. Der Staat legt nicht fest, wer in der VBJ Mitglied werden kann, und wirkt auch nicht auf den betreffenden Vereinsbeschluss ein. Wenn sie für die Mitgliedschaft an die Akkreditierung für das Medienzentrum Bundeshaus anknüpft, ist dies ein freier eigener Beschluss der privatrechtlich geordneten VBJ.

**5.3.2.3.6** Die Abweisung des Akkreditierungsgesuchs stellt demnach einen leichten Eingriff in die Medienfreiheit dar. Im Umkehrschluss von Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV genügt als Grundlage für nicht schwerwiegende Grundrechtseingriffe ein Gesetz im materiellen Sinn bzw. eine entsprechende Verordnungsbestimmung.

#### **5.3.2.4**

**5.3.2.4.1** Das Medienzentrum Bundeshaus steht im Verwaltungsvermögen der Eidgenossenschaft. Die Frage der Akkreditierung für dieses Gebäude betrifft somit ein Nutzungsverhältnis an einer öffentlichen Sache. Auf der formellgesetzlichen Ebene statuiert Art. 62f RVOG, dass der Bund in seinen Gebäuden das Hausrecht ausübt. Der Bundesrat hat laut dem Ingress der MAkkV gestützt auf diese formellgesetzliche Norm die MAkkV erlassen.

**5.3.2.4.2** Art. 62f RVOG legt nicht fest, welche Organe des Bundes das Hausrecht ausüben (BBI 2001 3615 f.). Art. 69 des Parlamentsgesetzes spezifiziert, dass das Hausrecht der Bundesversammlung durch parlamentarische Organe wahrgenommen wird (BBI 2001 3616): Das Hausrecht in den Ratssälen wird durch die Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten, das Hausrecht in den übrigen Räumlichkeiten der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste durch die Verwaltungsdelegation ausgeübt (Art. 69 Abs. 1 ParlG).

**5.3.2.4.3** Laut dem von der Bundeskanzlei gestützt auf Art. 23 Abs. 3 RVOG erlassenen, am 1. Juni 2010 in Kraft getretenen revidierten Regle-

ment über Betrieb und Nutzung des Medienzentrums Bundeshaus (nachfolgend: RBNMB) ist die Bundeskanzlei im Medienzentrum Hausherrin (Ziff. 2 Abs. 1 RBNMB).

**5.3.2.4.4** Das Gemeinwesen ist nicht ohne Weiteres verpflichtet, Privatpersonen die Nutzung seines Verwaltungsvermögens zu gestatten. In grundrechtsrelevanten Fällen kann sich jedoch für die gesuchstellende Partei – analog zum gesteigerten Gemeingebrauch von Strassen und Plätzen – ein bedingter Anspruch auf Nutzung der Verwaltungssache aus den betroffenen Grundrechten ergeben. Wie der Zugang zu einer Anstalt muss auch der Zutritt zu einem Gebäude im Verwaltungsvermögen rechtsgleich und willkürfrei gestattet werden (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, Rz. 2 ff. zu § 50).

**5.3.2.4.5** Akkreditierungsvorschriften normieren die Zutritts- und Informationsrechte von Medienschaffenden in Bezug auf Parlaments-, Verwaltungs- oder Gerichtsgebäude mit dem Zweck, aufgrund knapper räumlicher Ressourcen die Nutzung dieser Gebäude zu regulieren. Mit Blick auf die beschränkten Kapazitäten ist die Frage der Akkreditierung für das Medienzentrum Bundeshaus mit der Bewilligungspflicht für den gesteigerten Gemeingebrauch vergleichbar. Die Zulässigkeit der Bewilligungspflicht für die jeweilige Grundrechtsausübung wird von der Lehre bejaht. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass nicht nur die Verweigerung einer Bewilligung, sondern bereits das Bewilligungserfordernis als solches eine Grundrechtsbeschränkung darstellt, die gemäss Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Die Meinung, wonach die Sachherrschaft des Gemeinwesens eine gesetzliche Grundlage gewissermassen ersetze (vgl. THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG], Bern 2007, Rz. 2 zu Art. 62f), ist in Anbetracht der grundrechtlichen Relevanz dieses Nutzungsverhältnisses kritisch zu hinterfragen (vgl. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., Rz. 13 zu § 50).

**5.3.2.4.6** Fraglich ist, ob das vorliegend zu beurteilende Nutzungsverhältnis als "besonderes Rechtsverhältnis" zu qualifizieren ist. Die Frage der Qualifizierung als besonderes oder als gewöhnliches Rechtsverhältnis kann aber letztlich offen bleiben (BVGE 2011/57 E. 3.2.3 mit Hinweisen).

**5.3.2.4.7** Wie in E. 5.3.2.3.6 dargelegt, ist für den fraglichen Eingriff keine Grundlage auf der Ebene des Bundesgesetzes erforderlich. Zum gleichen Schluss führt Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV *e contrario*, indem die Akkreditierung

von Medienschaffenden und die damit verbundene Gewährung oder Verweigerung des Zutritts zum Medienzentrum Bundeshaus keine grundlegenden Rechte und Pflichten von Privatpersonen betrifft. Die Grundrechtsbeschränkung, welche vorliegend in einem Bewilligungserfordernis besteht, kann insofern folglich direkt, ohne Delegation im formellen Gesetz, auf der Stufe einer Bundesratsverordnung vorgesehen werden. Das in Art. 62f RVOG statuierte Hausrecht des Bundes bildet den Rahmen für diese Rechtsetzungskompetenz des Bundesrates (BVGE 2011/57 E. 3.2.4; vgl. E. 5.3.2.4.1 hiervor). Nachdem das Bundesverwaltungsgericht festgestellt hatte, dass eine Verordnung der Bundeskanzlei ohne entsprechende Delegationsnorm nicht genügt (BVGE 2011/57 E. 3.3), hat der Bundesrat selbst die geltende Verordnung erlassen, womit dem Legalitätsprinzip nachgelebt wird.

**5.3.2.5** Was das vom Beschwerdeführer beanstandete "Kompetenzen-Wirrwarr zwischen Bundesversammlung und Bundeskanzlei" (E. 5.3.2.2 hiervor) anbelangt, können sich in Bezug auf die Akkreditierung gemeinsame Regelungsbefugnisse der Legislative (Bundesversammlung) und der Exekutive (Bundesrat und Bundeskanzlei) ergeben (vgl. zum Ganzen E. 3.2 hiervor). In Art. 11 Abs. 1 ParlVV wird indessen festgehalten, dass die von der Bundeskanzlei ausgestellten Akkreditierungen auch für die Bundesversammlung gelten. Da auch im vorliegenden Fall die Parlamentsdienste vor Ergehen der angefochtenen Verfügung angehört worden sind, ist auch verfahrensmässig sichergestellt, dass die Vorinstanz nicht kompetenzwidrig handelt.

**5.3.3** Ferner müssen Einschränkungen von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Die Tatsache, dass es ein Akkreditierungsverfahren braucht, bzw. dass akkreditierten Journalistinnen und Journalisten ein privilegierter Zugang (im Vergleich zur Zutrittsberechtigung) gewährt wird, stellt der Beschwerdeführer an sich nicht in Frage. Damit wird das den Grundrechtseingriff legitimierende öffentliche Interesse grundsätzlich anerkannt, weshalb darauf grundsätzlich nicht näher einzugehen ist. Indessen ist beiläufig auf Art. 180 Abs. 2 BV zu verweisen. Nach dieser Bestimmung ist der Bundesrat verpflichtet, die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. In diesem Zusammenhang leuchtet ohne Weiteres ein, dass die effiziente Nutzung des Medienzentrums davon abhängig ist, dass es nicht allen Medienschaffenden zu-

gänglich gemacht wird (Vernehmlassung, S. 4). Ebenso ist die vorinstanzliche Einschätzung, wonach auf den Bundeshausbetrieb spezialisierte Journalistinnen und Journalisten für die Erfüllung der Aufgaben der Medien besonders wichtig sind, nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer bestreitet auch zu Recht nicht, dass die Statuierung ein Mindestbeschäftigungsgrades, welche die Vorinstanz in die Lage versetzt, die zu privilegierenden Journalistinnen und Journalisten zu bestimmen, im öffentlichen Interesse ist.

**5.3.4** Indem der Beschwerdeführer in der Hauptsache der Sache nach nicht nur die angefochtene Verfügung, sondern vor allem Art. 2 Abs. 1 MAkkV angreift, in welchem das Erfordernis definiert wird, dass die Medienschaffenden im Umfang von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle über das Geschehen im Bundeshaus berichten, verlangt er eine konkrete Normenkontrolle bzw. eine Verfassungskonformitätsprüfung in Bezug auf die von der Vorinstanz angewendete Ordnungsbestimmung. Nachdem festgestellt worden ist, dass diese Bestimmung kompetenzgemäss erlassen worden ist und eine hinreichende gesetzliche Grundlage für den in Frage stehenden Eingriff in die Medienfreiheit bildet (vgl. E. 5.3.2.4.7 hier vor), bleibt somit zu prüfen, ob die 60%-Schwelle mit dem Willkürverbot und dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar ist. Soweit nicht nur individuell-konkrete Hoheitsakte, sondern auch generell-abstrakte Normen auf die Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffs hin zu überprüfen sind (so etwa BGE 136 I 17 E. 4 und BVGE 2011/41 E. 3.3), ist dem vorliegend nicht durch eine Delegationsnorm eingeschränkten Ordnungsgeber jedenfalls im Rahmen von leichten Grundrechtseingriffen ein gewisser Spielraum zu belassen. Sonst würde damit im Ergebnis der im Rahmen der Prüfung einer Regelung mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot unbestrittenermassen anerkannte Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers (BGE 131 I 1 E. 4.2) im Ergebnis wieder in Frage gestellt.

**5.3.5** Der Rechtsgleichheitsgrundsatz nach Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (BGE 138 I 225 E. 3.6.1). Von vornherein nicht einschlägig sind die Ausführungen des Beschwerdeführers, soweit er eine eigentliche Diskriminierung im Sinne

von Art. 8 Abs. 2 BV geltend macht, da nicht an ein „verpöntes Merkmal“ wie Alter oder Geschlecht angeknüpft wird. Die Teilzeitbeschäftigung als solche ist kein „verpöntes Merkmal“ und der Beschwerdeführer beruft sich richtigerweise auch nicht auf ein solches (vgl. zum Ganzen RAINER SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar zur BV, a.a.O., Rz. 54 zu Art. 8 BV). Willkürlich im Sinne von Art. 9 BV ist ein Erlass, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 136 I 241 E. 3.1). Die Auferlegung einer offensichtlich unverhältnismässigen Pflicht (*obligation manifestement disproportionnée*) ist zugleich willkürlich im Sinne von Art. 9 BV (BGE 133 I 145 E. 4.2; CHRISTOPH ROHNER, in: St. Galler Kommentar BV, a.a.O., Rz. 21 zu Art. 9 BV). Mit anderen Worten ist ein Erlass auch dann willkürlich, wenn er eine Materie in grob unverhältnismässiger Weise regelt (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 9).

**5.3.5.1** Die untere Schranke, die durch das Erfordernis des Berichterstattens in einem Umfang von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle gesetzt wird, ist laut der Vorinstanz dort festgelegt worden, wo erfahrungsgemäss davon ausgegangen werden könne, dass eine Journalistin oder ein Journalist zu einem hohen Grad auf die Infrastruktur im Medienzentrum Bundeshaus angewiesen sei und einen überwiegenden Teil ihrer oder seiner Arbeitszeit vor Ort verbringen müsse (Vernehmlassung, S. 4).

**5.3.5.2** Die MAkkV bezweckt somit mit der Grenze von 60 % einer Vollzeitstelle, dass eine medienschaffende Person nur dann akkreditiert wird, wenn sie klarerweise mehr als 50 % einer Vollzeitstelle und damit in überwiegendem Umfang ihrer Arbeitszeit über das Geschehen im Bundeshaus berichtet. Dass diesen Medienschaffenden eine Priorität gegenüber jenen, die nur in einem in etwa hälftigen oder geringeren Pensum über das Geschehen im Bundeshaus berichten, eingeräumt wird, ist zwar insofern schematisch, als auch ein Journalist, der nur zu 50 % beschäftigt wird, aufgrund seiner Erfahrungen und Professionalität, aber auch aufgrund der Anzahl verfasster Artikel (Beschwerde, S. 4) mehr zur Information der Öffentlichkeit im Sinne der Zielsetzungen der Akkreditierungsvorschriften beitragen kann als ein Kollege mit weniger Präsenz und Ambitionen, der zu 60 % für ein Medium im Sinne von Art. 2 Abs. 1 MAkkV tätig ist. Indessen ist ein gewisser Schematismus (nicht nur im Abgaberecht) durchaus mit dem Gebot der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung vereinbar (BGE 139 I 138 E. 3.5 f., 131 I 219 E. 3.2.1; Urteil des BVGer B-2194/2012 vom 2. November 2012 E. 8.3). Die hier zu beurteilende Regelung sprengt den dem Verordnungsgeber zuzugestehenden Spielraum in keiner Weise. Der Gedanke des Verordnungsgebers, wonach die Privilegien der Akkreditierung

prioritär jenen Medienschaffenden zugutekommen sollen, welche in ihrer Arbeitszeit vorwiegend über das Geschehen im Bundeshaus Bericht erstatten, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. SÄGESSER hält dazu fest, diese (aus seiner Sicht) relativ tiefe Grenze trage der Tatsache Rechnung, dass heute grössere Medien oft Spezialisten für einzelne Politikbereiche beschäftigen. Der "Bundeshauskorrespondent" einer Zeitung bestehe zwar nach wie vor, daneben habe sich aber auch eine Fachberichterstattung etabliert. Diese Spezialisten sollen – so SÄGESSER – nicht von einer Akkreditierung ausgeschlossen werden (THOMAS SÄGESSER, Die Akkreditierung von Medienschaffenden zur Berichterstattung aus dem Bundeshaus, in: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2008, S. 177 ff., insb. S. 185). Ob die Beurteilung, dass die Schwelle relativ tief angesetzt ist, zutrifft, kann im vorliegenden Zusammenhang offen bleiben. Unbestritten ist jedenfalls, dass gemäss Art. 2 Abs. 2 der bis Ende 2007 geltenden Verordnung der Bundeskanzlei über die Akkreditierung von Journalisten (Akkreditierungs-Verordnung vom 21. Dezember 1990 [AS 1991 210]) als hauptberuflich tätig diejenigen Journalisten anerkannt waren, welche mindestens 80 % ihres Erwerbseinkommens – gemeint: bei 100-prozentiger Erwerbstätigkeit – aus ihrer journalistischen Tätigkeit im Bundeshaus verdienen, wobei gemäss Art. 2 Abs. 3 dieser Verordnung auch unterhalb dieser Schwelle bei regelmässiger Berichterstattung aus dem Bundeshaus für in der Schweiz produzierte Medien eine Akkreditierung erteilt werden konnte.

**5.3.5.3** In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch für die Akkreditierung von Journalistinnen und Journalisten an eidgenössischen Gerichten ein Mindestpensum vorgeschrieben wird. So sieht Art. 3 Abs. 3 der Richtlinien vom 6. November 2006 betreffend die Gerichtsberichterstattung am Bundesgericht (SR 173.110.133) vor, dass Journalistinnen und Journalisten, die mindestens 80 % der Arbeitszeit eines Vollpensums der Berichterstattung über die Rechtsprechung des Bundesgerichts, anderer eidgenössischer richterlicher Behörden oder – soweit schweizerische Urteile betroffen sind – der europäischen Gerichte widmen, als hauptberuflich am Bundesgericht tätig akkreditiert werden, wobei die Hauptberuflichkeit nachzuweisen ist. Gemäss Art. 13 Abs. 2 des Informationsreglements vom 21. Februar 2008 für das Bundesverwaltungsgericht (SR 173.320.4) wird seitens dieses Gerichts die Akkreditierung erteilt, wenn bereits eine Akkreditierung beim Bundesgericht oder Bundesstrafgericht vorliegt (Bst. a) oder wenn der betreffende Journalist oder die betreffende Journalistin regelmässig über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Bericht erstatten will und nachgewiesen wird, dass die

Voraussetzungen für die Eintragung in das Berufsregister erfüllt sind (Bst. b), welche an eine journalistische Erwerbstätigkeit im Umfang von mindestens 50 % anknüpft.

**5.3.5.4** Der Vorinstanz kann auch – was aus verfassungsrechtlicher Sicht durchaus relevant sein könnte – nicht vorgeworfen werden, den Kreis der akkreditierten Journalisten durch die getroffene Regelung über Gebühr zu begrenzen. Derzeit sind rund 160 Medienschaffende akkreditiert (vgl. Dokument "Akkreditierte Medienschaffende" der Vorinstanz, Stand: 15. Januar 2016, unter: <<https://www.bk.admin.ch>> > Die Bundeskanzlei > Organisation der Bundeskanzlei > Bereich Information und Kommunikation > Sektion Kommunikation > Akkreditierte und Zutrittsberechtigte Medienschaffende, abgerufen am 1. März 2016). Rund 110 Medienschaffende haben derweil lediglich eine Zutrittsberechtigung (vgl. Dokument "Zutrittsberechtigte Medienschaffende" der Vorinstanz, Stand: 15. Januar 2016, ebendort zu finden, abgerufen ebenfalls am 1. März 2016). Soweit der Beschwerdeführer im Übrigen unsubstantiiert behauptet, es seien andere Kolleginnen und Kollegen akkreditiert, welche die Akkreditierungsvoraussetzungen nicht erfüllen, ist darauf im Rahmen der Erörterungen zur Gleichbehandlung im Unrecht (E. 7.2 f. hiernach) näher einzugehen.

**5.3.5.5** Der Beschwerdeführer erachtet den Entzug der Akkreditierung infolge einer minimalen, unechten Differenz von 10 % einer Vollzeitstelle als unverhältnismässig, da es gar kein objektives Problem gebe, das mit der angefochtenen Verfügung zu lösen sei. Er arbeite vorwiegend zuhause und beanspruche kein Büro im Medienzentrum Bundeshaus, sondern habe als Ablagefläche nur ein kleines Pult, von denen es genügend freie gebe. Ebenso seien im Medienzentrum genügend Postfächer vorhanden, von denen eines auf seinen Namen laute. Auch im Parlamentsgebäude verursahe seine Anwesenheit nie einen Dichtestress (Beschwerde, S. 4).

**5.3.5.6** Die Vorinstanz wendet vernehmlassungsweise ein, dass die quantitative Grenze mit der Grenze von 60 % einer Vollzeitstelle dort festgelegt werde, wo erfahrungsgemäss davon ausgegangen werden könne, dass eine Journalistin oder ein Journalist zu einem hohen Grad auf die Infrastruktur zum Medienzentrum angewiesen sei und einen überwiegenden Teil ihrer oder seiner Arbeitszeit vor Ort verbringen müsse. Von der MAkkV werde anerkannt, dass auch solche Journalistinnen und Journalisten legitime Nutzungsansprüche hätten, die zu geringeren Pensen aus dem Bundeshaus berichteten (S. 4). Sie könnten eine Zutrittsberechtigung erlangen, die ein Jahr gültig sei und die gewährleiste, dass sie die wesentlichen

für akkreditierte Medienschaffende geltenden Arbeitserleichterungen in Anspruch nehmen könnten (S. 4 f.). Der Verlust wichtiger mit der Akkreditierung verbundener Arbeitserleichterungen wie des Anspruchs auf einen Arbeitsplatz stelle für den Beschwerdeführer offenbar kein Problem dar. Eine mit dem Verlust einer langjährigen Akkreditierung subjektiv empfundene Einbusse an Status oder Privilegien könne nicht berücksichtigt werden, ohne von den in der MAkkV definierten Kriterien abzuweichen und damit das Legalitätsprinzip zu verletzen sowie den Zweck der Akkreditierung auszuhöhlen (S. 5).

**5.3.5.7** Es ist klar und unbestritten, dass sich nicht sämtliche Medienschaffende, die über das Geschehen im Bundeshaus berichten bzw. berichten möchten, akkreditieren lassen können. Umstritten und zu prüfen ist jedoch, ob Art. 2 MAkkV auch mit Blick auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz (als Aspekt des Willkürverbots) vor der Verfassung standhält. Auch die offensichtliche Unzumutbarkeit einer Regelung kann deren Verfassungswidrigkeit begründen (vgl. E. 5.3.5 hiervor).

Die getroffene Regelung erweist sich – soweit die Verhältnismässigkeit der angewandten Regelung in Frage steht – als zumutbar, auch wenn denjenigen Medienschaffenden, die die Akkreditierungsvoraussetzungen nicht erfüllen, kein Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt wird. Damit braucht nicht näher auf den Angaben des Beschwerdeführers eingegangen zu werden, wonach er ohnehin kein Büro im Medienzentrum Bundeshaus benötigt. Die von der Regierung und der Verwaltung publizierten Dokumente und anderen Informationen im Sinne von Art. 6 Bst. b MAkkV sind in der Regel ohnehin unentgeltlich im Internet einsehbar, so dass dem Beschwerdeführer diesbezüglich wenn überhaupt nur ein sehr geringer Nachteil durch die mangelnde Akkreditierung entsteht. Zur fehlenden elektronischen Einsicht in die von den Agenturen verbreiteten Meldungen (Art. 6 Bst. f MAkkV), zum Nichteinbezug in das Alarmsystem (Art. 6 Bst. g MAkkV) und zum fehlenden Zugang zum passwortgeschützten Bereich von <news.admin.ch> (Art. 6 Bst. h MAkkV) äussert sich der Beschwerdeführer nicht, so dass davon auszugehen ist, dass ihm diesbezüglich durch die Nichtakkreditierung kein unzumutbarer Nachteil entsteht. Der in gewissem Umfang entfallende soziale Status, welcher akkreditierten Medienschaffenden als solcher zukommt, vermag am soeben Dargelegten nichts zu ändern. Damit ist die getroffene Regelung auch mit Blick auf ihre Auswirkungen unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden.

## 6.

Nachfolgend ist zu prüfen, ob sich aus dem Willkürverbot oder dem Anspruch auf ungleiche Behandlung unterschiedlicher Sachverhalte (vgl. E. 5.3.5 hiervor) ein Anspruch auf eine Bestandesgarantie für langjährig akkreditierte Journalistinnen und Journalisten ergibt.

**6.1** Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, dass die MAkkV nicht nur keine ausdrückliche Bestandesgarantie für langjährig akkreditierte Medienschaffende vorsieht, sondern dass sich eine solche Garantie auch nicht in anderer Weise aus der MAkkV ableiten lasse (Vernehmlassung, S. 5). Diese fehlende Spezialregelung rügt der Beschwerdeführer zumindest sinngemäss, soweit er darauf hinweist, dass gemäss "den offiziellen politischen Absichten" ältere Fachkräfte im Beruf gehalten werden sollen (Beschwerde, S. 3). Es muss demnach nach Auffassung des Beschwerdeführers, damit die MAkkV vor der Verfassung standhält, eine Spezialregelung geben, die im Sinne einer besitzstandswahrenden Klausel vom Erfordernis einer 60%igen Tätigkeit als Bundeshausberichtersteller absieht, wenn ein Journalist vorher jahrzehntelang als Bundeshausjournalist akkreditiert war.

**6.2** Der Beschwerdeführer war unbestrittenermassen während Jahrzehnten im Besitz einer Akkreditierung als Bundeshausjournalist. Es ist vor diesem Hintergrund verständlich, dass er aus dieser Tatsache einen Anspruch auf eine weitere Akkreditierung ableiten will, auch wenn die nach Art. 2 MAkkV geforderten 60 % einer Vollzeitstelle nicht erfüllt werden. Für eine solche "grandfather clause" gibt es auch objektiv gute Gründe. Indessen sind diese nicht derart zwingend, dass sich der Richter im Ergebnis insoweit die Funktion des Gesetzgebers anmassen sollte. Das vorgetragene Anliegen zu behandeln ist nicht Sache der Rechtsprechung, sondern des Gesetzgebers (vgl. zum Ganzen auch E. 1.4.3 hiervor). Es gibt namentlich gestützt auf das Gebot der rechtsgleichen Behandlung in der Rechtsetzung keinen verfassungsmässigen Anspruch auf eine solche auf den "Besitzstand" aufbauende Klausel. Dies umso weniger, als vorliegend nicht die Verschärfung von Akkreditierungsvorschriften zu beurteilen ist, welche allenfalls zu einem verfassungsmässigen Anspruch auf eine Bestandesgarantie bei jahrelanger Berufstätigkeit führen könnte (vgl. *mutatis mutandis* das das neue Patentanwaltsgesetz betreffende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2194/2012 vom 2. November 2012 E. 5.3.3). Es sind vorliegend keine übergangsrechtlichen Probleme auszumachen, da auch der Vorgängererlass, die MAkkV vom 30. November 2007

(AS 2007 7011) dieselben 60 % als Voraussetzung definiert hat (BVGE 2011/57 E. 4).

## 7.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die angefochtene Verfügung bzw. die Anwendung von Art. 2 MAkkV im vorliegenden Fall rechtsfehlerhaft oder unangemessen war. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der klare, nach dem soeben Gesagten vor der Verfassung standhaltende Wortlaut von Art. 2 MAkkV der Behörde – wie die Vorinstanz zutreffend ausführt – wenig Spielraum lässt. SÄGESSER hält diesbezüglich fest, dass eine vorübergehende Unterschreitung der Grenze von 60 % – wie beispielsweise bei Mutterschaftsurlaub oder Militärdienst – noch nicht zum Verlust der Akkreditierung führen sollte. Um solchen Fällen Rechnung zu tragen, präzisiere die Akkreditierungsverordnung (vom 30. November 2007), dass der Mindestumfang "in der Regel" erfüllt sein müsse. Die Praxis werde zeigen, ob dies im Sinne einer durchschnittlich 60-prozentigen Tätigkeit zu verstehen sei (SÄGESSER, a.a.O., ZBI 2008, S. 185). Selbst wenn die nunmehr geltende Akkreditierungsverordnung vom 30. November 2012, welche in Art. 2 Abs. 1 keine Relativierung im Sinne von "in der Regel" enthält, so ausgelegt werden müsste wie ihre Vorgängerverordnung, könnte der Beschwerdeführer, soweit er die 60%-Grenze dauernd unterschreitet, aus den Ausführungen von SÄGESSER zum Vorgängererlass nichts zu seinen Gunsten ableiten.

**7.1** In diesem Zusammenhang rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Willkürverbots. Auf der Liste der akkreditierten Journalistinnen und Journalisten seien mehrere Personen zu finden, die entweder altershalber kaum mehr journalistische Aktivitäten entfalteteten, die im letzten Jahr höchstens noch einen einzigen Artikel verfasst hätten, die fernab von Bern in ihren Heimredaktionen ganz andere Aufgaben erfüllten oder die als Redaktoren in ihrer jeweiligen Zentrale tätig seien. Dass hingegen ein 65-jähriger Journalist, der im Schnitt jede Woche mehr als einen Artikel über die Bundespolitik schreibe, die Akkreditierung verliere, sei reine Willkür (Beschwerde, S. 4).

Replikweise weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass sich auch in der aktuellen Liste der Akkreditierten zahlreiche Leute fänden, welche die vorinstanzlichen Kriterien nicht erfüllten. Die Vorinstanz behandle offensichtlich nicht alle Personen gleich, so dass der Vorwurf der Willkür bestehen bleibe. Es sei nicht ersichtlich, warum nicht alle Journalisten zum gleichen

Zeitpunkt – dem Beginn einer neuen Legislatur – nach den gleichen Kriterien überprüft worden seien (Replik, S. 3).

**7.2** Laut Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Der Sache nach macht der Beschwerdeführer aber – auch wenn er das *replicando* bestreitet – nicht in erster Linie die Verletzung des Willkürverbots, sondern – zumindest sinn-gemäss – geltend, er habe einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, weil auch andere Journalisten akkreditiert seien, welche die Voraussetzungen nicht erfüllen. Das wird auch aus dem Zwischentitel der Replik (S. 3) klar, wo er seine diesbezüglichen Ausführungen unter den Titel "Willkür/Ungleichbehandlung" stellt. Soweit der Beschwerdeführer allerdings implizit wiederum die 60%-Schwelle als solche angreift, kann auf das in E. 5.3.4-5 hiervoor Gesagte verwiesen werden.

**7.3** Grundsätzlich gibt es keinen Anspruch darauf, mit Blick auf andere gesetzwidrige Rechtsanwendungsakte ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden. Besteht hingegen eine eigentliche ständige gesetzwidrige Praxis und lehnt es die Behörde ab, diese aufzugeben, so können Private verlangen, dass die widerrechtliche Begünstigung, die Dritten zuteilwurde, auch ihnen gewährt werde (BGE 139 II 49 E. 7.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 599). Soweit Willkür durch Ungleichbehandlung geltend gemacht wird, kann dadurch mit Blick auf die Kohärenz der Rechtsordnung nicht mehr erwirkt werden als mit der Rüge, es bestehe ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht.

**7.4** Die Vorinstanz führt zu einer allfälligen Ungleichbehandlung aus, dass aufgrund noch nicht abgeschlossener Akkreditierungsverfahren auf der Liste noch gewisse Personen figurieren, die ebenfalls keine erneute Akkreditierung erhalten sollen (Vernehmlassung, S. 6). Der Beschwerdeführer hat weder in der Beschwerde noch im Rahmen der Replik Beispiele für eine solche Ungleichbehandlung genannt. Nachdem der Beschwerdeführer auch im Rahmen seiner Replik oder späterer Stellungnahmen keine näheren Angaben zu seinen Behauptungen in Bezug auf die willkürliche Rechtsanwendung bzw. rechtswidrig erteilte Akkreditierungen gemacht hat, welche einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht auslösen könnten, ist dieser Punkt nicht näher zu erörtern. Es ist nicht Sache des Gerichts, den diesbezüglich relevanten Sachverhalt von sich aus zu untersuchen.

**7.5** Der Beschwerdeführer führt in Bezug auf den der angefochtenen Verfügung zugrunde liegenden Sachverhalt aus, dass er ein 50%-Pensum bei der «Handelszeitung» habe, daneben gelegentlich bundespolitische Artikel für die «Basler Zeitung» und die «Berner Zeitung» verfasse und zudem ab und zu als Experte beim Schweizer Fernsehen ("Arena") und als Dozent über den Bundeshausjournalismus tätig sei, so am Medienausbildungszentrum und an den Universitäten Basel und Freiburg i.Üe. In seiner Replik ergänzt der Beschwerdeführer, dass er, wenn er von der Präsidentin der VBJ tatsächlich die Auskunft erhalten hätte, auch seine Zusatzaufträge und so mindestens 60 % ausweisen zu sollen oder zu müssen, dies auch getan hätte. Obwohl ihm dies möglich gewesen wäre, habe er dies nicht für nötig befunden.

In seiner Stellungnahme vom 26. Februar 2016 weist der Beschwerdeführer schliesslich darauf hin, dass er mit seiner Erklärung, dass er ein höheres Pensum hätte ausweisen können, auf Ungereimtheiten, ja Irreführungen im Vorfeld der Gesuchstellung aufmerksam gemacht habe (S. 1). Wenn eine Vollzeitstelle nicht verbindlich definiert werden könne, könnten 60 % einer solchen nicht gemessen werden. Die Klausel sei nicht anwendbar. Die Prozentzahl in seinem Arbeitsvertrag mit der «Handelszeitung» beziehe sich allein auf den Entlohnungsgrad. Die im Gesuchsformular eingesetzten 20 Wochenstunden hätten alleine seine ungefähre Anwesenheit am kleinen Pult im Medienzentrum betroffen (S. 2).

**7.6** Die Vorinstanz legt in ihrer Vernehmlassung dar, es sei für den Beschwerdeführer offensichtlich voraussehbar gewesen, dass sein Beschäftigungsgrad das in der MAkkV klar definierte Kriterium nicht erfülle. Der Beschwerdeführer habe gegenüber der Vorinstanz nie einen höheren Beschäftigungsgrad als 50 % genannt.

In ihrer Duplik ergänzt die Vorinstanz, es liege auf der Hand, dass es bei der Akkreditierungsvoraussetzung der MAkkV von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle um ein Pensum von 24 Stunden pro Woche oder mehr gehe, je nachdem ob man eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden oder eine solche von 45 Stunden annehme (S. 1-2). Der Beschwerdeführer habe insbesondere nicht geltend gemacht, dass sich seine journalistische Tätigkeit im Umfang einer bestimmten Anzahl Stunden bewege (S. 2).

**7.7** Im schriftlichen Akkreditierungsgesuch (Art. 4 Abs. 1 MAkkV) ist nachzuweisen, dass die Voraussetzungen von Art. 2 MAkkV erfüllt sind (Art. 4 Abs. 2 MAkkV). Bei fest angestellten Medienschaffenden genügt als Nachweis eine Bestätigung des Arbeitgebers über Zeitraum und Umfang der Berichterstattung und über das Anstellungsverhältnis. Selbständigerwerbende Medienschaffende müssen den Nachweis mit anderen geeigneten Dokumenten erbringen (Art. 4 Abs. 3 MAkkV).

**7.8** Dass der Beschwerdeführer in einem Pensum von 50 % einer Vollzeitstelle für die «Handelszeitung» über das Geschehen im Bundeshaus berichtet, welche einem breiten Publikum zugänglich ist, ist unbestritten. Streitig und weiter zu prüfen ist hingegen, ob der Beschwerdeführer die Voraussetzungen von Art. 2 MAkkV auch im Umfang von weiteren 10 % einer Vollzeitstelle erfüllt.

**7.8.1** Nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz ist eine behauptete Tatsache von derjenigen Partei zu beweisen, die aus ihr Rechte ableitet. Diese in Art. 8 des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) verankerte Regel gilt auch im öffentlichen Recht. In Verfahren, die der Private – wie vorliegend – durch eigenes Begehren einleitet, ist dies der Gesuchsteller. Zudem trifft Prozessparteien auch unter dem Untersuchungsgrundsatz eine Mitwirkungspflicht, insbesondere dort, wo sie ein Verfahren im eigenen Interesse eingeleitet haben (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG). Die Missachtung der Mitwirkungspflicht kann im Rahmen der Beweiswürdigung berücksichtigt werden (vgl. Urteil des BGer 2A.343/2005 vom 10. November 2005 E. 4.2). Im vorliegenden Fall sieht die anzuwendende Verordnung ausserdem ausdrücklich vor, dass die Gesuchsteller im Akkreditierungsgesuch die Erfüllung der Voraussetzungen nach Art. 2 MAkkV nachzuweisen haben (Art. 4 Abs. 2 MAkkV). Soweit sich der Beschwerdeführer auf Äusserungen der Präsidentin der VBJ beruft, kann auf die diesbezüglichen Ausführungen zum Vertrauensschutz verwiesen werden (E. 3.3 hiervor).

**7.8.2** In den Akten findet sich nur eine Bestätigung, dass der Beschwerdeführer in einem unbefristeten 50-prozentigen Pensum bei der «Handelszeitung» tätig ist (Vernehmlassungsbeilage 4). Für die vom Beschwerdeführer behaupteten zusätzlichen Engagements bei der «Basler Zeitung», der «Berner Zeitung», dem Schweizer Fernsehen ("Arena") sowie als Dozent über den Bundeshausjournalismus (Beschwerde, S. 1) finden sich in den Akten keinerlei Belege, welche es allenfalls ermöglichen würden, sein möglicherweise insgesamt über 50 % liegendes Pensum objektiv abzuschätzen. Wie die Vorinstanz duplicando zutreffend vorbringt, macht der

Beschwerdeführer insbesondere nicht geltend, dass sich seine journalistische Tätigkeit im Umfang einer bestimmten Anzahl Stunden bewegt.

**7.8.3** Das allgemein gehaltene Vorbringen des Beschwerdeführers, dass die 60%-Regel eine faktisch nicht sauber umsetzbare Grösse sei und die Vorinstanz über keine griffige Definition ihrer Zeitrechnung verfüge (Replik, S. 2; so auch Stellungnahme vom 26. Februar 2016, S. 2), ist zu unzureichend substantiiert, um entscheidungsbekundend sein zu können, so dass darauf nicht weiter einzugehen ist. Derartige Erwägungen wären nur dann entscheidungsbekundend, wenn der Beschwerdeführer sachverhältnismässig so viele Stunden geltend gemacht hätte, dass zu prüfen wäre, ob er aufgrund der Auslegungsbedürftigkeit der anzuwendenden Norm in den Genuss einer Art "Grenzfallregelung" kommen müsste. Das hat er aber nicht getan.

**7.8.4** Die Vorinstanz stellte folglich in der angefochtenen Verfügung zu Recht fest, dass der Beschwerdeführer die Voraussetzungen von Art. 2 MAkkV für eine Akkreditierung nicht erfüllt. Soweit der Beschwerdeführer der Vorinstanz sinngemäss vorwirft, durch fehlende Rückfrage den Untersuchungsgrundsatz verletzt zu haben, kann ihm nicht gefolgt werden. Dass das rechtliche Gehör nicht verletzt worden ist, ist bereits festgestellt worden (E. 3.4 hiervor). Sein Verhalten im Beschwerdeverfahren zeigt im Übrigen klar, dass es dem Beschwerdeführer nicht darum zu tun war, weitere Belege zu seiner Tätigkeit nachzureichen. In Erwägung dieses Umstands hat ihm der Instruktionsrichter in Bezug auf das vorliegende Verfahren mit Verfügung vom 23. Februar 2016 mitgeteilt, dass das Gericht seiner Auffassung nach nicht dazu verpflichtet sei, von sich aus bisher nicht beigebrachte Belege für ein 60%-Pensum einzufordern. Mit Stellungnahme vom 26. Februar 2016 führt der Beschwerdeführer wiederum zur instruktionsrichterlichen Erwägung aus, diese treffe den Kern der Beschwerde nicht. Mit seiner Erklärung, er hätte problemlos ein höheres (vielleicht gegen 70 % tendierendes) Pensum ausweisen können, habe er auf Ungeheimheiten, ja Irreführungen im Vorfeld der Gesuchstellung aufmerksam gemacht. In seinem Interesse liege vor allem eine Feststellung, dass die 60%-Klausel diskriminierend wirke und willkürlich angesetzt sei. Damit kann der Vorinstanz nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass sie auf die vom Beschwerdeführer eingereichte Bescheinigung über eine Beschäftigung zu 50 % abgestellt hat. Soweit der Beschwerdeführer dazu sinngemäss ausführt, der Grad seiner Entlohnung und die Tatsache, dass er eine Wochenstundenzahl von 20 eingesetzt habe, seien nicht massgebend, kann ihm ebenfalls nicht gefolgt werden. Er hat nach Art. 2 MAkkV keinen Anspruch darauf, dass die Vorinstanz im Akkreditierungsverfahren prüft,

wie oft er tatsächlich im Medienzentrum anwesend ist oder ob er für die «Handelszeitung» faktisch zu mehr Prozenten tätig ist im Vergleich zur effektiv entschädigten Tätigkeit.

**7.9** Nach dem Gesagten kann somit festgestellt werden, dass auch die Anwendung von Art. 2 MAkkV durch die Vorinstanz im vorliegenden Fall nicht zu beanstanden ist.

## **8.**

Zusammenfassend erweisen sich die vorgebrachten Rügen des Beschwerdeführers als unbegründet, womit die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist, soweit auf diese eingetreten werden kann.

## **9.**

**9.1** Die Verfahrenskosten werden unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache im vorliegenden Verfahren auf Fr. 700.– festgesetzt (Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG sowie Art. 1, 2 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

**9.2** Weder der unterliegende Beschwerdeführer noch die obsiegende Vorinstanz haben Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG *e contrario* und Art. 7 Abs. 3 VGKE).

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

### **1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

### **2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 700.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

### **3.**

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde, vorab in elektronischer Form)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde, vorab in elektronischer Form)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Marc Steiner

Andrea Giorgia Röllin

**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 Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 23. Mai 2016