



Urteil vom 20. Juni 2011

Besetzung

Richterin Franziska Schneider (Vorsitz),
Richterin Madeleine Hirsig-Vouilloz, Richter Vito Valenti,
Richter Stefan Mesmer, Richter Michael Peterli,
Gerichtsschreiberin Susanne Genner.

Parteien

X. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundeskanzlei BK,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zutrittsausweis zum Medienzentrum Bundeshaus und
Parlamentsgebäude, Verfügung vom 28. August 2009.

Sachverhalt:**A.**

Der Medienschaffende X. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) ist als Redaktionsleiter für den Landwirtschaftlichen Informationsdienst LID tätig. Der LID bezeichnet sich auf seiner Homepage als Presse- und Informationsstelle der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft (vgl. www.lid.ch).

B.

Am 5. März 2009 sandte die Bundeskanzlei (nachfolgend: Vorinstanz) ein Schreiben (act. 2) an den Beschwerdeführer. Darin teilte sie diesem mit, sein derzeit gültiger Ausweis für den Zutritt ins Medienzentrum Bundeshaus und ins Parlamentsgebäude laufe Ende März 2009 ab und müsse deshalb erneuert werden. Die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Verordnung vom 30. November 2007 über die Akkreditierung von Medienschaffenden (MAkkV, SR 170.61) bringe jedoch Änderungen mit sich, insbesondere hinsichtlich der Anforderungen für die Gültigkeitsdauer. Gemäss Art. 7 MAkkV könnten journalistisch tätige Medienschaffende, welche zur Ausübung ihres Berufes vorübergehend Zutritt zu den Informationsräumlichkeiten im Medienzentrum Bundeshaus oder im Parlamentsgebäude benötigen, eine Zutrittsberechtigung beantragen. Die Vorinstanz werde künftig Zutrittsausweise mit einer Gültigkeitsdauer von 12 Monaten nur ausstellen, wenn die Medienschaffenden das Erfordernis eines permanenten Zutritts belegen könnten. Zutrittsausweise, die für Ereignisse von beschränkter Dauer wie beispielsweise Sessions benötigt würden, seien entsprechend mit beschränkter Gültigkeitsdauer zu beantragen.

Die neue MAkkV und ihre Bestimmungen zum Zutrittsausweis brächten darüber hinaus eine Änderung der bisherigen Praxis mit sich: Die Vorinstanz werde keine Zutrittsausweise mehr für Personen ausstellen, die zur Ausübung von Verbands-, PR- oder ähnlicher Tätigkeit Zutritt zum Medienzentrum Bundeshaus oder Parlamentsgebäude benötigten. Der Zugang bleibe jedoch weiterhin möglich, indem Personen, die als Besucher oder Besucherinnen eines Ratmitglieds angemeldet seien und sich mit einem amtlichen Ausweis identifizieren könnten, von den Parlamentsdiensten einen Besucherausweis für das Parlamentsgebäude oder im Medienzentrum Zugang zum Konferenzsaal erhielten. Dies stelle eine praktikable Regelung für Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertreter dar.

Gestützt auf die neue MAkkV werde die Vorinstanz auch ihre Praxis der Akkreditierungen neu gestalten. Sie werde insbesondere prüfen, ob die Voraussetzungen gemäss Art. 2 Abs. 1 und 2 MAkkV erfüllt seien. Akkreditiert würden auf Gesuch hin diejenigen Medienschaffenden, welche im Umfang von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle journalistisch zum Zweck der Information aus dem Bundeshaus tätig seien. Andere Medienschaffende erhielten auf Gesuch hin einen Zutrittsausweis.

Der Beschwerdeführer werde gebeten, das nötige Formular auszufüllen und mit eigenhändigen Unterschriften sowie einer Bestätigung des Arbeitgebers versehen der Vorinstanz einzusenden. Damit die Zutrittsberechtigung rechtzeitig erteilt oder erneuert werden könne, werde um rasche Erledigung gebeten.

C.

Mit Gesuch vom 14. April 2009 (act. 3) beantragte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz eine Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude für ein Jahr. Dem Gesuch legte er eine Bestätigung seines Arbeitgebers LID (act. 5) bei, welche am 14. April 2009 von Y._____, Geschäftsführer, unterzeichnet worden war. Darin wurde erläutert, der LID berichte in seinen Publikationen täglich und wöchentlich über Aktualitäten und Hintergründe aus der Land- und Ernährungswirtschaft. Dazu gehörten auch agrarpolitische Themen, wie sie jeweils im Parlament debattiert und von der Verwaltung oder anderen Akteuren an Pressekonferenzen im Medienzentrum Bundeshaus kommuniziert würden. Damit der LID seine Dienstleistungen im gewohnten Rahmen erbringen könne, sei es unerlässlich, dass der Beschwerdeführer permanenten Zutritt zum Parlamentsgebäude und zum Medienzentrum erhalte. Der Beschwerdeführer arbeite 100 % für die LID-Redaktion. Als Nachrichtenagentur der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft habe der LID im Medienzentrum ein Postfach und wolle dieses auch weiterhin regelmässig nutzen können.

D.

Mit E-Mail vom 17. April 2009 (act. 7) bestätigte die Vorinstanz den Eingang des Gesuchs und teilte mit, der bisherige Ausweis behalte seine Gültigkeit, bis ein Entscheid gefallen sei.

E.

Mit Verfügung vom 28. August 2009 (act. 4) wies die Vorinstanz das Gesuch ab. Zur Begründung führte sie an, der Beschwerdeführer sei mit

Schreiben vom 5. März 2009 auf die Voraussetzungen für die Erteilung eines Zutrittsausweises aufmerksam gemacht worden. Gemäss Art. 7 Abs. 1 MAkkV müsse die Tätigkeit als Journalist nachgewiesen werden. Es sei darauf hingewiesen worden, dass Verbandsarbeit, PR- und Werbetätigkeiten in sinngemässer Anwendung von Art. 2 Abs. 3 MAkkV nicht als journalistische Tätigkeiten gelten würden. Die Notwendigkeit des Zutritts zu den betroffenen Räumlichkeiten müsse gemäss Art. 8 Abs. 3 MAkkV durch Bestätigung der Chefredaktion oder des Arbeitgebers oder durch andere geeignete Dokumente dargelegt werden. Das Gesuch müsse gemäss Art. 8 Abs. 3 und Art. 10 Abs. 1 MAkkV Angaben zur Dauer der benötigten Zutrittsberechtigung enthalten. Im vorliegenden Fall sei der geforderte Nachweis der journalistischen Tätigkeit bzw. der benötigten Zutrittsberechtigung nicht erbracht worden. Deshalb könne dem Gesuch keine Folge gegeben werden. Der Zutritt zu einzelnen Veranstaltungen im Medienzentrum oder im Parlamentsgebäude bleibe für journalistisch tätige Medienschaffende gewahrt. Der Beschwerdeführer habe jederzeit die Möglichkeit, gegen Vorlage eines persönlichen Ausweises an den jeweiligen Logen einen Tages-Badge zu behändigen.

F.

Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer am 25. September 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit den Anträgen, die Verfügung vom 28. August 2009 sei aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, dem Beschwerdeführer den beantragten Zutrittsausweis auszustellen; eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zur Begründung machte der Beschwerdeführer zunächst geltend, die Vorinstanz habe ihre Verfügung nicht begründet und damit seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Schon aus diesem Grund sei die angefochtene Verfügung aufzuheben.

Weiter führte der Beschwerdeführer aus, der LID sei die Presse- und Informationsstelle der Schweizer Landwirtschaft und umfasse zwei Aufgabenbereiche: einerseits PR-Arbeit zugunsten der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft mit Broschüren, Lehrmitteln und weiteren Publikationen und Produkten; andererseits die Agenturarbeit der zweiköpfigen LID-Redaktion, die mit täglichen Nachrichten im Internet, den Agro-News und mit längeren Artikeln im wöchentlichen Mediendienst Aktualitäten und Hintergründe für die Redaktionen der Tages- und

Wochenpresse und der elektronischen Medien biete. Die jeweiligen Themen sollten dabei ausgewogen und objektiv abgehandelt werden, und unterschiedliche Meinungen sollten zu Wort kommen.

Die Aufgabe des Beschwerdeführers umfasse die Planung und Produktion der täglichen, wöchentlichen und zweimonatlichen Publikationen der Redaktion sowie das Verfassen und Redigieren von Artikeln und Nachrichten. Vom Zugang zum Parlamentsgebäude und Medienzentrum Bundeshaus habe er bisher regelmässigen Gebrauch gemacht: einerseits, um das Postfach zu leeren und so über das aktuelle Geschehen rund um Parlament und Verwaltung informiert zu sein; andererseits, um die parlamentarischen Beratungen zu verfolgen, relevante Pressekonferenzen zu besuchen oder um direkte Gespräche mit Parlamentariern oder Bundesbeamten zu führen.

Ein wichtiger Teil der LID-Berichterstattung seien agrarpolitische Geschäfte. Der LID berichte tagesaktuell in den Agro-News und einmal pro Woche im Mediendienst über die in den Sessionen behandelten relevanten Geschäfte, über die Sitzungen der Kommissionen oder über relevante Bundesratsentscheide. Um möglichst rasch und direkt Bericht erstatten und mit den jeweiligen Protagonisten sprechen zu können, sei für den Beschwerdeführer ein permanenter Zugang zum Parlamentsgebäude und Bundesmedienhaus unerlässlich.

Die Verfügung vom 28. August 2009 enthalte eine Aufzählung von Verordnungsbestimmungen, welche nach Ansicht der Vorinstanz im vorliegenden Fall anwendbar seien. Dabei werde "sinngemäss" Art. 2 Abs. 3 MAkkV zitiert, zu Unrecht, wie der Beschwerdeführer meine. Die MAkkV regle einerseits die Akkreditierung von Medienschaffenden und andererseits die Zutrittsberechtigung weiterer Medienschaffender. Diese Zweiteilung werde in der ganzen Verordnung konsequent durchgezogen. Soweit für die Zutrittsberechtigung, welche im 3. Abschnitt geregelt sei, Bestimmungen aus dem 2. Abschnitt analog angewendet würden, sei dies in der Verordnung ausdrücklich erwähnt, so z. B. in Art. 11 MAkkV. Von einer "sinngemässen" Anwendung von Art. 2 Abs. 3 MAkkV sei aber gerade nicht die Rede. Für die Zutrittsberechtigung sei ausschliesslich der 3. Abschnitt der MAkkV massgebend. Die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 MAkkV seien erfüllt, und auch die in Art. 8 Abs. 3 MAkkV verlangte Bestätigung des Arbeitgebers liege vor.

Die allein gestützt auf Art. 8 der Organisationsverordnung vom 5. Mai 1999 (SR 172.210.10) erlassene MAkkV widerspreche zudem dem übergeordneten Recht. Die in Art. 17 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) statuierte Medienfreiheit umfasse das Recht, Informationen zu empfangen, zusammenzutragen, zu kommentieren und zu veröffentlichen. Unabhängig davon sei im Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) festgehalten, dass jede Person das Recht habe, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über deren Inhalt zu erhalten. Indem die Vorinstanz dem Beschwerdeführer den freien Zutritt zum Medienzentrum verweigere und auf Tages-Badges verweise, erschwere sie ihm die Ausübung seiner journalistischen Tätigkeit in bedeutendem Mass. Ebenfalls erschwert werde der Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche im Medienzentrum nur in gedruckter Form vorlägen und nicht auf postalischem oder elektronischen Weg bezogen werden könnten. Weder die MAkkV selbst noch die Organisationsverordnung vom 5. Mai 1999 würden eine genügende rechtliche Grundlage bilden, um einen solchen Eingriff zu rechtfertigen.

Zum Beweis reichte der Beschwerdeführer die LID-Erfolgskontrolle 1997 bis 2008 (Beschwerdebeilage 6) sowie 6 LID-Artikel mit landwirtschaftlichen Themen (Beschwerdebeilagen 7-12) ein und benannte 4 Personen als Zeugen.

G.

Der mit Zwischenverfügung vom 2. Oktober 2009 einverlangte Kostenvorschuss von Fr. 500.- wurde am 19. Oktober 2009 bezahlt.

H.

Mit Vernehmlassung vom 17. Dezember 2009 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen. In Bezug auf die gerügte Verletzung der Begründungspflicht führte sie an, der Beschwerdeführer sei mit Schreiben vom 5. März 2009 auf die neuen Bestimmungen der MAkkV, insbesondere auf die Art. 7 und 8 Abs. 3 MAkkV, aufmerksam gemacht worden. Er sei insbesondere darauf hingewiesen worden, dass sowohl die Notwendigkeit der Zutrittsberechtigung als auch die erforderliche Dauer dieser Berechtigung belegt werden müssten und dass für Zutrittsausweise mit einer Dauer von 12 Monaten die Notwendigkeit eines permanenten Zutritts belegt werden müsse. Mit Verfügung vom 28. August 2009 habe die Vorinstanz nochmals auf die Voraussetzungen für

die Gewährung einer Zugangsberechtigung hingewiesen und diese begründet. Mit der Feststellung, dass der geforderte Nachweis der journalistischen Tätigkeit beziehungsweise der benötigten Zutrittsberechtigung nicht erbracht worden sei, habe die Vorinstanz ihren Entscheid begründet und das Recht des Beschwerdeführers auf Begründung des Entscheid gewahrt.

Der Nachweis der Notwendigkeit einer permanenten Zutrittsberechtigung sei nicht erbracht. Dem Schreiben des Arbeitgebers sei zu entnehmen, dass die Zutrittsberechtigung nur punktuell notwendig sei, nämlich bei der Behandlung von vorwiegend landwirtschaftlichen Geschäften. Nach seinen eigenen Angaben habe der Beschwerdeführer wohl regelmässigen, jedoch nicht dauernden Gebrauch von seinem Zutrittsrecht gemacht.

Die MAkkV unterscheide zwischen der Akkreditierung für Medienschaffende, die hauptberuflich journalistisch zum Zweck der Information aus dem Bundeshaus tätig seien, und der Zutrittsberechtigung für weitere Medienschaffende. Die Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum Bundeshaus und zum Parlamentsgebäude könne für *vorübergehenden* Zutritt beantragt werden. Die zeitliche Beschränkung unterscheide die Zutrittsberechtigung gemäss Art. 7 Abs. 1 MAkkV von der Akkreditierung. Hier sei an Personen gedacht worden, welche die Voraussetzung nach Art. 2 Abs. 2 MAkkV nicht erfüllten. Mit der Inbetriebnahme des neuen Medienzentrums Bundeshaus sei die Zahl der Arbeitsplätze der Journalistinnen und Journalisten reduziert worden. Die in der MAkkV getroffene Unterscheidung in akkreditierte und weitere Medienschaffende diene der zweckmässigen Nutzung der Räumlichkeiten. Deshalb habe die Vorinstanz in ihrem Schreiben vom 5. März 2009 darauf hingewiesen, sie stelle keine – permanenten – Zutrittsausweise mehr aus für Personen, die zur Ausübung einer Verbands-, PR- oder ähnlicher Tätigkeit Zutritt benötigten. Würde eine solche Berechtigung gewährt, würde die Unterscheidung in der Verordnung umgangen und der damit verbundene Zweck vereitelt. Der Verweis auf Art. 2 Abs. 3 MAkkV diene diesem Zweck. Die Notwendigkeit einer permanenten Zutrittsberechtigung werde in der Beschwerde nicht belegt. Die Vorinstanz sei aber bereit zu prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Zutrittsrecht von beschränkter Dauer erfüllt seien; dazu müsse der Beschwerdeführer allerdings die gewünschte Dauer der Zutrittsberechtigung präzisieren (z. B. für die Dauer einer Session).

Im Gegensatz zum Parlament und zum Bundesgericht verfüge der Bundesrat nicht über eine ausdrückliche Befugnis, Bestimmungen betreffend die Akkreditierung von Medienschaffenden zu erlassen. Die Informationspflicht sei in Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) geregelt. Mit Art. 180 Abs. 2 BV sei sie auf Verfassungsstufe gehoben worden. Diese Bestimmung regle jedoch nur jene Information, welche die Behörden von sich aus lieferten und deren Inhalt sie grundsätzlich selbst bestimmten. Es gehe in Art. 180 Abs. 2 BV nicht um die "Veröffentlichung amtlicher Dokumente" oder um das "Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung"; diese Rechte seien Gegenstand des BGÖ. Die Zuständigkeit des Bundesrates ergebe sich also implizit aus diesen Bestimmungen, weshalb beim Erlass der MAkkV darauf verzichtet worden sei, eine spezifische gesetzliche Grundlage zu schaffen. Der Bundesrat habe seine Zuständigkeit in Art. 8 der Organisationsverordnung vom 5. Mai 1999 an die Vorinstanz delegiert. In der totalrevidierten Fassung vom 29. Oktober 2008 sei Art. 8 über die Akkreditierung der Bundeshauspresse nicht mehr enthalten. Die Hauptbefugnisse im Bereich der Information würden gemäss Art. 10a und 34 RVOG bei der Vorinstanz liegen.

Die Rüge des Beschwerdeführers, die Ausübung des Rechts auf Dokumenteneinsicht sei verletzt, treffe nicht zu. Gemäss Art. 6 Abs. 2 BGÖ könne der Beschwerdeführer eine Kopie des gewünschten Dokuments anfordern; die entsprechende Information werde ihm dann auf postalischem oder elektronischem Weg zugestellt.

I.

Mit Replik vom 27. Januar 2010 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Die Vorinstanz setze sich nicht mit seinen Argumenten auseinander und gehe nicht auf die angerufenen Beweismittel ein. Erneut werde auf die Bestimmungen der MAkkV verwiesen, ohne diese auf den konkreten Fall anzuwenden. Offen sei zum Beispiel, ob die Vorinstanz die Tätigkeit des Beschwerdeführers als "Verbandsarbeit" einstufe. Wie der von der Vorinstanz zitierte Autor Thomas Säggerer zutreffend ausführe, sei eine klare Abgrenzung zwischen Verbandstätigkeit und journalistischer Tätigkeit nicht möglich. Vorliegend stelle sich die Frage nach der Abgrenzung jedoch nicht, da es sich bei der Tätigkeit des Beschwerdeführers nicht um eine Verbandstätigkeit handle. Wohl seien in der Trägerschaft des LID, einem privatrechtlichen Verein, verschiedenste landwirtschaftliche Organisationen vertreten. Gerade weil innerhalb der

Landwirtschaft selten über alle Interessenbereiche hinweg ein Konsens bestehe, brauche es eine objektive, von einzelnen Verbänden losgelöste Berichterstattung über die Landwirtschaft. Die Tätigkeit des Beschwerdeführers sei primär darauf ausgerichtet, unabhängigen Zeitungen und Zeitschriften sachlich aufbereitete Artikel und Hintergrundinformationen über die Landwirtschaft zu liefern. Mit diesen Tatsachen setze sich die Vorinstanz nicht auseinander. Indem sie für eng begrenzte Perioden die Erteilung einer Zutrittsberechtigung in Aussicht stelle, gebe die Vorinstanz immerhin zu erkennen, dass sie die Arbeit des Beschwerdeführers als eine journalistische Tätigkeit anerkenne.

Aus diesen Gründen gehe es nur noch um die Frage, für welche Zeitdauer eine Zutrittsberechtigung ausgestellt werde. Die Verordnung sehe ausdrücklich eine Dauer von 12 Monaten vor, wie der Beschwerdeführer sie beantragt habe. Nach dem Wortlaut von Art. 7 MAkkV seien Zutrittsberechtigungen nicht permanent, sondern vorübergehend. Gemäss Art. 10 MAkkV falle auch eine Zeitspanne von 12 Monaten noch unter den Begriff "vorübergehend". Wenn die Zutrittsberechtigung im Sinn von Art. 7 ff. MAkkV gedacht sei für Personen, welche nur sehr sporadisch im Sinn einer Fachberichterstattung aus dem Bundeshaus berichten, sei sie erst recht geeignet für Personen, welche zwar über ein bestimmtes Gebiet berichteten, dies aber mehr als nur sporadisch, sondern das ganze Jahr hindurch täten.

Selbst die Bundeskanzlei behaupte nicht, dass Fragen rund um die Landwirtschaft das Parlament und die Bundesverwaltung nur sehr sporadisch beschäftigen würden. Das Gegenteil sei der Fall. Dabei sei zu berücksichtigen, dass das vom LID abgedeckte Gebiet sehr breit gefächert sei. Aus rechtlicher Sicht gehörten dazu beispielsweise das Landwirtschaftsrecht im engeren Sinn, das Bodenrecht, das Pachtrecht, das Raumplanungsrecht, das Tierseuchenrecht, das Tierschutzrecht, das Lebensmittelrecht, das Gentechnikrecht, das Umweltschutzrecht, das Gewässerschutzrecht, das Waldrecht, das Natur- und Heimatschutzrecht, das Steuerrecht, das Energierecht, das Zollrecht sowie die Beziehungen zu internationalen Gemeinschaften und Organisationen. Zu all diesen Themen gebe es neben der rechtlichen auch eine politische Dimension, welche ebenfalls häufig in den Schlagzeilen sei, aktuell zum Beispiel die Milchwirtschaft.

Schliesslich halte der Beschwerdeführer daran fest, dass die MAkKV nicht über eine genügende gesetzliche Grundlage verfüge. Die Vorinstanz habe selbst ausgeführt, dass die in der alten Organisationsverordnung noch enthaltene Bestimmung über die Kompetenz zur Regelung der Akkreditierungen der neuen Organisationsverordnung nicht mehr enthalten sei. Auch die von der Vorinstanz angeführten Art. 10a und 34 RVOG bildeten keine genügende gesetzliche Grundlage. Wenn der Zutritt zum Medienzentrum Bundeshaus derart beschränkt werden solle, wie die Vorinstanz beabsichtige, brauche es dafür eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Diese sei aber nicht vorhanden. Auch der Hinweis der Vorinstanz auf das Einsichtsrecht gemäss BGÖ überzeuge nicht. Die Kopie eines gewünschten Dokuments könne nur bestellen, wer von dessen Existenz überhaupt Kenntnis habe. Das Wesen der Medienarbeit bestehe aber gerade darin, über neue, häufig auch überraschende Fragen und Themen zu informieren.

J.

Die Vorinstanz bestätigte mit Duplik vom 2. März 2010 ihren Antrag auf Abweisung der Beschwerde. Die Befristung der Zutrittsberechtigung sei im Zusammenhang zu sehen mit dem Gebrauch, der von der Zutrittsberechtigung gemacht werde. Es gehe im Kern also nicht darum, wie die Landwirtschaftsfragen im Parlament oder in der Bundesverwaltung behandelt würden, sondern darum, welcher Gebrauch von der beantragten Zutrittsberechtigung gemacht werde bzw. gemacht werden würde. Aufgrund der eingereichten Beweismittel und der Beschwerde sei die Vorinstanz zum Schluss gekommen, dass dieser Gebrauch im Fall des Beschwerdeführers nicht Grundlage für eine zwölfmonatige, sondern für eine vorübergehende Zutrittsberechtigung bilde. Deswegen habe sich die Vorinstanz auch bereit erklärt zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer vorübergehenden Zutrittsberechtigung gegeben seien.

K.

Der Schriftenwechsel wurde mit Verfügung vom 4. März 2010 geschlossen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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

1.1. Anfechtungsgegenstand bildet die Verfügung der Vorinstanz vom 28. August 2009 (act. 1). 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.

1.2. Der angefochtene Entscheid ist als Verfügung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG zu qualifizieren, und eine Ausnahme im Sinn 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.

1.3. Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen. Er ist durch die angefochtene Verfügung 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 angefochtene Verfügung trägt das Datum vom 28. August 2009 und ist dem Beschwerdeführer nach dessen Angaben am 8. September 2009 zugegangen. Die am 25. September 2009 der Schweizerischen Post übergebene Beschwerde wurde somit fristgemäss im Sinn 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 einzutreten.

2.

Streitig und zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz mit Verfügung vom 28. August 2009 das Gesuch des Beschwerdeführers vom 14. April 2009 um Zutrittsberechtigung ins Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude zu Recht abgewiesen hat.

2.1. 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).

2.2. 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 (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 212).

3.

Der Beschwerdeführer rügt, die MAkkV widerspreche dem übergeordneten Recht, insbesondere Art. 17 BV. Die Verweigerung des freien Zutritts zum Medienzentrum Bundeshaus stelle einen Eingriff in die Medienfreiheit dar, für den weder die MAkkV selbst noch die Organisationsverordnung vom 5. Mai 1999 eine genügende gesetzliche Grundlage bildeten. Nachfolgend ist zu prüfen, wie es sich damit verhält.

3.1. 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. Vorab ist zu prüfen, ob die Möglichkeit des Zutritts zum Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude in den Schutzbereich der Medienfreiheit fällt.

3.1.1. Der persönliche Schutzbereich ist im Fall des Beschwerdeführers ohne Weiteres zu bejahen, da Art. 17 Abs. 1 BV Medienschaffende schützt (vgl. HERBERT BURKERT, in: Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich / St. Gallen 2008 und Zürich / Basel / Genf 2008 [hiernach: St. Galler Kommentar zur BV], Art. 17, Rz. 25).

3.1.2. 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. HERBERT BURKERT, in: St. Galler Kommentar zur BV, Art. 17, Rz. 17). Nach der Rechtsprechung sind staatliche Beschränkungen der journalistischen Freiheit in der Phase der Informationsbeschaffung rechtfertigungsbedürftig und müssen die Eingriffsvoraussetzungen von Art. 36 BV wahren. 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). Da der beantragte Zutritt zum Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude der Beschaffung von journalistisch relevanten Informationen dient, stellt die Nichterteilung des entsprechenden Zutrittsausweises einen Eingriff in die Medienfreiheit dar.

3.1.3. Bei diesem Zwischenergebnis kann offen bleiben, ob die durch Art. 16 Abs. 3 BV geschützte Informationsfreiheit, auf die sich der Beschwerdeführer sinngemäss zusätzlich beruft, vorliegend ebenfalls betroffen ist. Denn die Prüfung der Eingriffsvoraussetzungen gemäss Art. 36 BV erfolgt unabhängig davon, ob dies unter dem Titel der Informations- oder der Medienfreiheit geschieht (vgl. BGE 137 I 8 E. 2.7).

3.2. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen gemäss 36 Abs. 1 BV einer gesetzlichen Grundlage; schwerwiegende Eingriffe müssen im Gesetz selbst, d. h. in einem formellen Gesetz, vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

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. SCHWEIZER, a.a.O., Art. 36, Rz. 12). 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., Art. 36, Rz. 11). Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Verfügung vom 28. August 2009 auf einer Rechtsgrundlage beruht, welche (unter Einhaltung

der Delegationsgrundsätze) auf der erforderlichen Normstufe erlassen wurde und genügend bestimmt ist.

3.2.1. Vorab ist festzustellen, ob die Abweisung des Gesuchs um Zutritt zum Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude einen schweren oder einen leichten Eingriff in die Medienfreiheit darstellt, weil die Anforderungen an die Normstufe von dieser Qualifizierung abhängen (vgl. Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV). Durch die Nichterteilung des Zutrittsausweises wird die Informationsbeschaffung aus dem Bundeshaus nicht vollständig verunmöglicht. Sie wird jedoch erschwert, indem sich die betroffenen Medienschaffenden jeweils mit Tagesbadges Zugang zum Medienzentrum Bundeshaus verschaffen müssen und auch nicht von den Dienstleistungen profitieren können, welche zutrittsberechtigten oder akkreditierten Medienschaffenden geniessen. Die Abweisung des Zutrittsgesuchs 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.

3.2.2. Das Medienzentrum Bundeshaus und das Parlamentsgebäude stehen im Verwaltungsvermögen der Eidgenossenschaft. Die Frage der Zutrittsberechtigung zu diesen Gebäuden 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. 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, 3. Aufl., Bern 2009, S. 456, Rz. 2 ff.).

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 Zutrittsberechtigung zum

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, Art. 62f, Rz. 2), ist in Anbetracht der grundrechtlichen Relevanz dieses Nutzungsverhältnisses kritisch zu hinterfragen (vgl. auch TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, a.a.O., S. 464, Rz. 13).

Angemerkt sei in diesem Zusammenhang, dass in Bezug auf die Akkreditierungsvorschriften der eidgenössischen Gerichte die Zuständigkeitsnorm jeweils auf formellgesetzlicher Ebene erlassen wurde (für das Schweizerische Bundesgericht vgl. Art. 27 Abs. 4 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]), für das Bundesstrafgericht vgl. Art. 63 Abs. 4 des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010 [StBOG, SR 173.71] und für das Bundesverwaltungsgericht vgl. Art. 29 Abs. 4 VGG).

3.2.3. Fraglich ist, ob das vorliegend zu beurteilende Nutzungsverhältnis als "besonderes Rechtsverhältnis" zu qualifizieren ist. Der Begriff dieser Rechtsfigur ist umstritten. Nach der neueren Lehre ist ein besonderes Rechtsverhältnis nur anzunehmen, wenn dieses zu einer ausserordentlichen Befindlichkeitslage der berechtigten oder verpflichteten Person führt. Das ist der Fall, wenn eine dreifache Eingliederung der involvierten Personen in die staatliche Sphäre stattfindet: die personale, die räumliche und die bürokratisch-hierarchische Eingliederung. Beim Zutritt von Medienschaffenden zum Medienzentrum Bundeshaus handelt es sich jedoch um ein schlichtes Verwaltungsrechtsverhältnis, weshalb nach dieser Definition ein allgemeines und nicht ein besonderes Rechtsverhältnis vorliegt (vgl. zum Ganzen MARKUS MÜLLER, Das besondere Rechtsverhältnis, Bern 2003, S. 131 ff.; TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, a.a.O., S. 391 ff., Rz. 25 ff.).

Nach einer älteren Lehre werden die unterschiedlichsten Verwaltungsrechtsverhältnisse, bei denen eine räumliche Nähe zur Behörde bzw. Anstalt besteht, als besondere Rechtsverhältnisse

betrachtet. Geht man vom älteren, weiteren Begriff aus, könnte der Zutritt zum Medienzentrum Bundeshaus als besonderes Rechtsverhältnis qualifiziert werden. Heute wird jedoch von Doktrin und Rechtsprechung anerkannt, dass auch im besonderen Rechtsverhältnis Grundrechte und das Gesetzmässigkeitsprinzip zu beachten sind, wobei die Anforderungen an die Normbestimmtheit und die Normstufe entsprechend dem konkreten Sachverhalt herabgesetzt sein können (vgl. MARKUS MÜLLER, a.a.O., S. 122 ff.; TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, a.a.O., S. 391 ff., Rz. 24, 30 ff; BGE 135 I 79 E. 6).

Da folglich immer der Einzelfall betrachtet werden muss, könnten aus der Bezeichnung des zu beurteilenden Sachverhalts als besonderes Rechtsverhältnis im genannten weiten Sinn keine direkten Rückschlüsse auf die erforderliche Normstufe und Normbestimmtheit betreffend die Rechtsgrundlage des zu beurteilenden Grundrechtseingriffs gezogen werden. Die Frage der Qualifizierung als besonderes oder als gewöhnliches Rechtsverhältnis kann daher letztlich offen bleiben.

3.2.4. Wie in E. 3.2.1 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 und Parlamentsgebäude keine *grundlegenden* Rechte und Pflichten von Privatpersonen betrifft. Die Grundrechtsbeschränkung, welche vorliegend in einem Bewilligungserfordernis besteht, kann 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.

Nach Lehre und Rechtsprechung genügt zwar bei nicht schwerwiegenden Grundrechtseingriffen als gesetzliche Grundlage eine Verordnung; diese muss jedoch in jedem Fall formell und materiell verfassungsmässig sein. Dies bedeutet, dass die Verordnung von einer Behörde erlassen worden ist, die dazu befugt ist, und dass sie sich im Rahmen der Gesetzesdelegation bewegen muss (vgl. SCHWEIZER, a.a.O., Art. 36, Rz. 12; BGE 137 I 8 E. 2.6; BGE 128 I 113 E. 3). Diese Grundsätze gelten sinngemäss auch für die Subdelegation zwischen Bundesrat und Departement.

Nach Art. 48 Abs. 1 RVOG ist der Bundesrat ermächtigt, die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen auf die Departemente zu übertragen. Er berücksichtigt dabei die Tragweite der Rechtssätze. Die Subdelegation ist vorliegend somit grundsätzlich zulässig. Es ist daher zu prüfen, ob der Bundesrat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht hat, bzw. gestützt auf welche Subdelegationsnorm die Vorinstanz befugt war, Akkreditierungs- und Zutrittsvorschriften für Medienschaffende zu erlassen.

3.2.5. Der Entscheid der Vorinstanz stützt sich auf Art. 7 Abs. 1 der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen MAkKV. Diese wurde gestützt auf Art. 8 der (mit Wirkung ab 1. Januar 2009 aufgehobenen) Organisationsverordnung vom 5. Mai 1999 für die Bundeskanzlei (AS 1999 1757, nachfolgend: aOV-BK) sowie nach Anhörung des Vorstandes der Vereinigung der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten von der Vorinstanz selbst erlassen; sie löste die Akkreditierungs-Verordnung vom 21. Dezember 1990 (AS 1991 210, nachfolgend: Akkreditierungs-Verordnung) ab. Die MAkKV als Verordnung der Bundeskanzlei steht auf derselben Regelungsstufe wie eine Departementsverordnung, denn Bundeskanzlei und Departemente haben in der Organisation der zentralen Bundesverwaltung den gleichen Rang (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Art. 8 aOV-BK lautete:

"Die Bundeskanzlei ist zuständig für die Akkreditierung der Bundeshausjournalisten und -journalistinnen."

Art. 8 aOV-BK erwähnte die Rechtsetzungskompetenz der Bundeskanzlei nicht explizit. Da diese Bestimmung im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung nicht mehr in Kraft stand, kann offen bleiben, ob damit eine Rechtsetzungskompetenz an die Vorinstanz subdelegiert wurde oder ob die Vorinstanz dadurch lediglich als zuständig zum Erlass von Verfügungen im Bereich der Akkreditierungen erklärt wurde. Selbst wenn von einer Delegation der Rechtsetzungskompetenz ausgegangen würde, wäre diese mit der Aufhebung der aOV-BK mit Wirkung ab 1. Januar 2009 weggefallen.

3.2.6. Am 1. Januar 2009 wurde die totalrevidierte Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei vom 29. Oktober 2008 (OV-BK, SR 172.210.10) in Kraft gesetzt. Diese enthält keine Art. 8 aOV-BK vergleichbare Bestimmung; der Begriff der Akkreditierung wird in der

OV-BK nicht erwähnt. Der Akkreditierung in thematischer Hinsicht am nächsten kommt Art. 7 Abs. 3 OV-BK mit folgendem Wortlaut:

"Sie [die Bundeskanzlei] betreibt das Medienzentrum Bundeshaus."

Weder der Wortlaut ("betreibt", französisch "gère", italienisch "gestisce") noch die Systematik von Art. 7 Abs. 3 OV-BK (Unterstützung der Departemente und Bundesämter bei der Wahrnehmung ihrer Kommunikationsaufgaben [Art. 7 Abs. 1 OV-BK], Pflege des einheitlichen Erscheinungsbildes der Bundesverwaltung [Art. 7 Abs. 2 OV-BK], Betrieb des Politforums Käfigturm zusammen mit den Parlamentsdiensten [Art. 7 Abs. 4 OV-BK] und Vertretung der Interessen der Departemente bei der Parlamentsbibliothek [Art. 7 Abs. 5 OV-BK]) weist darauf hin, dass die Vorinstanz durch diese Bestimmung zum generell-abstrakten Erlass von Bewilligungsvoraussetzungen berechtigt werden sollte. Art. 7 Abs. 3 OV-BK genügt daher nicht als Subdelegationsnorm zum Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen im Bereich der Akkreditierung und Zutrittsberechtigung von Medienschaffenden.

3.3. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine spezifische Rechtsgrundlage für den Erlass von Akkreditierungs- und Zutrittsvorschriften für Medienschaffende auf Stufe Bundesgesetz nicht notwendig ist. Mit Blick auf die Tatsache, dass das Hausrecht des Bundes in seinen Gebäuden durch Art. 62f RVOG auf formellgesetzlicher Ebene verankert ist, kann die Regelung der Akkreditierung und des Zutritts von Medienschaffenden in einer Bundesratsverordnung erfolgen. Es ist daher erforderlich, dass entweder der Bundesrat selbst diese Vorschriften erlässt, oder dass er die entsprechende Kompetenz an die Vorinstanz subdelegiert; beides ist vorliegend nicht erfolgt. Angesichts der grundrechtlichen Relevanz der Zutrittsmöglichkeit zum Medienzentrum Bundeshaus und zum Parlamentsgebäude für Medienschaffende ist eine Regelung auf Departementsstufe, welche sich nicht auf eine hinreichende Grundlage im übergeordneten Recht stützen kann, mit dem Gesetzmässigkeitsprinzip nicht vereinbar.

Aus den genannten Gründen kommt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die MAkkV und damit auch die angefochtene Verfügung einer genügenden gesetzlichen Grundlage entbehrt. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, und die angefochtene Verfügung ist aufzuheben.

4.

Selbst wenn die MAkkV als gesetzliche Grundlage für die Abweisung des

Zutrittsgesuchs genügen würde, wäre die Beschwerde gutzuheissen und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

Im Zusammenhang mit der Totalrevision des Akkreditierungsrechts für Medienschaffende beschloss der Bundesrat eine restriktivere Praxis bei der Erteilung von Akkreditierungen, wobei nicht akkreditierte Medienschaffende die Möglichkeit einer Zutrittsberechtigung haben sollten (vgl. THOMAS SÄGESSER, Die Akkreditierung von Medienschaffenden zur Berichterstattung aus dem Bundeshaus, ZBI 2008 S. 177-199 [hiernach: ZBI 2008], S. 177). Das System, wonach Medienschaffende entweder als akkreditierte Journalisten bzw. Journalistinnen oder als weitere Medienschaffende Zutritt zu den Informationsräumen des Bundeshauses erhalten können, bestand allerdings schon unter dem alten Recht. Einschlägig hinsichtlich der Voraussetzungen waren folgende Bestimmungen der Akkreditierungsverordnung:

Art. 2 Voraussetzung zur Akkreditierung

¹ Journalisten, welche im Hauptberuf aus dem Bundeshaus für in der Schweiz produzierte Medien berichten, erhalten von der Bundeskanzlei auf Gesuch hin eine Akkreditierung.

² Als hauptberuflich tätig gelten diejenigen Journalisten, welche mindestens 80 % ihres Erwerbs-Einkommens aus ihrer journalistischen Tätigkeit im Bundeshaus verdienen.

³ Journalisten, welche die Voraussetzungen der Absätze 1 und 2 nicht erfüllen, können von der Bundeskanzlei auf begründetes Gesuch hin nur akkreditiert werden, sofern sie nachweisen, dass sie regelmässig aus dem Bundeshaus für in der Schweiz produzierte Medien berichten wollen und dafür eine Akkreditierung benötigen.

Art. 3 Zutritts-Berechtigte

¹ Alle Journalisten, welche für in der Schweiz produzierte Medien berichten, haben Zutritt zu den Informationsräumen des Bundeshauses, soweit es die Ausübung des Berufes erfordert. Bei Bedarf kann die Bundeskanzlei auf Gesuch hin einen Zutritts-Ausweis ausstellen.

² (...)

Art. 8 Ausweise und Dauer

¹ Die Bundeskanzlei akkreditiert Journalisten jeweils bis Jahresende und stellt ihnen einen Ausweis aus.

² Die Gültigkeit des Akkreditierungs-Ausweises wird von der Bundeskanzlei jeweils um ein Jahr verlängert, sofern die in den Artikeln 2 oder 4 genannten Voraussetzungen immer noch erfüllt sind.

³ Der Zutritts-Ausweis verliert seine Gültigkeit, wenn er nicht jährlich von der Bundeskanzlei erneuert wird.

Demgegenüber lauten die entsprechenden Bestimmungen der MAkkV:

2. Abschnitt: Akkreditierung

Art. 2 Voraussetzungen

¹ Medienschaffende werden akkreditiert, wenn sie hauptberuflich journalistisch zum Zweck der Information aus dem Bundeshaus tätig sind.

² Hauptberuflich journalistisch tätig ist in der Regel, wer im Umfang von mindestens 60 Prozent einer Vollzeitstelle journalistisch tätig ist.

³ Als journalistische Tätigkeit gilt auch die fotografische Berichterstattung. Nicht als journalistische Tätigkeiten gelten Verbandsarbeit, PR- und Werbetätigkeiten.

Art. 3-4 (...)

Art. 5 Dauer

¹ Die Akkreditierung gilt bis zum Ende einer Legislaturperiode.

² Sie wird zu Beginn einer neuen Legislaturperiode erneuert.

Art. 6 (...)

3. Abschnitt: Zutritt weiterer Medienschaffender

Art. 7 Zutrittsberechtigung

¹ Journalistisch tätige Medienschaffende, welche zur Ausübung ihres Berufes vorübergehend Zutritt zu den Informationsräumlichkeiten im Medienzentrum Bundeshaus oder im Parlamentsgebäude benötigen, können eine Zutrittsberechtigung beantragen.

² (...)

Art. 8-9 (...)

Art. 10 Dauer

¹ Die Zutrittsberechtigung hat eine begrenzte Gültigkeitsdauer zwischen einem Tag und zwölf Monaten.

² Sie kann auf Gesuch hin verlängert werden, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 7 weiterhin erfüllt sind. (...)

4.1.

4.1.1. Ein Hauptunterschied gegenüber dem alten Recht besteht darin, dass in der MAkkV die Voraussetzungen für die Akkreditierung enger gefasst sind, indem Art. 2 Abs. 3 der Akkreditierungs-Verordnung nicht in die MAkkV übernommen wurde. Die Kategorie jener Journalistinnen und Journalisten, welche die Voraussetzung "im Hauptberuf" gemäss Art. 2 Abs. 1 der Akkreditierungs-Verordnung (Anteil der Bundeshaus-Berichterstattung am Erwerbseinkommen) nicht erfüllten und trotzdem akkreditiert werden konnten, wenn sie nachweislich regelmässig aus dem Bundeshaus für in der Schweiz produzierte Medien berichteten, wurde aufgehoben. Nach dem neuen Recht sollte diese Gruppe berechtigt sein, eine (zeitlich beschränkte) Zutrittsberechtigung zu erhalten.

4.1.2. Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass die Voraussetzung der hauptberuflichen journalistischen Tätigkeit, welche in Bezug auf die Akkreditierung sowohl im alten als auch im neuen Recht statuiert ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 der Akkreditierungs-Verordnung bzw. Art. 2 Abs. 1 MAkkV), in der revidierten Fassung anders und zudem enger umschrieben wird als in der ursprünglichen Fassung.

Nach Art. 2 Abs. 2 der Akkreditierungs-Verordnung war das Element "hauptberuflich" erfüllt, wenn 80 % des jeweiligen Erwerbseinkommens aus der journalistischen Tätigkeit im Bundeshaus stammten. Demgegenüber liegt gemäss Art. 2 Abs. 2 MAkkV eine hauptberufliche Tätigkeit vor, wenn 60 % einer Vollzeitstelle für die journalistische Tätigkeit im Bundeshaus aufgewendet werden.

Das Element "journalistisch" wurde in der Akkreditierungs-Verordnung nicht definiert. Neu erklärt Art. 2 Abs. 3 MAkkV ausdrücklich die fotografische Berichterstattung als journalistische Tätigkeit im Sinn der Verordnung und schliesst Verbandsarbeit, PR- und Werbetätigkeiten vom Begriff der journalistischen Tätigkeit aus. Unklar ist, ob diese Einschränkung auch auf die Zutrittsberechtigung nach Art. 7 Abs. 1 MAkkV anwendbar ist. In der Literatur wird die Frage bejaht, die

resultierende Lösung jedoch als problematisch eingestuft (vgl. SÄGESSER, ZBI 2008, S. 185).

4.2. In der Folge ist zu prüfen, ob die Definition des Begriffs "journalistisch" in Art. 2 Abs. 3 MAkkV sich nur auf Art. 2 Abs. 1 MAkkV, d. h. auf die Akkreditierung bezieht, wie der Beschwerdeführer geltend macht, oder ob diese Einschränkung analog anzuwenden ist auf die Zutrittsberechtigung weiterer Medienschaffender nach Art. 7 Abs. 1 MAkkV.

Die Vorinstanz beantwortet diese Frage nicht eindeutig. Sie begründet die Verfügung vom 28. August 2009 u. a. folgendermassen: Mit Schreiben vom 5. März 2009 sei der Beschwerdeführer auf die Voraussetzungen für die Erteilung eines Zutrittsausweises aufmerksam gemacht worden. Gemäss Art. 7 Abs. 1 MAkkV müsse die Tätigkeit als Journalist nachgewiesen werden. Es sei darauf hingewiesen worden, dass Verbandsarbeit, PR- und Werbetätigkeiten in sinngemässer Anwendung von Art. 2 Abs. 3 MAkkV nicht als journalistische Tätigkeiten gelten würden.

In ihrer Vernehmlassung vom 17. Dezember 2009 führt die Vorinstanz jedoch an, sie habe den Beschwerdeführer in ihrem Schreiben vom 5. März 2009 darauf aufmerksam gemacht, sie werde keine *permanenten* Zutrittsausweise mehr ausstellen für Personen, die zur Ausübung einer Verbands-, PR- oder ähnlichen Tätigkeit Zutritt benötigten. Würde eine solche Berechtigung gewährt, würde die Unterscheidung in der Verordnung umgangen und der damit verbundene Zweck vereitelt. Die Vorinstanz sei jedoch bereit zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den vorübergehenden Zutritt erfüllt seien, sofern der Beschwerdeführer die gewünschte Dauer der Zutrittsberechtigung (z. B. Dauer einer Session) präzisiere. Damit zieht die Vorinstanz sinngemäss in Erwägung, auf die angefochtene Verfügung zurückzukommen, indem sie sich bereit erklärt zu prüfen, ob die Voraussetzungen der Zutrittsberechtigung teilweise vorliegen. Dies hätte sie allerdings bereits bei der Instruktion des Gesuchs tun und das Gesuch gegebenenfalls teilweise gutheissen können. Ungereimt ist diese Erwägung auch deshalb, weil die Vorinstanz am Ende der Vernehmlassung zum Schluss kommt, aus den genannten Gründen sei die Beschwerde abzuweisen.

4.2.1. Mit Blick auf die Verordnungssystematik muss davon ausgegangen werden, dass die in Art. 2 Abs. 3 MAkkV vorgenommene Präzisierung

des Begriffs "journalistisch" ausschliesslich auf Art. 2 Abs. 1 MAkkV und damit auf die Frage der Akkreditierung Bezug nimmt. Wie der Beschwerdeführer zutreffend bemerkt, ist die systematische Trennung der beiden Zutrittsformen für Medienschaffende (Akkreditierung und Zutrittsberechtigung) in der MAkkV konsequent durchgeführt. Mit Ausnahme des 4. Abschnitts, in dem die Ausstellung des Zutrittsausweises an die akkreditierten Medienschaffenden und die weiteren Zutrittsberechtigten durch die Bundeskanzlei geregelt ist (vgl. Art. 12 MAkkV), sind sowohl die materiellen Voraussetzungen als auch die Verfahrensbestimmungen in Bezug auf die Akkreditierung einerseits und die Zutrittsberechtigung andererseits getrennt statuiert. Art. 2 Abs. 3 MAkkV hat keinen systematischen Konnex zu Art. 7 MAkkV; die einzige Verbindung ist semantischer Art, indem beide Bestimmungen das Element "journalistisch tätig" enthalten.

4.2.2. Ein weiterer Grund für die dargelegte Auslegung liegt in der inhaltlichen Konzeption der Verordnung, die augenscheinlich eine Unterscheidung zwischen Akkreditierung und Zutrittsberechtigung bewirken sollte. Während die Akkreditierung – unter Vorbehalt von Änderungen in den Voraussetzungen (vgl. Art. 4 MAkkV) – bis zum Ende der Legislaturperiode gültig ist und jeweils erneuert wird (vgl. Art. 5 MAkkV), wird die Zutrittsberechtigung für maximal 12 Monate erteilt und muss nach Ablauf der Gültigkeitsdauer erneut beantragt werden. Auch in Bezug auf die Nutzung der Räumlichkeiten und sonstige Berechtigungen unterscheiden sich Zutrittsberechtigung und Akkreditierung erheblich. Gemäss Art. 11 MAkkV kommen Zutrittsberechtigte in den Genuss der Arbeitserleichterungen nach Art. 6 Bst. a und c MAkkV: Sie können an allen Veranstaltungen teilnehmen, welche von der Regierung, der Verwaltung oder dem Parlament für sie durchgeführt werden, und sie haben Zutritt zu allen den Medienschaffenden offenstehenden Räumen des Medienzentrums Bundeshaus und des Parlamentsgebäudes. Demgegenüber geniessen die akkreditierten Medienschaffenden viel weitergehende Rechte, sowohl hinsichtlich der Bedienung mit Informationen als auch der Bereitstellung von Infrastrukturen wie Arbeitsplätze oder Postfächer (vgl. Art. 6 MAkkV).

Da die Akkreditierung wie gezeigt mit weitreichenden Rechten verbunden ist, dürfen an sie strengere Voraussetzungen geknüpft werden als an die Zutrittsberechtigung. Die Vorinstanz weist in ihrer Duplik darauf hin, die Zutrittsberechtigung sei vor allem für Personen gedacht, die nicht akkreditiert werden könnten. Würde für die Zutrittsberechtigung nach Art.

7 Abs. 1 MAkkV das Erfordernis statuiert, es dürfe keine Verbandsarbeit, PR- oder Werbearbeit vorliegen, würde einerseits einer grösseren Zahl Medienschaffender der (vorübergehende) Zutrittsausweis grundsätzlich verweigert, andererseits bestünde der einzige Unterschied zur Akkreditierung darin, dass diese eine mindestens 60 %-ige Tätigkeit zum Zweck der Information aus dem Bundeshaus voraussetzt. Ein rein quantitatives Kriterium als einziges Unterscheidungsmerkmal erscheint für die Abgrenzung der Akkreditierung von der Zutrittsberechtigung nicht befriedigend.

4.2.3. Schliesslich gebietet auch die Bedeutung des Medienzentrums Bundeshaus und Parlamentsgebäude, insbesondere Medienschaffende, die für einen Verband oder eine Interessengemeinschaft tätig sind, nicht grundsätzlich von der Zutrittsberechtigung auszuschliessen, zumal sie nach dem alten Recht akkreditiert werden konnten (vgl. Art. 2 Abs. 3 der Akkreditierungs-Verordnung; SÄGESSER, ZBl 2008, S. 185). Dies muss umso mehr gelten, als die Abgrenzung zwischen Verbandsarbeit, PR- und Werbetätigkeit einerseits und "reiner" journalistischer Tätigkeit andererseits im Einzelfall schwierig sein kann. Die teleologische und historische Auslegung führt somit zum gleichen Resultat wie die systematische Auslegung.

4.2.4. Als Zwischenfazit ist daher festzuhalten, dass für eine sinngemässe Anwendung von Art. 2 Abs. 3 MAkkV auf Art. 7 Abs. 1 MAkkV kein Anlass besteht. Somit stellt das Vorliegen von Verbandsarbeit, PR- oder Werbetätigkeit nach der MAkkV, wie sie nach der vorstehenden Auslegung verstanden werden muss, kein grundsätzliches Hindernis für die Erteilung einer Zutrittsberechtigung nach Art. 7 Abs. 1 MAkkV dar. Aus diesem Grund kann vorliegend offen bleiben, ob die vom Beschwerdeführer ausgeübte Tätigkeit als Verbandsarbeit einzustufen ist oder nicht.

4.3. Schliesslich stellt sich die Frage der notwendigen Dauer der Zutrittsberechtigung. Der Beschwerdeführer hat die maximale Dauer von 12 Monaten beantragt und zum Nachweis der Notwendigkeit die Bestätigung seines Arbeitgebers vom 14. April 2009 (act. 5) vorgelegt, wonach er zu 100 % für die LID-Redaktion tätig sei. Welcher Anteil dabei der Berichterstattung aus dem Bundeshaus zukommt, wird dort allerdings nicht gesagt. Die Vorinstanz hält dafür, die Zutrittsberechtigung sei nur punktuell notwendig, nämlich bei der Behandlung von vorwiegend landwirtschaftlichen Geschäften. Der Beschwerdeführer habe wohl

regelmässigen, aber nicht dauernden Gebrauch von seinem Zutrittsrecht gemacht.

4.3.1. Art. 7 Abs. 1 MAkkV sieht den Fall der regelmässig wiederkehrenden Notwendigkeit des Zutritts nicht ausdrücklich vor. Zwar ist auch der regelmässige Zutritt jeweils nur vorübergehend, solange die Frequenz nicht ein gewisses Mass überschreitet und eine dauerhafte Zutrittsberechtigung erforderlich macht. Nach der Literatur ist der Begriff "vorübergehend" in Art. 7 Abs. 1 MAkkV jedoch im Sinn von "gelegentlich" oder "sporadisch" zu verstehen: Gedacht wurde dabei an "Personen, die nur sehr sporadisch im Sinne einer Fachberichterstattung oder bei besonderen Ereignissen wie bspw. Bundesratswahlen aus dem Bundeshaus berichten und daher das für eine Akkreditierung erforderliche Kriterium der Hauptberuflichkeit nicht erfüllen" (vgl. SÄGESSER, ZBI 2008, S. 193). Die Gruppe jener Medienschaffenden, welche einen permanenten Zutritt benötigt, ohne akkreditiert zu sein, wird weder im Normtext noch in der Literatur erwähnt, obwohl nach dem revidierten Recht gerade diese Gruppe die Möglichkeit einer Zutrittsberechtigung erhalten sollte (vgl. SÄGESSER, ZBI 2008, S. 193). Indem aber die MAkkV eine vorübergehende Zutrittsberechtigung von bis zu 12 Monaten vorsieht, bleibt dennoch Raum für Fälle, in denen der Zutritt nicht nur sporadisch, sondern wiederkehrend notwendig ist. Dieser Raum muss für die Gruppe der weiteren Medienschaffenden, welche nicht akkreditiert sind und dennoch keinen sporadischen, sondern einen permanenten Zutritt benötigen, zur Verfügung stehen.

4.3.2. Die Vorinstanz betont in ihrer Duplik vom 2. März 2010, die Befristung der Zutrittsberechtigung sei im Zusammenhang zu sehen mit dem Gebrauch, der von der Zutrittsberechtigung gemacht werde. Es gehe im Kern also nicht darum, wie die Landwirtschaftsfragen im Parlament oder in der Bundesverwaltung behandelt würden, sondern darum, welcher Gebrauch von der beantragten Zutrittsberechtigung gemacht werde bzw. gemacht werden würde. Aufgrund der eingereichten Beweismittel und der Beschwerde sei die Vorinstanz zum Schluss gekommen, dass dieser Gebrauch im Fall des Beschwerdeführers nicht Grundlage für eine zwölfmonatige, sondern für eine vorübergehende Zutrittsberechtigung bilde.

Diese Begründung vermag aus zwei Gründen nicht zu überzeugen. Zum Einen ist nicht nachvollziehbar, warum die Häufigkeit der

landwirtschaftlichen Debatten im Bundeshaus im vorliegenden Fall keinen Rückschluss auf die Notwendigkeit des Zutritts erlauben sollten.

Zum Anderen ist darauf hinzuweisen, dass eine zwölfmonatige Zutrittsberechtigung gemäss Art. 10 Abs. 1 MAkkV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 MAkkV als vorübergehend gilt, woran auch die in Art. 10 Abs. 2 MAkkV vorgesehene Verlängerungsmöglichkeit nichts ändert. Die von der Vorinstanz geäusserte Gefahr der Vereitelung des Unterschieds zwischen Akkreditierung und Zutrittsberechtigung ist in den jeweiligen Voraussetzungen in der MAkkV selbst angelegt.

4.3.3. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der Sachverhalt in Bezug auf die Häufigkeit und Dauer der notwendigen Besuche des Beschwerdeführers im Medienzentrum Bundeshaus und die damit verbundene Frage, für welchen Dauer eine Zutrittsberechtigung gewährt werden kann, zu wenig abgeklärt erscheint. Der Vorinstanz steht als Betreiberin des Medienzentrums Bundeshaus (vgl. Art. 7 Abs. 3 OV-BK) grundsätzlich ein weites Ermessen in Bezug auf die Nutzung der betreffenden Räumlichkeiten zu. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass sich das Ermessen der Verwaltung an den Normen des objektiven Rechts orientieren muss und folglich eine auf grundsätzlichen Überlegungen basierende generelle Nichtgewährung der maximalen Zutrittsdauer von 12 Monaten gemäss Art. 10 Abs. 1 MAkkV eine Ermessensunterschreitung darstellen würde (vgl. dazu BENJAMIN SCHINDLER, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich / St. Gallen 2008, Art. 49, Rz. 26 am Ende; ANDRÉ MOSER / MICHAEL BEUSCH / LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.185). In diesem Sinn obliegt es der verfügenden Behörde, ihr Ermessen pflichtgemäss auszuüben.

5.

Aufgrund dieses Ergebnisses erübrigt sich die Behandlung der Rüge, die Vorinstanz habe mit der angefochtenen Verfügung ihre Begründungspflicht und damit den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt. Ebenfalls nicht zu prüfen ist die Frage, ob der Beschwerdeführer zu Recht ein Zutrittsrecht zum Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude aus dem BGÖ ableitet. Schliesslich kann ausgangsgemäss auf die beantragte Einvernahme der Zeugen verzichtet werden.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem obsiegenden Beschwerdeführer gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG keine Verfahrenskosten zu auferlegen. Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 500.- ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten. In Anwendung von Art. 63 Abs. 2 VwVG sind auch der Vorinstanz keine Verfahrenskosten zu auferlegen.

Dem obsiegenden, nicht vertretenen Beschwerdeführer wird in Anwendung von Art. 7 Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) keine Parteientschädigung zugesprochen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen, und die Verfügung vom 28. August 2009 wird aufgehoben.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 500.- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

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

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Franziska Schneider

Susanne Genner

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: