Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-8614/2010

Urteil vom 27. März 2012

Besetzung

Richterin Franziska Schneider (Vorsitz),
Richter Beat Weber, Richterin Madeleine Hirsig-Vouilloz,
Gerichtsschreiberin Susanne Genner.

Parteien

Verlagsgsenossenschaft X._____,
handelnd durch A._____, Präsident,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundeskanzlei BK,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zutrittsausweis zum Medienzentrum Bundeshaus.

Sachverhalt:

A.
Mit E-Mail vom 25. Oktober 2010 (Beleg 1) beantragte Z._____, Medienschaffender bei der Militärzeitschrift Y._____, bei der Bundeskanzlei die Erneuerung seines Zutrittsausweises zum Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude. Dem Gesuch fügte er eine Bestätigung des Chefredaktors der Zeitschrift Y._____, Dr. G._____ bei, wonach Z._____ seit Jahrzehnten für die führende Militärzeitschrift Y._____ regelmässig aus dem Bundeshaus und aus dem Bundesmedienzentrum berichte.

B.
Mit Verfügung vom 26. November 2010 (Beleg 3) wies die Bundeskanzlei das Gesuch ab. Zur Begründung führte sie an, der geforderte Nachweis der journalistischen Tätigkeit im Sinn der Verordnung vom 30. November 2007 über die Akkreditierung von Medienschaffenden (MAkkV, SR 170.61) sei nicht erbracht worden.

C.
Am 15. Dezember 2010 erhob die Verlagsgenossenschaft X._____, handelnd durch A._____, Präsident, und B._____, Sekretärin, Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag, den Zutrittsausweis für Z._____ zu erneuern.

D.
Mit Zwischenverfügung vom 20. Dezember 2010 wurde Z._____ aufgefordert, innert 7 Tagen nach Erhalt der Verfügung eine unterzeichnete Vollmacht zugunsten seiner Rechtsvertreterin sowie die angefochtene Verfügung einzureichen. Die Frist zur Einreichung der Vollmacht wurde mit dem Hinweis verbunden, bei ungenutztem Ablauf der Frist werde auf das Rechtsmittel nicht eingetreten.

E.
Mit Telefonanruf vom 22. Dezember 2010 stellte A._____ klar, nicht Z._____, sondern die Verlagsgenossenschaft X._____ sei beschwerdeführende Partei (vgl. Aktennotiz vom 22. Dezember 2010).

Mit Beschwerdeergänzung vom 22. Dezember 2010 reichte die Verlagsgenossenschaft X._____ die angefochtene Verfügung sowie ein Exemplar der Zeitschrift Y._____ ein. Sie machte geltend, es treffe nicht zu, dass der Journalist Z._____ (mit Presseausweis der internationalen

Militärpresse) eine Verbands- oder PR-Tätigkeit ausübe. Die Militärzeitschrift Y._____ sei eine unabhängige Zeitschrift für das Kader der Armee und sei als Genossenschaft im Handelsregister des Kantons Bern eingetragen.

F.
Der mit Zwischenverfügung vom 12. Januar 2011 einverlangte Kostenvorschuss von Fr. 400.- wurde am 14. Januar 2011 bezahlt.

G.
Mit Vernehmlassung vom 21. Februar 2011 beantragte die Bundeskanzlei sinngemäss, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Zur Begründung führte sie an, die Verlagsgenossenschaft X._____ sei zur Erhebung der Beschwerde nicht legitimiert. Eventualiter beantragte die Bundeskanzlei, die Beschwerde sei abzuweisen.

H.
Die Vernehmlassung vom 21. Februar 2011 wurde der Verlagsgenossenschaft X._____ mit Verfügung vom 24. Februar 2011 zur Kenntnisnahme zugestellt.

I.
Der Schweizerische Bundesrat hob die MAkkV mit Beschluss vom 2. November 2011 betreffend die Akkreditierung von Medienschaffenden (BBl 2011 8795) auf und erliess eine Übergangsregelung, gestützt auf welche bis zum Inkrafttreten einer neuen Regelung Gesuche um neue Zutrittsausweise durch die Bundeskanzlei zu behandeln seien.

J.
Mit Verfügung vom 21. Februar 2012 teilte das Bundesverwaltungsgericht den Parteien seine Absicht mit, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache an die Bundeskanzlei zurückzuweisen, damit sie gestützt auf die Übergangsregelung des Bundesrates vom 2. November 2011 eine neue Verfügung erlasse. Die Parteien wurden eingeladen, sich zur vorgesehenen Erledigung der Beschwerde zu äussern.

K.
Mit Stellungnahme vom 9. März 2012 hielt die Bundeskanzlei an ihrer Auffassung fest, wonach der Beschwerdeführerin die Legitimation abgesprochen werden sollte. Da die angefochtene Verfügung zurückgezogen und an Z._____ eine neue Verfügung ergehen werde, habe die Bundeskanzlei keine Einwände gegen das beabsichtigte Vorgehen.

Die Beschwerdeführerin liess sich nicht vernehmen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

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

1.1. Anfechtungsgegenstand bildet die Verfügung der Vorinstanz vom 26. November 2010 (Beleg 3). 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 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.

1.2. Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Zur Beschwerde berechtigt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG).

Die Beschwerdeführerin ist nicht Verfügungsadressatin und hat auch nicht als Gesuchsgegnerin am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen. Die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht stellt demnach eine Drittbeschwerde dar. Es ist daher zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin zur Erhebung der Beschwerde legitimiert ist.

1.2.1. Die Beschwerdeführerin ist als Genossenschaft organisiert. Sie macht einerseits zu Recht nicht geltend, aufgrund eines bundesrechtlichen Spezialgesetzes zur Erhebung der ideellen Verbandsbeschwerde

gemäss Art. 48 Abs. 2 VwVG legitimiert zu sein: Da kein Bundesgesetz der Verlagsgenossenschaft X._____ ein Beschwerderecht gegen Zutrittsbewilligungen zum Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude oder gegen deren Verweigerung einräumt, sind die Voraussetzungen für die ideelle Verbandsbeschwerde nicht gegeben.

Andererseits macht die Beschwerdeführerin auch nicht geltend, im Interesse ihrer Mitglieder Beschwerde zu führen. Somit liegt keine sogenannte "egoistische" Verbandsbeschwerde vor, welche unter bestimmten Voraussetzungen von Verbänden im Interesse ihrer Mitglieder erhoben werden kann (vgl. zur egoistischen Verbandsbeschwerde ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000 [hiernach: Die Beteiligten], S. 366 ff.; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009 [hiernach: Praxiskommentar VwVG], Art. 48, Rz. 20; BVGE 2007/20 E. 2.3).

Vielmehr macht die Beschwerdeführerin geltend, durch die angefochtene Verfügung in ihren eigenen Interessen als Herausgeberin der Zeitschrift Y._____ beeinträchtigt zu sein. Weil dem Verfügungsadressaten mit dem angefochtenen Entscheid die beantragte Erteilung des Zutrittsausweises verweigert wurde und die Beschwerdeführerin sich dadurch in ihren Rechten verletzt sieht, ist das eingelegte Rechtsmittel als sogenannte Drittbeschwerde pro Adressat zu qualifizieren.

1.2.2. Die Beschwerdeführerin ist eine Genossenschaft im Sinn von Art. 828 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) und als solche eine juristische Person des Privatrechts. Vorab ist ihre Partei- und Prozessfähigkeit zu prüfen.

Der Begriff der Parteifähigkeit umschreibt die Möglichkeit, im Beschwerdeverfahren als Partei aufzutreten; parteifähig ist, wer rechtsfähig ist (vgl. ISABELLE HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008 [hiernach: VwVG-Kommentar], Art. 48 Rz. 5). Gemäss Art. 838 Abs. 1 OR erlangt die Genossenschaft das Recht der Persönlichkeit durch die Eintragung in das Handelsregister. Die Beschwerdeführerin ist unter der Firma "Verlagsgenossenschaft X._____" mit Sitz in F._____ im Handelsregister des Kantons Bern eingetragen (vgl. Handelsregisterauszug

vom 12. Januar 2011). Das Erfordernis der Rechtspersönlichkeit und damit der Parteifähigkeit ist somit erfüllt.

Die Prozessfähigkeit ist dann gegeben, wenn die beschwerdeführende Person auch handlungsfähig ist (vgl. HÄNER, VwVG-Kommentar, Art. 48 Rz. 5). Gemäss Art. 54 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) sind die juristischen Personen handlungsfähig, sobald die nach Gesetz und Statuten hiefür unentbehrlichen Organe bestellt sind. Dies ist vorliegend der Fall; somit ist die Beschwerdeführerin auch prozessfähig.

1.2.3. Im Folgenden ist anhand der Voraussetzungen gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG zu prüfen, ob die Legitimation zur Drittbeschwerde pro Adressat im vorliegenden Verfahren gegeben ist. Nach der Rechtsprechung und Lehre ist bei der Bejahung der Legitimation zur Drittbeschwerde Zurückhaltung geboten (vgl. BGE 133 V 188 E. 4.3.3; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 536). Während die besondere Beziehungsnähe zum Streitgegenstand und das schutzwürdige Interesse an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids beim primären Verfügungsadressaten regelmässig gegeben sind, ist dies bei der Drittbeschwerde – sei es pro oder contra Adressat – nicht zwingend der Fall. Nach der Lehre kommt eine Drittbeschwerde pro Adressat nur in Frage, wenn der Dritte ein unmittelbares Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung geltend machen kann; dabei ist die notwendige Beziehungsnähe nur dann gegeben, wenn die Drittperson einen unmittelbaren Nachteil aus der Verfügung erleidet (vgl. HÄNER, VwVG-Kommentar, Art. 48 Rz. 17). Massgeblich ist, dass der Kausalzusammenhang zwischen Verfügung und Nachteil adäquat kausal ist und der Eintritt des Nachteils in den persönlichen Verhältnissen nach den objektiven Umständen als überwiegend wahrscheinlich gelten kann (vgl. HÄNER, Die Beteiligten, Rz. 762). Ergreift der Verfügungsadressat selbst kein Rechtsmittel, so kommt die Legitimation des Dritten ausserhalb förmlicher gesetzlicher Anerkennung nur in Betracht, wenn der Dritte ein selbständiges, eigenes Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung für sich in Anspruch nehmen kann (vgl. BGE 130 V 560 E. 3.5 mit weiteren Hinweisen). Das spezifische Rechtsschutzinteresse ist nur zu bejahen, wenn der Dritte ein unmittelbares und konkretes Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat; weder das allgemeine Interesse an der richtigen Auslegung und Durchsetzung des Bundesrechts noch ein mittelbarer Nachteil aus der angefochtenen Verfügung vermögen die Legitima-

tion zur Drittbeschwerde zu begründen (vgl. BGE 134 V 153 E. 5.3; BGE 133 V 188 E. 4.3.3; BGE 131 V 298 E. 4).

Rechtsprechungsgemäss wird die Legitimation zur Drittbeschwerde pro Adressat mit Bezug auf die konkrete Konstellation geprüft (vgl. BGE 130 V 560 E. 3.4). Während es zur Legitimation des Dritten gegen leistungsverweigernde Verfügungen im Sozialversicherungsbereich eine Kasuistik gibt (vgl. die oben zitierten Urteile), war die Drittbeschwerde pro Adressat gegen die Verweigerung von Bewilligungen bzw. Zulassungen vom Bundesgericht (BGer) soweit ersichtlich eher selten zu beurteilen. In BGE 99 IB 377 E. 1 entschied das BGer, dass der Architekt – wie auch Bauunternehmen und Handwerker – grundsätzlich nur ein mittelbares, wirtschaftliches Interesse an der Erteilung der Baubewilligung habe und daher nicht zur Anfechtung befugt sei, wenn das Bauvorhaben nicht (vollständig) bewilligt werde (vgl. auch Urteil des BGer IC_260/2009 vom 6. Oktober 2009 E. 4.3). Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern entschied mit Urteil vom 10. April 2008, dass der Lehrbetrieb zur Anfechtung des Entscheids, wonach ein Auszubildender die Lehrabschlussprüfung nicht bestanden habe und ihm demgemäss das Eidgenössische Fähigkeitszeugnis (EFZ) nicht erteilt werde, nicht legitimiert sei (vgl. BVR 2008 S. 396). Dieser Fall ist insofern mit dem vorliegenden Fall vergleichbar, als jeweils diejenige Institution, für die der Verfügungsadressat (als Lernender bzw. als Journalist) tätig ist, ein Rechtsschutzinteresse an der Erteilung der Bewilligung (des EFZ bzw. des Zutrittsausweises zum Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude) geltend macht.

Die Legitimation des Lehrbetriebs zur Drittanfechtung der Nichterteilung des EFZ wurde in BVR 2008 S. 396 verneint, weil der Betrieb von diesem Entscheid nicht direkt betroffen ist. Sollte der Arbeitgeber beispielsweise geplant haben, die lernende Person nach Erlangung des EFZ fest anzustellen, so ist fraglich, ob dieser Umstand eine spezifische Beziehung zum Streitgegenstand begründet (vgl. BVR 2008 S. 396 E. 2.5.2). Denn es ist ohne Weiteres möglich, eine andere Person einzustellen, welche über den gewünschten Leistungsausweis verfügt; blosse Unannehmlichkeiten begründen noch keine Beschwerdelegitimation pro Adressat (vgl. BGE 110 V 145 E. 2c). Der vorliegende Fall liegt jedoch anders, wie sogleich darzulegen ist.

Die Beschwerdeführerin ist Herausgeberin der Zeitschrift Y._____. In dieser Eigenschaft strebt sie das Erscheinen der Zeitschrift unter den bestmöglichen Rahmenbedingungen an. Sie hat daher ein Interesse dar-

an, dass der für die Zeitschrift tätige Journalist im bisherigen Umfang Zugang zu jenen Informationen erhält, welche die Militärpolitik des Bundes betreffen. Durch die Verweigerung der Zutrittsbewilligung zum Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude für Z._____ ist die Beschwerdeführerin in ihrer Tätigkeit als Herausgeberin beeinträchtigt. Die Erteilung eines Zutrittsausweises an journalistisch tätige Personen ist dem Herausgeber des betreffenden Mediums von direktem Nutzen, indem die von ihm beschäftigten Medienschaffenden leichter an journalistisch relevante Informationen gelangen als Medienschaffende mit beschränktem Zutritt.

Zu beachten ist insbesondere, dass die Verweigerung der Zutrittsbewilligung mit den Inhalten der von der Beschwerdeführerin herausgegebenen Zeitschrift begründet wurde (vgl. E. 3). Da über die Art der Thematik und Berichterstattung des Mediums in erster Linie die Herausgeberin bestimmt, richtet sich der Entscheid der Vorinstanz im Grunde auch gegen die Beschwerdeführerin. Die Verweigerung der Bewilligung ist nicht in der Person des Journalisten begründet; nach der angefochtenen Verfügung zu schliessen hätte auch jede andere medienschaffende, für die Beschwerdeführerin tätige Person keine Zutrittsbewilligung erhalten.

Auch der Hinweis der Vorinstanz, Z._____ übe seine Tätigkeit ehrenamtlich und freiwillig aus, ändert nichts daran, dass die Beschwerdeführerin direkt von seinen Recherchen profitiert. Die Art des Vertragsverhältnisses zwischen Herausgeberin und medienschaffender Person kann für die Frage des schutzwürdigen Interesses an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids keine Rolle spielen.

Der in der Literatur vertretenen Auffassung, der Arbeitgeber einer medienschaffenden Person dürfte kein selbständiges Rechtsschutzinteresse haben (vgl. THOMAS SÄGESSER, Die Akkreditierung von Medienschaffenden zur Berichterstattung aus dem Bundeshaus, ZBl 2008, S. 177-199, hier S. 189), kann mit Blick auf die vorliegende Konstellation nicht gefolgt werden. Entscheidend ist, dass die Beschwerdeführerin als Herausgeberin der Zeitschrift ein *eigenes* Interesse an der ungehinderten Informationsbeschaffung hat. Dies ergibt sich auch daraus, dass die Beschwerdeführerin sich auf die Medienfreiheit berufen kann (vgl. HERBERT BURKERT, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008 und Zürich/Basel/ Genf 2008, Art. 17 Rz. 24). Als Grundrechtsträgerin ist sie

durch die Verweigerung des Zutrittsausweises des für sie tätigen Journalisten unmittelbar betroffen.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerdeführerin durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat an deren Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.3. Die angefochtene Verfügung trägt das Datum vom 26. November 2010. Gemäss Art. 50 Abs. 1 VwVG ist die Beschwerde innerhalb von 30 Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen. Die am 15. Dezember 2010 der Schweizerischen Post übergebene Beschwerde wurde somit fristgerecht eingereicht. Der Kostenvorschuss wurde innert der gesetzten Frist bezahlt, und auch die Formerfordernisse gemäss Art. 52 Abs. 1 VwVG sind erfüllt; insbesondere enthält die von A._____, Präsident, und B._____, Sekretärin unterzeichnete Beschwerdeschrift aufgrund von deren Unterschriftsberechtigung zu zweien die rechtsgültige Unterschrift der Beschwerdeführerin.

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.
Aufgrund der Beschwerdebegehren streitig und zu prüfen ist im Folgenden, ob die Vorinstanz das Gesuch von Z._____ um Erteilung des Zutrittsausweises zum 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.
Die Vorinstanz begründet die angefochtene Verfügung wie folgt: Die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene MAkkV bringe eine Änderung der früheren Praxis mit sich. Die Vorinstanz stelle in sinngemässer Anwendung von Art. 2 Abs. 3 MAkkV keine Zutrittsausweise mehr aus für Personen, die zur Ausübung von Verbands-, PR- oder ähnlicher Tätigkeit Zutritt zum Medienzentrum Bundeshaus oder zum Parlamentsgebäude benötigten.

Demgegenüber macht die Beschwerdeführerin geltend, die Zeitschrift Y._____ erscheine im 85. Jahrgang als Monatspublikation in einer Auflage von 37'000 Exemplaren. Z._____ übe keineswegs eine Verbands-, Vereins-, PR- oder ähnliche Tätigkeit aus. Er setze sich mit seiner fachlich hervorragenden Berichterstattung freiwillig für die Schweizer Armee und die Sicherheitspolitik in der Schweiz ein. Deshalb seien Z._____ und die Beschwerdeführerin dringend darauf angewiesen, direkt vor Ort aus erster Hand informiert zu werden und recherchieren zu können. Die Beschwerdeführerin rügt damit sinngemäss eine Verletzung von Bundesrecht.

4.
Die angefochtene Verfügung stützt sich auf die von der Vorinstanz erlassene MAkkV. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Grundsatzurteil C-6123/2009 vom 20. Juni 2011 (zur Publikation vorgesehen) entschieden, dass die MAkkV sich nicht auf eine Delegationsnorm des Bundesrates stützen kann und somit einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage entbehrt. Die angefochtene Verfügung fusst somit nicht auf einer genügenden rechtlichen Grundlage und ist daher aufzuheben.

Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerde reformatorisch gutzuheissen oder ob die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen ist, damit diese – allenfalls nach weiterer Abklärung – eine neue Verfügung erlasse.

5.
Im Nachgang des erwähnten Grundsatzurteils C-6123/2009 vom 20. Juni 2011 hob der Schweizerische Bundesrat die MAkkV mit Wirkung ab 2. November 2011 auf und autorisierte die Vorinstanz, Gesuche um neue Zutrittsausweise bis zum Inkrafttreten einer neuen Regelung nach der von ihm statuierten Übergangsregelung zu behandeln (vgl. Bundesratsbeschluss vom 2. November 2011 betreffend die Akkreditierung von Medienschaffenden, BBl 2011 8795). Es stellt sich somit die Frage, welches Recht im vorliegenden Verfahren anwendbar ist.

5.1. Z._____s Gesuch um Erteilung der Zutrittsberechtigung wurde am 25. Oktober 2010 eingereicht. Weil der alte Zutrittsausweis bereits am 31. Mai 2009 abgelaufen war (vgl. Verfügung vom 26. November 2010 [Beleg 3]), handelt es sich bei dem Gesuch vom 25. Oktober 2010 nicht um eine Erneuerung der Zutrittsberechtigung, sondern um ein neues Gesuch auf Gewährung der Zutrittsberechtigung. Dieses wurde mit Verfügung vom 26. November 2010 gestützt auf die MAkkV abgewiesen. Im Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde am 15. Dezember 2010 war die MAkkV noch in Kraft; sie wurde jedoch während der Rechtshängigkeit der Beschwerde am 2. November 2011 aufgehoben.

Der Bundesrat hat für den Fall, dass ein Gesuch im Zeitpunkt der Rechtsänderung hängig oder eine Verfügung noch nicht rechtskräftig ist, keine Übergangsregelung statuiert. Deshalb ist die Frage des anwendbaren Rechts nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln zu beurteilen (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, S. 190 f.). Gemäss Lehre und Rechtsprechung ist regelmässig das alte Recht anwendbar, wenn die Rechtsänderung – wie vorliegend – erst während des Beschwerdeverfahrens eintritt (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 191). Von dieser Regel kann jedoch abgewichen werden mit der Folge, dass das neue Recht auch auf hängige Beschwerdeverfahren anwendbar ist, wenn die Vorschriften um der öffentlichen Ordnung willen oder zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen wurden (vgl. BGE 129 II 497 E. 5.3.2). Wie erwähnt erfolgte die Aufhebung der MAkkV und die Inkraftsetzung der Übergangsregelung gemäss Bundesratsbeschluss vom 2. November 2011 im Nachgang zum Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts C-6123/2009 vom 20. Juni 2011. Dieser Umstand lässt vermuten, dass die Rechtsänderung mit dem Ziel vorgenommen wurde, den gesetzmässigen Zustand wiederherzustellen. Der Bundesratsbeschluss vom 2. November 2011 dient somit einem wichtigen öffentlichen Interesse. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich, im vorliegenden Beschwerdeverfahren das alte Recht nicht mehr anzuwenden. Die Beurteilung der Frage, ob Z._____ die Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum Bundeshaus und Parlamentsgebäude zu Recht verweigert wurde, muss daher gestützt auf das im Zeitpunkt des Urteils bzw. der zu erlassenden Verfügung geltende Recht erfolgen. Im heutigen Zeitpunkt wäre demnach die Übergangsregelung des Bundesrates vom 2. November 2011 heranzuziehen.

5.2. Wie in E. 3 dargelegt rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung von Bundesrecht. Weil die Beschwerdeinstanz bei dieser Rüge überprüfen muss, ob die Vorinstanz die massgeblichen Bestimmungen richtig angewendet hat, kann sie eine Beschwerdesache nicht gestützt auf eine andere Rechtsgrundlage entscheiden als gestützt auf jene, die der angefochtenen Verfügung zugrunde liegt. Die Sache ist daher zur neuen Entscheidung gestützt auf das neue Recht – sei es die geltende Übergangsregelung des Bundesrates oder neu gesetztes Recht – an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.
Die vorstehenden Erwägungen haben gezeigt, dass sich die Beschwerde im Ergebnis als begründet erweist. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und die Sache zum Erlass einer neuen Verfügung gestützt auf das neue, im Zeitpunkt des Verfügungserlasses geltende Recht an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der obsiegenden Beschwerdeführerin gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG keine Verfahrenskosten zu auferlegen. Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 400.- ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. In Anwendung von Art. 63 Abs. 2 VwVG sind auch der Vorinstanz keine Verfahrenskosten zu auferlegen.

Der obsiegenden, nicht vertretenen Beschwerdeführerin 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 26. November 2010 wird aufgehoben.

2.
Die Angelegenheit wird zur weiteren Abklärung und zum Erlass einer neuen Verfügung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 400.- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (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: