



Abteilung II
B-8099/2015

Urteil vom 31. Mai 2016

Besetzung

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

Parteien

Dr. rer. pol. Werner C. **Hug**,
, _____ ',
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. Werner C. Hug (nachfolgend: Beschwerdeführer) ist ohne zeitliche Befristung teilzeitlich für die Zeitschriften «Schweizer Personalvorsorge» und «Schweizer Sozialversicherung» und den Newsletter «Vorsorge aktuell» als Bundeshaus-Korrespondent tätig. Er war seit Januar 2003 im Besitz einer Akkreditierung für diverse Medien gemäss der Akkreditierungsverordnung vom 21. Dezember 1990, gestützt auf welche ihm ein sogenannter C-Ausweis ausgestellt wurde.

B.

Am 2. 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 3. Juli 2015 ersuchte der Beschwerdeführer um eine Fortführung seiner Akkreditierung als Bundeshausjournalist. Er beantragte ein Fach für die Dokumentation. Er werde im Bundeshaus durchschnittlich 20 Stunden pro Woche journalistisch tätig sein. 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 1. Juli 2015 datierte Bestätigung des Direktors und des Chefredaktors des Verlags Personalvorsorge und Sozialversicherung (VPS) bei, dass er als Bundeshauskorrespondent der Zeitschriften «Schweizer Personalvorsorge» und «Schweizer Sozialversicherung», des dazugehörenden Newsletter «Vorsorge aktuell» und «Sozialversicherungen aktuell» mit einem durchschnittlichen Arbeitspensum von gut 50 % für VPS tätig sei und den Auftrag habe, insbesondere das Geschehen während den Sessionen zu bearbeiten und für die Leserinnen und Leser aufzubereiten.

D.

Mit Verfügung vom 12. November 2015 lehnte die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers vom 3. Juli 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 durchschnittlich 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.

E.

Gegen diese Verfügung hat der Beschwerdeführer am 11. Dezember 2015 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht erhoben mit den sinngemässen Rechtsbegehren, dass die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihm die volle Bundeshaus-Akkreditierung (Ausweis C) zu gewähren sei.

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, dass er publizistisch und für Weiterbildung im Sozialversicherungsbereich mit Schwerpunkt Bundespolitik tätig sei. Er sei von der Vorinstanz nicht kontaktiert worden und sie habe ihm fristgerecht auch keine Akteneinsicht gewährt. Er sei ein selbständig erwerbender Journalist, welcher bereits eine 50%ige Tätigkeit in Form eines Dauerauftrags nachgewiesen habe. Es wäre wohl einfach gewesen, zusätzlich Kollegen von anderen Medien um eine Bestätigung anzufragen, dass er insgesamt 60 % erfüllen würde. Das habe er bewusst nicht getan. Nach seiner Berechnungsart erfülle er das 60%-Kriterium. Hinsichtlich der Liste der akkreditierten Bundeshausjournalisten entstehe der Eindruck, dass mit ungleichen Ellen gemessen werde. Das Akkreditierungsgesuch hätte angenommen werden müssen.

F.

Mit Vernehmlassung vom 8. März 2016 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Verfahrenskosten seien dem Beschwerdeführer aufzuerlegen. Die Vorinstanz begründet ihr Rechtsbegehren damit, dass er in den Jahren 2007 und 2012 von den Übergangsbestimmungen neu erlassener Akkreditierungsverordnungen erfasst worden sei. Für die

neue Legislatur seien die Akkreditierungskriterien wieder für alle Medienschaffenden inhaltlich überprüft worden. Der Beschwerdeführer habe gegenüber der Vorinstanz nur einen Beschäftigungsgrad von "gut 50 %" genannt und nie einen solchen von 60 % belegt. Die Tätigkeiten als Experte und im Rahmen von Weiterbildungsmandaten seien unbeachtlich. Der Beschwerdeführer habe insbesondere nicht geltend gemacht, dass sich seine journalistische Tätigkeit im Umfang einer bestimmten Stundenanzahl bewege. Aus der Beschwerde sei zu schliessen, dass der Verlust wichtiger mit der Akkreditierung verbundener Arbeitserleichterungen für den Beschwerdeführer gar kein Problem darstelle. Sogar wenn gewisse Akkreditierungen zu Unrecht erteilt worden wären, könne er daraus keinen Anspruch auf Ungleichbehandlung im Unrecht ableiten.

G.

In seiner Stellungnahme vom 29. März 2016 hält der Beschwerdeführer an seinem Rechtsbegehren fest. Zudem beantragt er, die entstandenen Verfahrenskosten seien vollständig der Vorinstanz aufzuerlegen. Er bekräftigt seine Beschwerdebegründung und legt dar, dass die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung auf die zentralen Punkte dieser Begründung nicht eingegangen sei. Diese zentralen Punkte würden die Definition und Berechnung einer „Vollzeitstelle“, die besondere Ausgangslage für Selbständigerwerbende, die Auslegung des Adjektivs „sinngemäss“, den Inhalt der Anforderung „breites Publikum“, die Kompetenzabgrenzungen zwischen Vorinstanz und Parlamentsdiensten, die Kontrolle der in der Selbstdeklaration gemeldeten 60 % und die Diskriminierung beim Eintritt ins Bundeshaus umfassen.

Diese Stellungnahme ist der Vorinstanz am 31. März 2016 zur Kenntnis gebracht worden.

H.

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 Akkreditierungsentzug allenfalls entstehenden Rechtsschutzlücken (vgl. BARBARA BRUNDEL 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 das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es bestritten ist, Streitgegenstand. Er wird demnach zum einen durch die angefochtene Verfügung und zum anderen durch die Parteibehörden 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 Inhalt 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 3. Juli 2015 um Fortführung der 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 Fortführung der Akkreditierung als Bundeshausjournalist (Ausweis C) zu Recht abgelehnt hat. Zulässig sind dabei im Sinne einer akzessorischen bzw. inzidenten Normenkontrolle auch Rügen betreffend die Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Urteil des BVGer B-7960/2015 vom 17. Mai 2016 E. 1.4.3).

Soweit der Beschwerdeführer indessen in einem Satz abschliessend erwähnt, dass die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen mit Blick auf die verschiedenen Erlasse wie Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010), Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (ParlG, SR 171.10), Geschäftsreglement vom 3. Oktober 2003 des Nationalrats (GRN, SR 171.13), Geschäftsreglement vom 20. Juni 2003 des Ständerates (GRS, SR 171.14), Art. 11 der Verordnung vom 3. Oktober 2003 der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV, SR 171.115) und MAkkV unklar und teilweise widersprüchlich seien (Beschwerde, S. 5), ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Im Übrigen kann insoweit auf die Ausführungen im Urteil B-7960/2015 vom 17. Mai 2016 (insbesondere E. 3.2 und E. 5.3.2.4.7) verwiesen werden.

2.

2.1 Streitig und zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung das Gesuch des Beschwerdeführers vom 3. Juli 2015 um Fortführung der Akkreditierung für das 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 Zutrittsberechtigung 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:

"¹ 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.

² Als journalistische Tätigkeit gilt auch die fotografische Berichterstattung."

3.3

3.3.1 Art. 2 Abs. 1 MAkkV setzt somit als untere Grenze voraus, dass zu mindestens 60 % einer Vollzeitstelle über das Geschehen im Bundeshaus berichtet wird. Der Bundesrat als Verordnungsgeber hat darauf verzichtet, eine bestimmte minimale Stundenzahl zu nennen und bloss eine Prozentklausel angeführt. Die Bestimmung von Art. 2 Abs. 1 MAkkV sieht keinen Ermessensspielraum der Vorinstanz in Bezug auf die Erfüllung dieses Kriteriums von 60 % vor. Die Vorinstanz ist vielmehr gesetzlich verpflichtet, Medienschaffenden, welche diese Voraussetzung nicht erfüllen, die Akkreditierung nicht zu erteilen. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, gemäss Art. 11 Abs. 3 der Parlamentsverwaltungsverordnung sei die MAkkV lediglich sinngemäss anwendbar, ist darauf hinzuweisen, dass das nur für Akkreditierungsentscheide der Parlamentsdienste gilt. Da für den vorliegenden Fall die Bundeskanzlei zuständig ist, weshalb die MAkkV direkt – und eben nicht sinngemäss – anwendbar ist, kann der Beschwerdeführer aus Art. 11 Abs. 3 ParIVV nichts zu seinen Gunsten ableiten, namentlich nicht in Bezug auf die Akkreditierungsvoraussetzungen. Massgebend ist vielmehr Art. 11 Abs. 1 ParIVV, wonach die von der Bundeskanzlei ausgestellten Akkreditierungen für Medienschaffende auch für die Bundesversammlung gelten (Urteil des BVGer B-7960/2015 vom 17. Mai 2016 E. 3.2).

3.3.2 Die MAkkV bezweckt folglich 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 (hierzu näher Urteil des BVGer B-7960/2015 vom 17. Mai 2016 E. 5.3.5.2 mit Hinweisen). Auch für die Akkreditierung von Journalistinnen und Journalisten an eidgenössischen Gerichten wird ein Mindestpensum vorgeschrieben (dazu Urteil des BVGer B-7960/2015 vom 17. Mai 2016 E. 5.3.5.3).

3.3.3 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).

3.4 Anordnungen, welche die Erteilung oder Verweigerung der Akkreditierung von Medienschaffenden zur Berichterstattung aus dem Bundeshaus betreffen, ergehen in Verfügungsform (vgl. THOMAS SÄGESSER, Die Akkreditierung von Medienschaffenden zur Berichterstattung aus dem Bundeshaus, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 2008, S. 188). So auch die angefochtene Verfügung.

3.5 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 Wortlaut von Art. 2 MAkkV der Behörde 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., 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.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer schreibt in seiner Beschwerde, er habe in seinem Gesuch vom 3. Juli 2015 zur Fortführung der Akkreditierung speziell darauf hingewiesen, dass er Fragen der Vorinstanz gerne beantworten werde. Er sei allerdings auch nach Nachfragen von der Vorinstanz nicht kontaktiert worden. Es sei ihm zudem fristgerecht keine Akteneinsicht gewährt worden. Die Vereinigung der Bundeshausjournalisten und -journalistinnen (VBJ) habe ihn vor ihrer Stellungnahme ebenfalls nicht angehört. Ein Versuch der VBJ, eine einvernehmliche Lösung mit der Vorinstanz zu finden, sei gescheitert, weil diese darauf nicht eingetreten sei (S. 2).

Mit diesen Vorbringen rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV allenfalls in Verbindung mit einer Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes (Art. 12 VwVG).

4.2 In ihrer Vernehmlassung wendet die Vorinstanz ein, es könne davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer die Verwaltung und ihr Funktionieren gut kenne und ihm die Grundzüge des Verwaltungsverfahrens im Allgemeinen und die Zuständigkeiten in diesem Verfahren klar gewesen seien. Der Beschwerdeführer hätte lediglich den Text der MAkkV konsultieren müssen. Dann wäre für ihn voraussehbar gewesen, dass sein Beschäftigungsgrad das in der MAkkV klar definierte Kriterium nicht erfülle. Eine Anhörungspflicht seitens der Vorinstanz habe nicht bestanden. Der Beschwerdeführer hätte Gelegenheit gehabt, im Rahmen der Einreichung seines Gesuchs seinen Standpunkt betreffend des von der MAkkV geforderten Beschäftigungsgrads geltend zu machen (S. 3).

4.3 Unbestritten ist, dass die Vorinstanz bereits mit Schreiben vom 2. 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. Zudem wurde im Formular vom 3. Juli 2015 ausdrücklich eine "Bestätigung der Chefredaktion bzw. des Arbeitgebers" verlangt. Demnach musste der Beschwerdeführer zumindest damit rechnen, dass eine Tätigkeit im Umfang von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle im Sinne von Art. 2 MAkkV nicht nur im Formular anzugeben, sondern auch zu belegen war. Entsprechend bestand für den Beschwerdeführer kein Anspruch auf eine weitere Anhörung. Die Vorinstanz war weder verpflichtet, dem Beschwerdeführer weitere Fragen zu stellen bzw. ihn über die Angaben im Rahmen der Gesuchstellung hinaus anzuhören, noch dazu, ihm in der Zeit zwischen der Gesuchseinreichung und dem Erlass der angefochtenen Verfügung Akteneinsicht zu gewähren. Es wäre dem Beschwerdeführer frei gestanden, der Vorinstanz von sich aus weitere Belege einzureichen. Eine Nachfrage wäre allenfalls notwendig gewesen, wenn die Vorinstanz Hinweise gehabt hätte, dass das eingereichte Gesuch unvollständig war (vgl. zum Ganzen BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar 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. Damit ist das Vorgehen der Vorinstanz insoweit nicht zu beanstanden.

4.4 Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt nicht, dass eine Partei die Gelegenheit erhalten muss, sich zu jedem möglichen Ergebnis, das von der entscheidenden Behörde ins Auge gefasst wird, zu äussern. Die Behörde hat in diesem Sinne nicht ihre Begründung den Parteien vorweg zur

Stellungnahme zu unterbreiten. Es genügt, dass sich die Parteien zu den Grundlagen des Entscheids, insbesondere zum Sachverhalt sowie zu den anwendbaren Rechtsnormen, vorweg äussern und ihre Standpunkte einbringen können (BGE 132 II 485 E. 3.4; 132 II 257 E. 4.2).

Ein Anspruch auf Anhörung besteht aber, wenn die Rechtsanwendung nicht voraussehbar ist. Dies ist dann der Fall, wenn sich die Behörde auf Rechtsnormen oder Rechtsgründe stützen will, die im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurden, auf die sich die beteiligten Parteien nicht berufen haben und mit deren Erheblichkeit im konkreten Fall sie nicht rechnen konnten (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 530 mit Hinweis auf BGE 131 V 9 E. 5.4.1 und 138 II 77 E. 3.4.2).

4.5 Im Formular "Gesuch um Akkreditierung", das der Beschwerdeführer am 3. Juli 2015 unterschrieb, wird ausdrücklich auf die MAkkV verwiesen. Diese ist im Internet öffentlich zugänglich (unter <http://www.admin.ch> > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung > SR 172.071 [abgerufen am 11. Mai 2016]). Die vorinstanzliche Internetseite, die über die Akkreditierung von Medienschaffenden informiert (<https://www.bk.admin.ch> > Die Bundeskanzlei > Organisation der Bundeskanzlei > Bereich Information und Kommunikation > Sektion Kommunikation > Akkreditierung von Medienschaffenden [abgerufen am 11. Mai 2016]), enthält einen Hinweis auf die Akkreditierungsverordnung und verlinkt die MAkkV. Der Beschwerdeführer hat mit seiner Unterschrift im Formular vom 3. Juli 2015 mit einer zweiten, spezifisch hierfür vorgesehenen Unterschrift ausdrücklich bestätigt, dass er die MAkkV zur Kenntnis genommen hat. Die Rechtsnormen, die von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung angewendet wurden, waren für den Beschwerdeführer demzufolge bekannt und vorhersehbar. Dies gilt insbesondere für die in E. 3.1-3 hiavor dargestellten Normen der MAkkV. Er hatte zudem im Rahmen der Gesuchseinreichung Gelegenheit, sich zu diesen Rechtsnormen und zum Sachverhalt zu äussern. Da der Beschwerdeführer seit vielen Jahren als Journalist über das Geschehen im Bundeshaus berichtet, ist überdies mit der Vorinstanz (Vernehmlassung, S. 3) davon auszugehen, dass er die Vorgehensweise der Verwaltung gut kennt und ihm die allgemeinen Grundzüge des Verwaltungsverfahrens und die Zuständigkeiten im konkreten Akkreditierungsverfahren klar waren.

4.6 Der Beschwerdeführer konnte der MAkkV auch die Rolle der Vereinigung der Bundeshausjournalisten und -journalistinnen im Akkreditierungsverfahren entnehmen. Gemäss dem Text der MAkkV wird die VBJ vor einer Entscheid der Vorinstanz über die Akkreditierung einer medienschaffenden Person bloss angehört. Die Vorinstanz unterbreitet das Akkreditierungsgesuch vor ihrem Entscheid den Parlamentsdiensten und dem Vorstand der VBJ zur Stellungnahme (Art. 4 Abs. 4 MAkkV). Aus dem Text geht klar hervor, dass allein die Vorinstanz über das Akkreditierungsgesuch entscheidet, wogegen die VBJ lediglich angehört wird (vgl. Urteil des BVGer B-7960/2015 vom 17. Mai 2016 E. 3.3).

Mangels Entscheidbefugnis war die VBJ nicht zur Gewährung des rechtlichen Gehörs verpflichtet. Die VBJ ist ein privatrechtlicher Verein, welcher mangels Ausübung einer Staatsaufgabe selbst nicht unmittelbar an die in der BV gewährleisteten Grundrechte gebunden ist (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV *e contrario*). Zwar stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Bundeskanzlei die Stellungnahme der VBJ wie auch jene der Parlamentsdienste dem Beschwerdeführer nicht hätte zur Kenntnis zustellen müssen. Er rügt dies jedoch nicht und befasst sich mit diesem Umstand auch repliando nicht näher, nachdem die Vorinstanz im Rahmen ihrer Vernehmlassung (S. 2) klargestellt hatte, dass die Stellungnahme der Parlamentsdienste lediglich fehldatiert, ihr aber vor Ergehen der angefochtenen Verfügung zugegangen war.

4.7 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz namentlich nicht verpflichtet war, den Beschwerdeführer anzuhören. Dasselbe gilt erst recht für die VBJ. Damit dringt der Beschwerdeführer mit der Rüge, das rechtliche Gehör sei verletzt, nicht durch.

5.

5.1 Was sein konkretes Pensum als Bundeshausjournalist anbelangt, bringt der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde vor, dass er seit dem Jahr 2010 für den Verlag VPS insbesondere als Bundeshausredaktor der Fachzeitschrift «Schweizer Personalvorsorge» arbeite. Daneben schreibe er je nach Auftrag zu Themen der Sozialen Sicherheit auch Beiträge für Tages- und Wochenzeitungen. Neben der journalistischen Tätigkeit halte er Vorträge, habe er Seminare für kantonale Aufsichtsbehörden durchgeführt, mache er Moderationen an Seminaren, Tagungen, sei er für Hochschulen tätig und für die SGK und GPK als Experte tätig gewesen. Ebenso

sei er Medienkollegen im Bundeshaus behilflich, wenn sie Fragen zu Themen zur Sozialen Sicherheit hätten. Darüber hinaus werde er von Politikern zuweilen um fachliche Unterstützung angefragt. Er sei nur im Bereich der Sozialversicherungen publizistisch und für Weiterbildung tätig, aber stets mit dem Schwerpunkt Bundespolitik (S. 2). Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass er die Kriterien für die Akkreditierung als Bundeshausjournalist erfülle. Er habe eine Bestätigung des Verlages VPS, dass er zu 50 % für ihn tätig sei. Ein Selbständigerwerbender, der für einen Verlag zu 50 % das Thema Soziale Sicherheit bearbeite und daneben keine andere Tätigkeiten ausübe, die zu Interessenskonflikten führen könnten, erfülle die Anforderungen für eine Akkreditierung (S. 3). Als selbständig erwerbender Journalist habe er den Nachweis für 50 % dank des Dauerauftrages bereits erbracht. Es wäre wohl einfach gewesen, zusätzlich Kollegen anderer Medien für eine Bestätigung anzufragen, dass er 60 % erfüllen würde. Das habe er bewusst nicht getan. 60 % entsprächen 960 Jahresstunden. Nach seiner Berechnungsart erfülle er dieses Kriterium (S. 4).

5.2 Dagegen legt die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung dar, der Beschwerdeführer habe gegenüber der Vorinstanz nur einen Beschäftigungsgrad von "gut 50 %" genannt und nie einen Beschäftigungsgrad von 60 % belegt. Die Tätigkeiten als Experte und im Rahmen von Weiterbildungsmandaten seien für die Erfüllung des verlangten Beschäftigungsumfanges im Rahmen des Akkreditierungsentscheids unbeachtlich (S. 3). Der Beschwerdeführer habe lediglich ein Pensum von 50 % geltend gemacht. Er habe insbesondere nicht vorgebracht, dass sich seine journalistische Tätigkeit im Umfang einer bestimmten Stundenanzahl bewege (S. 4).

5.3 Dass der Beschwerdeführer für die Zeitschriften «Schweizer Personalvorsorge» und «Schweizer Sozialversicherung» und den dazugehörigen Newsletter «Vorsorge aktuell» über das Geschehen im Bundeshaus berichtet, welche einem breiten Publikum zugänglich sind, ist unbestritten. Nicht strittig ist zudem das Pensum von rund 50 % einer Vollzeitstelle, obgleich von der entsprechenden Angabe des Verlags VPS in seiner Bestätigung vom 1. Juli 2015 auch die Tätigkeit des Beschwerdeführers für die Tagungsreihe «Sozialversicherungen aktuell» (<<http://www.schweizerpersonalvorsorge.ch/tagungen/sozialversicherungen-aktuell>>, abgerufen am 11. Mai 2016) erfasst ist.

Streitig und zu prüfen ist, ob der Beschwerdeführer die Akkreditierungsvoraussetzungen von Art. 2 MAkkV auch im Umfang von weiteren 10 % einer Vollzeitstelle erfüllt.

5.3.1 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 der Gesuchsteller die beweisbelastete Person. 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 ausdrücklich vor, dass die Gesuchsteller im Akkreditierungsgesuch die Erfüllung der Voraussetzungen nach Art. 2 MAkkV nachzuweisen haben (Art. 4 Abs. 2 MAkkV).

5.3.2 In den Akten findet sich nur eine Bestätigung vom 1. Juli 2015 des Direktors und Chefredaktors des Verlags VPS, dass der Beschwerdeführer in einem unbefristeten 50%igen Pensum beim VPS als Bundeshauskorrespondent für die Zeitschriften «Schweizer Personalvorsorge» und «Schweizer Sozialversicherung» und den dazugehörenden Newsletter «Vorsorge aktuell» und «Sozialversicherungen aktuell» tätig ist (Beschwerdebeilage 4). Für die vom Beschwerdeführer behaupteten zusätzlichen Engagements für Tages- und Wochenzeitungen finden sich in den Akten keinerlei Belege, welche es allenfalls ermöglichen würden, sein möglicherweise insgesamt über 50 % liegendes Pensum objektiv abzuschätzen. Anhand der vorliegenden Akten ist es unmöglich, ein Pensum von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle als Bundeshausjournalist zu erkennen. Da der Beschwerdeführer mitwirkungspflichtig ist, obliegt es ihm, das geltend gemachte Pensum von total mindestens 60 % einer solchen Stelle überzeugend darzulegen.

Damit kann offen gelassen werden, ob die vom Beschwerdeführer genannten Tätigkeiten als Experte und im Rahmen von Weiterbildungsmandaten gänzlich oder teilweise Berichterstattungen über das Geschehen im Bundeshaus darstellen, die medial einer breiten Öffentlichkeit zugänglich sind, wie dies Art. 2 Abs. 1 MAkkV als Akkreditierungsvoraussetzung fordert. Entsprechend kann auch offen gelassen werden, ob diese weiteren Tätigkeiten allenfalls unter das in Art. 2 Abs. 1 MAkkV genannte Akkreditierungskriterium der "journalistischen Tätigkeit" subsumiert werden können. Dies gilt insbesondere für die entsprechenden Tätigkeiten des Beschwerdeführers im Rahmen der Tagungsreihe «Sozialversicherungen aktuell». Offen

gelassen werden kann ebenfalls, ob das vom Beschwerdeführer für diese Tagungsreihe aufgewendete Pensum vom Tätigkeitsumfang von rund 50 % abzuziehen ist, den der Verlag VPS bescheinigte. Welches Pensum bei einem solchen Abzug effektiv übrig bleiben würde, ist aufgrund der vorhandenen Akten so oder so ebenso unklar wie das Pensum der Tätigkeiten des Beschwerdeführers als Experte und im Rahmen von Weiterbildungsmandaten als solches.

Jedenfalls sind keine Tätigkeiten als Bundeshausjournalist im geforderten Umfang von 60 % einer Vollzeitstelle belegt.

5.3.3 Der Beschwerdeführer insistiert in seiner Beschwerde (S. 4), dass nicht klar sei, wie eine Vollzeitstelle definiert werde.

5.3.3.1 Eine Legaldefinition des Begriffs "Vollzeitstelle" findet sich ebenso wenig wie eine höchstrichterliche Definition. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass eine Vollzeitstelle dann vorliegt, wenn die Arbeitszeit der normalen wöchentlichen Arbeitszeit des betreffenden Betriebes oder der Branche entspricht (THOMAS LOCHER/THOMAS GÄCHTER, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 4. Aufl. 2014, § 16 Rz. 13; GERHARD GERHARDS, Kommentar zum Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung [Arbeitslosenversicherungsgesetz/AVIG], Bd. 1, 1. Aufl. 1987, Rz. 24 zu Art. 10 AVIG). So entspricht z.B. die vertragliche Vereinbarung einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden einer Vollzeitstelle (vgl. Urteil des BVGer C-6402/2013 vom 25. April 2014 E. 6.2.3). Im Rahmen der Beschreibung der Pflichten des Arbeitnehmers gemäss Art. 321 OR wird davon ausgegangen, dass für den Fall, dass der Vertrag diesbezüglich keine Angaben enthält, die betrieblich übliche, die in der Branche oder schliesslich die lokal übliche Arbeitszeit massgebend ist (ULLIN STREIFF/ADRIAN VON KAENEL/ROGER RUDOLPH, Arbeitsvertrag, 7. Auflage, Zürich 2012, S. 168).

5.3.3.2 Laut Art. 23 Abs. 1 Bst. a des Gesamtarbeitsvertrags 2000 für Journalistinnen und Journalisten und das technische Redaktionspersonal (unter: http://www.syndicom.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/GAV2000_deutsch.pdf, abgerufen am 11. Mai 2016) wird die wöchentliche Arbeitszeit im Einzelarbeitsvertrag geregelt. Der Begriff "Vollzeitstelle" wird im Gesamtarbeitsvertrag überhaupt nicht genannt. Wie viele wöchentliche Arbeitsstunden von Journalisten und Journalistinnen, die eine Vollzeitstelle innehaben, üblicherweise zu leisten sind, wird ausserhalb dieses

5.3.5 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. 4.7 hiervor).

5.3.6 Ob der Wortlaut des Kriteriums "und diese journalistische Tätigkeit für Medien ausüben, die einem breiten Publikum zugänglich sind" (Art. 2 MAkkV) verschieden ausgelegt werden kann, wie der Beschwerdeführer (Beschwerde, S. 4) vorbringt, kann demnach im vorliegenden Fall offen gelassen werden.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer ist in seiner Beschwerde ferner der Ansicht, die Liste der akkreditierten Bundeshausjournalisten lasse den Eindruck entstehen, dass mit ungleichen Ellen gemessen werde (S. 5).

6.2 Die Vorinstanz weist in ihrer Vernehmlassung darauf hin, dass der Beschwerdeführer nicht weiter belege, welche Medienschaffenden seiner Meinung nach zu Unrecht akkreditiert seien. Sogar wenn gewisse Akkreditierungen zu Unrecht erteilt worden wären, könne der Beschwerdeführer daraus keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht ableiten (S. 6).

6.3 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 zu Teil wurde, auch ihnen gewährt werde (BGE 139 II 49 E. 7.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 599).

Ein ausnahmsweiser Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht wird im Rahmen des verfassungsmässig verbürgten Gleichheitssatzes (Art. 8 Abs. 1 BV) anerkannt (eingehend hierzu PIERRE TSCHANNEN, Gleichheit im Unrecht: Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid, in: ZBI 112 [2011] S. 57 ff.). Die Gleichbehandlung im Unrecht setzt voraus, dass die zu beurteilenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen, dass dieselbe Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und

zudem zu erkennen gibt, auch inskünftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Schliesslich dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter bestehen (Urteil des BGer 1C_398/2011 vom 7. März 2012 E. 3.6 mit Hinweis auf BGE 136 I 65 E. 5.6, 126 V 390 E. 6 und 123 II 248 E. 3c).

6.4 Die Liste der akkreditierten Medienschaffenden, auf welche sich der Beschwerdeführer bezieht, findet sich im Dokument "Akkreditierte Medienschaffende" der Vorinstanz, welches im Internet öffentlich zugänglich ist (unter: <<https://www.bk.admin.ch>> > Die Bundeskanzlei > Organisation der Bundeskanzlei > Bereich Information und Kommunikation > Sektion Kommunikation > Akkreditierte und Zutrittsberechtigte Medienschaffende [Stand vom 15. Januar 2016 abgerufen am 15. März 2015]). Welche dieser Medienschaffenden der Beschwerdeführer mit seinem Vorwurf der ungleichen Behandlung konkret meint, ist weder aus der Liste noch aus der Beschwerde noch aus den vorliegenden Akten ersichtlich. Entsprechend kann von vornherein nicht beurteilt werden, ob die betreffenden Fälle in den tatbestandserheblichen Sachverhaltselementen übereinstimmen und ob die Vorinstanz möglicherweise in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht. Die Vorinstanz hat überdies zu erkennen gegeben, dass sie gewillt ist, zukünftig gesetzeskonform zu entscheiden. So hält die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung unter anderem fest, dass Medienschaffenden, welche die Voraussetzungen für eine Akkreditierung offensichtlich nicht erfüllten, auf die Möglichkeit hingewiesen würden, bei den Parlamentsdiensten für das Parlamentsgebäude eine erleichterte Tagesakkreditierung zu beantragen, und dass für die neue Legislatur wieder bei allen Medienschaffenden die Akkreditierungskriterien inhaltlich überprüft worden seien (S. 2).

Demgemäss fehlt ein Anlass, dem Beschwerdeführer die Akkreditierung gestützt auf Art. 8 Abs. 1 BV ohne Rechtsgrundlage zu verlängern.

7.

Soweit der Beschwerdeführer in einem Satz ohne nähere Begründung geltend macht, die angefochtene Verfügung komme einem der Gewerbefreiheit im Sinne von Art. 27 BV widersprechenden Berufsverbot gleich (Beschwerde, S. 5), sind seine Rügen zu wenig substantiiert. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung (S. 5) zutreffend festgestellt hat, geht aus der Beschwerde unter anderem kein Verlust wichtiger mit der Akkreditierung verbundener Arbeitserleichterungen infolge der angefochtenen Verfügung hervor.

Im Übrigen kann in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen im Urteil des BVGer B-7960/2015 vom 17. Mai 2016 E. 4.3 und E. 5 zur Verneinung eines Eingriffs in die Medien- und Wirtschaftsfreiheit teilzeitlich tätiger Medienschaffender durch Art. 2 MAkkV verwiesen werden.

8.

Zusammenfassend erweisen sich die vorgebrachten Rügen des Beschwerdeführers als unbegründet, womit die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist.

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^{bis} 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, soweit darauf einzutreten ist.

2.

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

3.

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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: 2. Juni 2016