

BVGer BVGE 2016/10 vom 17. Mai 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-05-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_BVGE_2016_10

FR: TAF BVGE 2016/10 du 17 mai 2016

IT: TAF BVGE 2016/10 del 17 maggio 2016

Regeste

Übriges

Volltext

10 Auszug aus dem Urteil der Abteilung IIi.S. Dr. phil. Urs Paul Engeler gegen BundeskanzleiB-7960/2015 vom 17. Mai 2016 Akkreditierung für das Medienzentrum Bundeshaus. Art. 17 Abs. 1 BV. Art. 2 MAkkV. 1. Wird einem Medienschaffenden, der zu weniger als 60 Prozent einer Vollzeitstelle über das Geschehen im Bundeshaus berichtet, die Akkreditierung als Bundeshausjournalist versagt, verletzt dies die in der Bundesverfassung gewährleistete Medienfreiheit nicht (E. 5). 2. Weder aus dem Willkürverbot noch aus dem Rechtsgleichheitsgebot ergibt sich ein Anspruch auf eine Bestandesgarantie für langjährig akkreditierte Medienschaffende (E. 6). Accréditation auprès du Centre de presse du Palais fédéral. Art. 17 al. 1 Cst. Art. 2 OAcCP. 1. Le refus d'accréditer en tant que journaliste du Palais fédéral un correspondant des médias dont le taux d'activité utilisé pour couvrir l'actualité du Palais fédéral est inférieur à 60 pourcent d'un emploi à plein temps ne viole pas la liberté des médias garantie par la Constitution fédérale (consid. 5). 2. Un correspondant des médias accrédité de longue date ne peut invoquer la garantie des droits acquis ni en vertu de l'interdiction de l'arbitraire ni en vertu du principe de l'égalité (consid. 6). Accreditation presso il Centro media di Palazzo federale. Art. 17 cpv. 1 Cost. Art. 2 OAGio. 1. Il rifiuto di accreditare in qualità di corrispondente da Palazzo federale un giornalista che svolge questa funzione con un grado di occupazione inferiore al 60 per cento di un impiego a tempo pieno non viola la libertà dei media garantita dalla Costituzione federale (consid. 5). 2. I giornalisti accreditati da lunga data non possono prevalersi di una garanzia dei diritti acquisiti né in virtù del divieto dell'arbitrio né in virtù della parità di trattamento (consid. 6). Am 13. August 2015 ersuchte der Medienschaffende Dr. Urs Paul Engeler (nachfolgend: Beschwerdeführer) um eine neuerliche Akkreditierung als Bundeshausjournalist. Die Bundeskanzlei (BK, nachfolgend auch Vorinstanz) lehnte dieses Gesuch mit Verfügung vom 12. November 2015 ab, da eine journalistische Tätigkeit im Bundeshaus von 20 Stunden pro Woche die Akkreditierungsvoraussetzung von Art. 2 der Verordnung vom 30. November 2012 über die Akkreditierung von Medienschaffenden für das Medienzentrum Bundeshaus und über die Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum (MAkkV, SR 172.071), wonach ein Beschäftigungsgrad von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle vorausgesetzt wird, nicht erfülle. Das Bundesverwaltungsgericht weist die Beschwerde ab. Aus den Erwägungen: 3.2 Art. 2 MAkkV legt die Akkreditierungsvoraussetzungen fest. Die Bestimmung lautet: « 1Medienschaffende 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. 2Als journalistische Tätigkeit gilt auch die fotografische Berichterstattung. » Soweit der

Beschwerdeführer von einem « Kompetenzwirrwarr » spricht, weist er darauf hin, dass die Legislative betreffend die Akkreditierung von Journalisten für das Parlamentsgebäude regelungsbefugt ist. Gemäss Art. 5 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) wird die Akkreditierung von Medienschaffenden durch Verordnung der Bundesversammlung oder durch die Ratsreglemente geregelt. Art. 11 Abs. 1 der Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 (ParlVV, SR 171.115) bestimmt wiederum, dass die von der Bundeskanzlei ausgestellten Akkreditierungen auch für die Bundesversammlung gelten. Insoweit ist wiederum die Regelung gemäss Art. 4 Abs. 4 MAkkV folgerichtig, wonach die Bundeskanzlei ein Akkreditierungsgesuch vor ihrem Entscheid den Parlamentsdiensten unterbreitet (Barbara Brun del Re, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, 2014, Art. 5 N. 12). Der Beschwerdeführer bestreitet zu Recht nicht, dass diese Konsultation im vorliegenden Fall erfolgt ist. 3.3 4.2(...) 4.3 Es stellt sich damit sowohl die Frage nach der Verfassungsmässigkeit der gesetzlichen Grundlage der angefochtenen Verfügung als auch diejenige nach der Rechtmässigkeit der Anwendung dieser Norm auf den konkreten Fall. Namentlich ist zu prüfen, ob die Medienfreiheit (Art. 17 BV) oder die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 i.V.m. Art. 94 Abs. 1 BV) verletzt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Medienarbeit regelmässig auf die Erzielung von Gewinn beziehungsweise Erwerbseinkommen gerichtet ist. So treffen staatliche Eingriffe in die Medienfreiheit im Ergebnis oftmals auch die wirtschaftliche Tätigkeit der Medienunternehmen beziehungsweise der Medienschaffenden. Im Vergleich zur Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) erweist sich die Medienfreiheit regelmässig als das spezifischere Grundrecht, weshalb sie in erster Linie massgebend ist. Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Beschränkung sind aber im Rahmen der Interessenabwägung in die Argumentation einzubeziehen (Kiener/Kälin, Grundrechte, 2. Aufl. 2013, S. 248). 5. 5.1 Gemäss Art. 17 Abs. 1 BV ist die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen gewährleistet. 5.2 Vorab ist zu prüfen, ob die Möglichkeit beziehungsweise Unmöglichkeit der Akkreditierung für das Medienzentrum Bundeshaus in den Schutzbereich der Medienfreiheit fällt. 5.2.1 Der persönliche Schutzbereich ist im Fall des für die « Handelszeitung » tätigen Beschwerdeführers ohne Weiteres zu bejahen, da Art. 17 Abs. 1 BV Medienschaffende schützt (BVG 2011/57 E. 3.1.1; vgl. Brunner/Burkert, in: St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 17 N. 31, nachfolgend: St. Galler Kommentar). 5.2.2 In sachlicher Hinsicht sichert die Medienfreiheit den ungehinderten Nachrichtenfluss und den freien Meinungs Austausch. Sie schützt die Recherchetätigkeit der Journalisten zur Herstellung von Medienerzeugnissen und zu deren Verbreitung in der Öffentlichkeit (BGE 137 I 8 E. 2.5; vgl. auch Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 438). Die entsprechenden Tätigkeiten sind in jeder Phase geschützt, von der Gründung des Mediums über die jeweilige Ausgestaltung bis hin zum Vertrieb beziehungsweise zum Bereithalten der Information (vgl. Brunner/Burkert, a.a.O., Art. 17 N. 29). Vom Schutz der Medienfreiheit erfasst wird dabei grundsätzlich jegliche Form der journalistischen Informationsbeschaffung, unabhängig davon, ob die Informationen allgemein zugänglich sind oder nicht (BGE 137 I 8 E. 2.5). 5.3 5.3.1 Die Abweisung eines Akkreditierungsgesuchs beziehungsweise die Beschränkung der Akkreditierung auf solche Medienschaffende, welche im Umfang von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle über das Geschehen im Bundeshaus berichten und diese journalistische Tätigkeit für Medien ausüben, die einem breiten Publikum zugänglich sind, bewirkt zwar

kein Verbot der Ausübung des Berufs eines Bundeshausjournalisten beziehungsweise einer Bundeshausjournalistin. Die Beschränkung bringt aber wohl eine gewisse faktische Beeinträchtigung einer solchen Berufstätigkeit mit sich. Denn Medienschaffende, welche bloss eine Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum Bundeshaus besitzen, sind in ihrer Tätigkeit als Bundeshausjournalisten insofern eingeschränkt, als ihnen folgende Rechte der akkreditierten Medienschaffenden versagt sind (Art. 11 i.V.m. Art. 6 MAkkV e contrario):

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

Diese fehlenden Rechte führen faktisch trotz der unbestrittenen Zutrittsberechtigung zu einer Erschwerung der Ausübung des Berufs eines Bundeshausjournalisten beziehungsweise einer Bundeshausjournalistin. Der Beschwerdeführer ist mithin insoweit, als ihm die Akkreditierung versagt und bloss das Recht auf eine Zutrittsberechtigung zugestanden wird, in seiner Freiheit, den Beruf als Bundeshausjournalist frei auszuüben, in gewissem Umfang beeinträchtigt. Zwar wendet die Vorinstanz ein, dass es ihrer gängigen Praxis entspreche, pensionierten Medienschaffenden, die weiterhin journalistisch tätig bleiben, Arbeitsplatz und Postfach auf Zusehen hin weiter zur Verfügung zu stellen. Es sei so die Bundeskanzlei noch nie nötig geworden, einen Arbeitsplatz oder ein Postfach wegen anderweitigen Bedarfs zu entziehen (...). Richtig bleibt aber, dass der nicht akkreditierte Medienschaffende auf diese Privilegien keinen Anspruch hat.

5.3.2 Einschränkungen von Grundrechten bedürfen gemäss Art. 36 Abs. 1 BV einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Eingriffe müssen im Gesetz selbst, das heisst in einem formellen Gesetz, vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Nach der Rechtsprechung sind staatliche Beschränkungen der journalistischen Freiheit in der Phase der Informationsbeschaffung rechtfertigungsbedürftig und müssen die Eingriffsvoraussetzungen von Art. 36 BV wahren (BGE 137 I 8 E. 2.5). Auch ein leichter Eingriff in die Medienfreiheit bedarf einer gesetzlichen Grundlage (BVGE 2011/57 E. 3.2).

5.3.2.1 5.3.2.2(...) 5.3.2.3 Vorab ist festzustellen, ob die Abweisung des Gesuchs um Akkreditierung für das Medienzentrum Bundeshaus einen schweren oder einen leichten Eingriff in die Medienfreiheit darstellt, weil von dieser Qualifizierung die Anforderungen an die Normstufe abhängen (vgl. Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV; BVGE 2011/57 E. 3.2.1).

5.3.2.3.1 Durch die Nichterteilung der Akkreditierung wird die Informationsbeschaffung aus dem Bundeshaus keineswegs verunmöglicht. Sie wird jedoch erschwert, indem sich die betroffenen Medienschaffenden mit einer Zutrittsberechtigung Zugang zum Medienzentrum Bundeshaus verschaffen müssen, welche jährlich neu beantragt werden muss (vgl. Art. 10

MAkkV), und auch nicht von allen Dienstleistungen profitieren können, welche akkreditierte Medienschaffende geniessen. Zutrittsberechtigte haben nur gleich wie diese Anspruch darauf, an allen Veranstaltungen teilzunehmen, die von der Regierung, der Verwaltung oder der Bundesversammlung für die akkreditierten Medienschaffenden durchgeführt werden, und haben Zutritt zu allen den Medienschaffenden offenstehenden Räumen des Medienzentrums. Die übrigen Dienstleistungen sind den bloss Zutrittsberechtigten verwehrt (Art. 11 i.V.m. Art. 6 Bst. a und c MAkkV). Dazu gehören der unentgeltliche Bezug der von der Regierung und der Verwaltung publizierten Dokumente, die Benutzung der verfügbaren Arbeitsplätze, Einrichtungen und Postfächer im Medienzentrum, die elektronische Einsichtnahme in die von den Agenturen verbreiteten Meldungen, der Einbezug in das Alarmsystem, das von der Vorinstanz und dem Vorstand der Vereinigung der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten (VBJ) gemeinsam betrieben wird, sowie der Zugang zum passwortgeschützten Bereich von (Art. 11 i.V.m. Art. 6 Bst. b und d h MAkkV; vgl. E. 5.3.1). Das Fehlen dieser Dienstleistungen vermag Medienschaffende, selbst wenn sie als Bundeshausjournalisten und -journalistinnen tätig sind, nicht schwerwiegend einzuschränken. Eine Berichterstattung über das Geschehen im Bundeshaus ist auch ohne diese Dienstleistungen ohne Weiteres möglich. 5.3.2.3.2 Ferner stellt auch die Veröffentlichung der Namen derjenigen Medienschaffenden, welche lediglich über eine Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum Bundeshaus verfügen, im Dokument « Zutrittsberechtigte Medienschaffende » der Vorinstanz, das im Internet unter Die Bundeskanzlei > Organisation der Bundeskanzlei > Bereich Information und Kommunikation > Sektion Kommunikation > Akkreditierte und zutrittsberechtigte Medienschaffende (abgerufen am 01.03.2016) allgemein zugänglich ist, keine schwerwiegende Einschränkung der Medienfreiheit dar. Zwar kann dieser Liste entnommen werden, dass die betreffenden Medienschaffenden nur zutrittsberechtigt und nicht akkreditiert sind. Ihre mediale Arbeit wird durch diese Veröffentlichung jedoch nicht eingeschränkt, stellt sie doch bloss eine Tatsache fest. Ergeben sich für die aufgelisteten Medienschaffenden durch diese Publikation in Bezug auf Reputation oder auf dem Arbeitsmarkt gewisse Nachteile, die ihnen durch Privatpersonen zugefügt werden, handelt es sich dabei nicht um staatliche (Grundrechts-)Eingriffe. 5.3.2.3.3 Was den vom Beschwerdeführer beanstandeten fehlenden Zugang zum Parlamentsgebäude für Medienschaffende, die allgemein bloss eine Zutrittsberechtigung innehaben, bei Bundesratswahlen anbelangt, trifft es entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers nicht zu, dass ihnen dieser Zugang am Wahltag völlig verwehrt ist. Vielmehr besteht an diesem Tag für nichtakkreditierte Medienschaffende nur eine Zugangsbeschränkung in Form eines Kontingents. Von den nichtakkreditierten Medienschaffenden muss für den Zugang zum Parlamentsgebäude an diesem Ereignis ein eigenes Zulassungsgesuch gestellt werden. Dessen Erfordernis wird mit der grossen Medienpräsenz an Bundesratswahlen begründet welche in der Tat gegeben ist, sodass die Zulassung der Medienschaffenden angesichts der beschränkten Platzverhältnisse eigens geregelt werden muss und stützt sich auf ein entsprechendes Grundlagenkonzept der Verwaltungsdelegation der eidgenössischen Räte vom November 2009 (dazu <http://www.parlament.ch/d/mm/2015/Seiten/mm-info-2015-10-26.aspx> >, abgerufen am 01.03.2016). Folglich handelt es sich auch hier nicht um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff, sondern um einen geringfügigen. 5.3.2.3.4 Daraus, dass nichtakkreditierte Medienschaffende mit einer Zutrittsberechtigung das Parlamentsgebäude ausserhalb der rund 50 Sessionstage durch einen Hintereingang betreten müssen, wie der

Beschwerdeführer darlegt, ergibt sich ebenfalls kein schwerwiegender Grundrechtseingriff. Die Medienschaffenden werden dadurch in ihrer Tätigkeit kaum eingeschränkt. 5.3.2.3.5 Was schliesslich die vom Beschwerdeführer vorgebrachte fehlende Möglichkeit anbelangt, Mitglied der VBJ zu werden, welche wesentliche Entscheide zur Medienarbeit treffe und die Interessen der Journalistinnen und Journalisten vertrete, handelt es sich hierbei ebenfalls nicht um einen staatlichen (Grundrechts-)Eingriff. Vielmehr ist die VBJ ein privater Verein, welcher die Mitgliedschaft in ihm selbstständig regelt. Der Staat legt nicht fest, wer in der VBJ Mitglied werden kann, und wirkt auch nicht auf den betreffenden Vereinsbeschluss ein. Wenn sie für die Mitgliedschaft an die Akkreditierung für das Medienzentrum Bundeshaus anknüpft, ist dies ein freier eigener Beschluss der privatrechtlich geordneten VBJ. 5.3.2.3.6 Die Abweisung des Akkreditierungsgesuchs stellt demnach einen leichten Eingriff in die Medienfreiheit dar. Im Umkehrschluss von Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV genügt als Grundlage für nicht schwerwiegende Grundrechtseingriffe ein Gesetz im materiellen Sinn beziehungsweise eine entsprechende Verordnungsbestimmung. 5.3.2.4 (...) 5.3.2.5 Was das vom Beschwerdeführer beanstandete « Kompetenzen-Wirrwarr zwischen Bundesversammlung und Bundeskanzlei » (...) anbelangt, können sich in Bezug auf die Akkreditierung gemeinsame Regelungsbefugnisse der Legislative (Bundesversammlung) und der Exekutive (Bundesrat und Bundeskanzlei) ergeben (vgl. zum Ganzen E. 3.2). In Art. 11 Abs. 1 ParlVV wird indessen festgehalten, dass die von der Bundeskanzlei ausgestellten Akkreditierungen auch für die Bundesversammlung gelten. Da auch im vorliegenden Fall die Parlamentsdienste vor Ergehen der angefochtenen Verfügung angehört worden sind, ist auch verfahrensmässig sichergestellt, dass die Vorinstanz nicht kompetenzwidrig handelt. 5.3.3 Ferner müssen Einschränkungen von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Die Tatsache, dass es ein Akkreditierungsverfahren braucht beziehungsweise dass akkreditierten Journalistinnen und Journalisten ein privilegierter Zugang (im Vergleich zur Zutrittsberechtigung) gewährt wird, stellt der Beschwerdeführer an sich nicht in Frage. Damit wird das den Grundrechtseingriff legitimierende öffentliche Interesse grundsätzlich anerkannt, weshalb darauf grundsätzlich nicht näher einzugehen ist. Indessen ist beiläufig auf Art. 180 Abs. 2 BV zu verweisen. Nach dieser Bestimmung ist der Bundesrat verpflichtet, die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. In diesem Zusammenhang leuchtet ohne Weiteres ein, dass die effiziente Nutzung des Medienzentrums davon abhängig ist, dass es nicht allen Medienschaffenden zugänglich gemacht wird (...). Ebenso ist die vorinstanzliche Einschätzung, wonach auf den Bundeshausbetrieb spezialisierte Journalistinnen und Journalisten für die Erfüllung der Aufgaben der Medien besonders wichtig sind, nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer bestreitet auch zu Recht nicht, dass die Statuierung eines Mindestbeschäftigungsgrades, welcher die Vorinstanz in die Lage versetzt, die zu privilegierenden Journalistinnen und Journalisten zu bestimmen, im öffentlichen Interesse ist. 5.3.4 Indem der Beschwerdeführer in der Hauptsache der Sache nach nicht nur die angefochtene Verfügung, sondern vor allem Art. 2 Abs. 1 MAkkV angreift, in welchem das Erfordernis definiert wird, dass die Medienschaffenden im Umfang von mindestens 60 % einer Vollzeitstelle über das Geschehen im Bundeshaus berichten, verlangt er eine konkrete Normenkontrolle beziehungsweise eine Verfassungskonformitätsprüfung in Bezug auf die von der Vorinstanz angewendete Verordnungsbestimmung. Nachdem festgestellt worden ist, dass diese Bestimmung kompetenzgemäss erlassen worden ist und eine hinreichende gesetzliche

Grundlage für den in Frage stehenden Eingriff in die Medienfreiheit bildet (...), bleibt somit zu prüfen, ob die 60 %-Schwelle mit dem Willkürverbot und dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar ist. Soweit nicht nur individuell-konkrete Hoheitsakte, sondern auch generell-abstrakte Normen auf die Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffs hin zu überprüfen sind (so etwa BGE 136 I 17 E. 4 und BVGE 2011/41 E. 3.3), ist dem vorliegend nicht durch eine Delegationsnorm eingeschränkten Verordnungsgeber jedenfalls im Rahmen von leichten Grundrechtseingriffen ein gewisser Spielraum zu belassen. Sonst würde damit im Ergebnis der im Rahmen der Prüfung einer Regelung mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot unbestrittenermassen anerkannte Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers (BGE 131 I 1 E. 4.2) wieder in Frage gestellt.

5.3.5 Der Rechtsgleichheitsgrundsatz nach Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (BGE 138 I 225 E. 3.6.1). Von vornherein nicht einschlägig sind die Ausführungen des Beschwerdeführers, soweit er eine eigentliche Diskriminierung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV geltend macht, da nicht an ein « verpöntes Merkmal » wie Alter oder Geschlecht angeknüpft wird. Die Teilzeitbeschäftigung als solche ist kein « verpöntes Merkmal » und der Beschwerdeführer beruft sich richtigerweise auch nicht auf ein solches (vgl. zum Ganzen Rainer J. Schweizer, in: St. Galler Kommentar, a.a.O., Art. 8 N. 54). Willkürlich im Sinne von Art. 9 BV ist ein Erlass, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 136 I 241 E. 3.1). Die Auferlegung einer offensichtlich unverhältnismässigen Pflicht (obligation manifestement disproportionnée) ist zugleich willkürlich im Sinne von Art. 9 BV (BGE 133 I 145 E. 4.2; Christoph Rohner, in: St. Galler Kommentar, a.a.O., Art. 9 N. 21). Mit anderen Worten ist ein Erlass auch dann willkürlich, wenn er eine Materie in grob unverhältnismässiger Weise regelt (Müller/Schefer, a.a.O., S. 9).

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

5.3.5.2 Die MAkkV bezweckt somit mit der Grenze von 60 % einer Vollzeitstelle, dass eine medienschaffende Person nur dann akkreditiert wird, wenn sie klarerweise mehr als 50 % einer Vollzeitstelle und damit in überwiegendem Umfang ihrer Arbeitszeit über das Geschehen im Bundeshaus berichtet. Dass diesen Medienschaffenden eine Priorität gegenüber jenen, die nur in einem in etwa hälftigen oder geringeren Pensum über das Geschehen im Bundeshaus berichten, eingeräumt wird, ist zwar insofern schematisch, als auch ein Journalist, der nur zu 50 % beschäftigt wird, aufgrund seiner Erfahrungen und Professionalität, aber auch aufgrund der Anzahl verfasster Artikel (...) mehr zur Information der Öffentlichkeit im Sinne der Zielsetzungen der Akkreditierungsvorschriften beitragen kann als ein Kollege mit weniger Präsenz und Ambitionen, der zu 60 % für ein Medium im Sinne von Art. 2 Abs. 1 MAkkV tätig ist. Indessen ist ein gewisser Schematismus (nicht nur im Abgaberecht) durchaus mit dem Gebot der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung vereinbar (BGE 139 I 138 E. 3.5 f.; 131 I

291 E. 3.2.1; Urteil des BVGer B 2194/2012 vom 2. November 2012 E. 8.3). Die hier zu beurteilende Regelung sprengt den dem Ordnungsgeber zugestehenden Spielraum in keiner Weise. Der Gedanke des Ordnungsgebers, wonach die Privilegien der Akkreditierung prioritär jenen Medienschaffenden zugutekommen sollen, welche in ihrer Arbeitszeit vorwiegend über das Geschehen im Bundeshaus Bericht erstatten, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Sägesser hält dazu fest, diese (aus seiner Sicht) relativ tiefe Grenze trage der Tatsache Rechnung, dass heute grössere Medien oft Spezialisten für einzelne Politikbereiche beschäftigen. Der « Bundeshauskorrespondent » einer Zeitung bestehe zwar nach wie vor, daneben habe sich aber auch eine Fachberichterstattung etabliert. Diese Spezialisten sollen so Sägesser nicht von einer Akkreditierung ausgeschlossen werden (Thomas Sägesser, Die Akkreditierung von Medienschaffenden zur Berichterstattung aus dem Bundeshaus, ZBl 109/2008, S. 177 ff., insb. S. 185). Ob die Beurteilung, dass die Schwelle relativ tief angesetzt ist, zutrifft, kann im vorliegenden Zusammenhang offenbleiben. Unbestritten ist jedenfalls, dass gemäss Art. 2 Abs. 2 der bis Ende 2007 geltenden Verordnung der Bundeskanzlei über die Akkreditierung von Journalisten (Akkreditierungs-Verordnung vom 21. Dezember 1990 [AS 1991 210]) als hauptberuflich tätig diejenigen Journalisten anerkannt waren, welche mindestens 80 % ihres Erwerbseinkommens gemeint: bei 100-prozentiger Erwerbstätigkeit aus ihrer journalistischen Tätigkeit im Bundeshaus verdienen, wobei gemäss Art. 2 Abs. 3 dieser Verordnung auch unterhalb dieser Schwelle bei regelmässiger Berichterstattung aus dem Bundeshaus für in der Schweiz produzierte Medien eine Akkreditierung erteilt werden konnte. 5.3.5.3 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch für die Akkreditierung von Journalistinnen und Journalisten an eidgenössischen Gerichten ein Mindestpensum vorgeschrieben wird. So sieht Art. 3 Abs. 3 der Richtlinien vom 6. November 2006 betreffend die Gerichtsberichterstattung am Bundesgericht (SR 173.110.133) vor, dass Journalistinnen und Journalisten, die mindestens 80 % der Arbeitszeit eines Vollpensums der Berichterstattung über die Rechtsprechung des Bundesgerichts, anderer eidgenössischer richterlicher Behörden oder soweit schweizerische Urteile betroffen sind der europäischen Gerichte widmen, als hauptberuflich am Bundesgericht tätig akkreditiert werden, wobei die Hauptberuflichkeit nachzuweisen ist. Gemäss Art. 13 Abs. 2 des Informationsreglements vom 21. Februar 2008 für das Bundesverwaltungsgericht (SR 173.320.4) wird seitens dieses Gerichts die Akkreditierung erteilt, wenn bereits eine Akkreditierung beim Bundesgericht oder Bundesstrafgericht vorliegt (Bst. a) oder wenn der betreffende Journalist oder die betreffende Journalistin regelmässig über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Bericht erstatten will und nachgewiesen wird, dass die Voraussetzungen für die Eintragung in das Berufsregister erfüllt sind (Bst. b), welche an eine journalistische Erwerbstätigkeit im Umfang von mindestens 50 % anknüpft. 5.3.5.4 Der Vorinstanz kann auch was aus verfassungsrechtlicher Sicht durchaus relevant sein könnte nicht vorgeworfen werden, den Kreis der akkreditierten Journalisten durch die getroffene Regelung über Gebühr zu begrenzen. Derzeit sind rund 160 Medienschaffende akkreditiert (vgl. Dokument « Akkreditierte Medienschaffende » der Vorinstanz, Stand: 15. Januar 2016, unter: Die Bundeskanzlei > Organisation der Bundeskanzlei > Bereich Information und Kommunikation > Sektion Kommunikation > Akkreditierte und Zutrittsberechtigte Medienschaffende, abgerufen am 01.03.2016). Rund 110 Medienschaffende haben derweil lediglich eine Zutrittsberechtigung (vgl. Dokument « Zutrittsberechtigte Medienschaffende » der Vorinstanz, Stand: 15. Januar 2016, ebendort zu finden, abgerufen ebenfalls am

01.03.2016). Soweit der Beschwerdeführer im Übrigen unsubstanziert behauptet, es seien andere Kolleginnen und Kollegen akkreditiert, welche die Akkreditierungsvoraussetzungen nicht erfüllen, ist darauf im Rahmen der Erörterungen zur Gleichbehandlung im Unrecht (...) näher einzugehen.

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

5.3.5.6 Die Vorinstanz wendet vernehmlassungsweise ein, dass die quantitative Grenze mit der Grenze von 60 % einer Vollzeitstelle dort festgelegt werde, wo erfahrungsgemäss davon ausgegangen werden könne, dass eine Journalistin oder ein Journalist zu einem hohen Grad auf die Infrastruktur zum Medienzentrum angewiesen sei und einen überwiegenden Teil ihrer oder seiner Arbeitszeit vor Ort verbringen müsse. Von der MAkkV werde anerkannt, dass auch solche Journalistinnen und Journalisten legitime Nutzungsansprüche hätten, die zu geringeren Pensen aus dem Bundeshaus berichteten (S. 4). Sie könnten eine Zutrittsberechtigung erlangen, die ein Jahr gültig sei und die gewährleiste, dass sie die wesentlichen für akkreditierte Medienschaffende geltenden Arbeitserleichterungen in Anspruch nehmen könnten (S. 4 f.). Der Verlust wichtiger mit der Akkreditierung verbundener Arbeitserleichterungen wie des Anspruchs auf einen Arbeitsplatz stelle für den Beschwerdeführer offenbar kein Problem dar. Eine mit dem Verlust einer langjährigen Akkreditierung subjektiv empfundene Einbusse an Status oder Privilegien könne nicht berücksichtigt werden, ohne von den in der MAkkV definierten Kriterien abzuweichen und damit das Legalitätsprinzip zu verletzen sowie den Zweck der Akkreditierung auszuhöhlen (S. 5).

5.3.5.7 Es ist klar und unbestritten, dass sich nicht sämtliche Medienschaffende, die über das Geschehen im Bundeshaus berichten beziehungsweise berichten möchten, akkreditieren lassen können. Umstritten und zu prüfen ist jedoch, ob Art. 2 MAkkV auch mit Blick auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz (als Aspekt des Willkürverbots) vor der Verfassung standhält. Auch die offensichtliche Unzumutbarkeit einer Regelung kann deren Verfassungswidrigkeit begründen (vgl. E. 5.3.5). Die getroffene Regelung erweist sich soweit die Verhältnismässigkeit der angewandten Regelung in Frage steht als zumutbar, auch wenn denjenigen Medienschaffenden, die die Akkreditierungsvoraussetzungen nicht erfüllen, kein Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt wird. Damit braucht nicht näher auf die Angaben des Beschwerdeführers eingegangen zu werden, wonach er ohnehin kein Büro im Medienzentrum Bundeshaus benötigte. Die von der Regierung und der Verwaltung publizierten Dokumente und anderen Informationen im Sinne von Art. 6 Bst. b MAkkV sind in der Regel ohnehin unentgeltlich im Internet einsehbar, sodass dem Beschwerdeführer diesbezüglich, wenn überhaupt, nur ein sehr geringer Nachteil durch die mangelnde Akkreditierung entsteht. Zur fehlenden elektronischen Einsicht in die von den Agenturen verbreiteten Meldungen (Art. 6 Bst. f MAkkV), zum Nichteinbezug in das Alarmsystem (Art. 6 Bst. g MAkkV) und zum fehlenden Zugang zum passwortgeschützten Bereich von (Art. 6 Bst. h MAkkV) äussert sich der Beschwerdeführer nicht, sodass davon auszugehen ist, dass ihm diesbezüglich durch die Nichtakkreditierung kein unzumutbarer Nachteil entsteht. Der in gewissem Umfang entfallende soziale Status, welcher akkreditierten Medienschaffenden als solcher zukommt, vermag am soeben Dargelegten

nichts zu ändern. Damit ist die getroffene Regelung auch mit Blick auf ihre Auswirkungen unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden. 6. Nachfolgend ist zu prüfen, ob sich aus dem Willkürverbot oder dem Anspruch auf ungleiche Behandlung unterschiedlicher Sachverhalte (vgl. E. 5.3.5) ein Anspruch auf eine Bestandesgarantie für langjährig akkreditierte Journalistinnen und Journalisten ergibt. 6.1 Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, dass die MAkkV nicht nur keine ausdrückliche Bestandesgarantie für langjährig akkreditierte Medienschaffende vorsieht, sondern dass sich eine solche Garantie auch nicht in anderer Weise aus der MAkkV ableiten lasse (...). Diese fehlende Spezialregelung rügt der Beschwerdeführer zumindest sinngemäss, soweit er darauf hinweist, dass gemäss « den offiziellen politischen Absichten » ältere Fachkräfte im Beruf gehalten werden sollen (...). Es muss demnach nach Auffassung des Beschwerdeführers, damit die MAkkV vor der Verfassung standhält, eine Spezialregelung geben, die im Sinne einer besitzstandswahrenden Klausel vom Erfordernis einer 60-prozentigen Tätigkeit als Bundeshausberichterstatter absieht, wenn ein Journalist vorher jahrzehntelang als Bundeshausjournalist akkreditiert war. 6.2 Der Beschwerdeführer war unbestrittenermassen während Jahrzehnten im Besitz einer Akkreditierung als Bundeshausjournalist. Es ist vor diesem Hintergrund verständlich, dass er aus dieser Tatsache einen Anspruch auf eine weitere Akkreditierung ableiten will, auch wenn die nach Art. 2 MAkkV geforderten 60 % einer Vollzeitstelle nicht erfüllt werden. Für eine solche « grandfather clause » gibt es auch objektiv gute Gründe. Indessen sind diese nicht derart zwingend, dass sich der Richter im Ergebnis insoweit die Funktion des Gesetzgebers anmassen sollte. Das vorgetragene Anliegen zu behandeln ist nicht Sache der Rechtsprechung, sondern des Gesetzgebers (...). Es gibt namentlich gestützt auf das Gebot der rechtsgleichen Behandlung in der Rechtsetzung keinen verfassungsmässigen Anspruch auf eine solche auf den « Besitzstand » aufbauende Klausel. Dies umso weniger, als vorliegend nicht die Verschärfung von Akkreditierungsvorschriften zu beurteilen ist, welche allenfalls zu einem verfassungsmässigen Anspruch auf eine Bestandesgarantie bei jahrelanger Berufstätigkeit führen könnte (vgl. mutatis mutandis das das neue Patentanwaltsgesetz betreffende Urteil des BVGer B 2194/2012 vom 2. November 2012 E. 5.3.3). Es sind vorliegend keine übergangsrechtlichen Probleme auszumachen, da auch der Vorgängererlass, die MAkkV vom 30. November 2007 (AS 2007 7011), dieselben 60 % als Voraussetzung definiert hat (BVGE 2011/57 E. 4).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.