

## **Zwischenbericht der Ständigen Kommission Ein Jahr Bundeseinheitlicher Presseausweis Stand: 22.05.2019**

### **A. Einleitung**

Der bundeseinheitliche (b-e) Presseausweis dient Journalistinnen und Journalisten als Nachweis ihrer journalistischen Professionalität, z.B. gegenüber staatlichen Stellen. Behörden und Einsatzkräften wird hierdurch die Überprüfung erleichtert, wer als Vertreterin und Vertreter der Presse tätig ist.

Der b-e Presseausweis kann dabei auf eine längere Geschichte zurückblicken. Jedoch wurde aufgrund von Rechtsstreitigkeiten mit einem nicht ausgabeberechtigten Verband die Ausgabepraxis im Jahre 2008 eingestellt.

Seit dem 01.01.2018 geben Journalisten- und Verlegerverbände wieder den b-e Presseausweis aus. Ermöglicht wurde dies durch die am 30.11./01.12.2016 geschlossene Vereinbarung zwischen Innenministerkonferenz (IMK) und dem Trägerverein des Deutschen Presserats (DPR). Hierin ist u. a. festgelegt, wer über die Anerkennung von ausgabeberechtigten Verbänden entscheidet, welche Voraussetzungen die ausgabeberechtigten Verbände und welche Voraussetzungen die ausweisbeantragenden Journalistinnen und Journalisten erfüllen müssen.

Die Unterschrift des Vorsitzenden der IMK sowie das Signum des DPR auf dem b-e Presseausweis sollen dafür Gewähr bieten, dass der Ausweis unter Einhaltung geregelter Verfahrensweisen und Beachtung einheitlicher Kriterien erteilt wird. Dem Ausweis kommt damit in Bezug auf den Nachweis der Eigenschaft als hauptberufliche Journalistin und hauptberuflicher Journalist eine erhöhte Glaubwürdigkeit zu. Der Nachweis der Zugehörigkeit zur Presse gegenüber den staatlichen Stellen soll damit schneller und transparenter gelingen als bisher. Behörden können im Gegenzug leichter beurteilen, wen sie akkreditieren.

### **B. Anerkennungsprozess**

#### **I. Die Ständige Kommission und das Selbstverwaltungsgremium**

Die sogenannte „Ständige Kommission“ (StäKo) prüft auf Grundlage der Vereinbarung zwischen dem DPR und der IMK, welche Verbände die Voraussetzungen für die Ausgabe des b-e Presseausweises erfüllen.

Die StäKo ist paritätisch mit je zwei vom DPR und der IMK benannten Mitgliedern besetzt. Seitens der IMK wird ein ständiges Mitglied (aus dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport) und jeweils für ein Jahr eine Vertreterin bzw. ein Vertreter des jeweiligen IMK-Vorsitzlandes als rotierendes Mitglied entsandt. Darüber hinaus verfügt jedes Mitglied über eine Stellvertreterin bzw. einen Stellvertreter.

Die StäKo ist beim DPR angesiedelt, der die Geschäftsführung übernimmt. Sie trifft sich mindestens zweimal im Jahr.

Das Selbstverwaltungsgremium ist auf Grundlage der erwähnten Vereinbarung eingerichtet und setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der bislang anerkannten Verbände zusammen. Es kümmert sich um praktische Fragen der Ausstellung der Presseausweise.

## II. Kriterien

Die zur Ausgabe des b-e Presseausweises berechtigten Verbände müssen klar definierte Kriterien erfüllen, um die erforderliche Zuverlässigkeit sicherzustellen und dürfen die Ausgabe der Presseausweise weder gewerblich noch als Hauptzweck betreiben. Im Einzelnen müssen sie folgende Kriterien erfüllen (s. § 7 Abs. 2 Vereinbarung):

- Der Verband muss ausreichend zuverlässig und funktionsfähig sein. Dafür ist insbes. Voraussetzung, dass er wenigstens fünf Jahre existiert und mehr als 1.000 hauptberufliche journalistische Mitglieder nachweisen kann. Für Branchenunternehmensverbände zählen insoweit die durch die Verbandsmitglieder repräsentierten hauptberuflichen Journalistinnen und Journalisten.
- Der Verband soll durch Satzungsbestimmung berechtigt sein, die beruflichen und/oder wirtschaftlichen Interessen seiner Mitglieder zu vertreten.
- Die Ausgabe der Presseausweise darf tatsächlich nicht Hauptzweck sein und nicht gewerblich betrieben werden. Als Beleg dafür, dass die Ausgabe nicht allein zu gewerblichen Zwecken erfolgt, müssen die Satzung sowie der Geschäftsbericht und auf Anforderung der StäKo auch weitere Unterlagen vorgelegt werden.
- Der Verband muss nachweisen, dass der Presseausweis nur nach Prüfung der materiellen Erteilungsvoraussetzungen ausgestellt und nach deren Wegfall eingezogen wird. Dabei sind bundesweite und ortsnahe Überprüfungsmöglichkeiten unerlässlich.
- Der Verband muss gegenüber den Ausweisinhabern durchsetzungsfähig sein und Branchenkenntnisse nachweisen. Verbände, die ihre Tätigkeiten auf journalistische Fachgebiete beschränken (z.B. Fotojournalistinnen/Fotojournalisten oder Sportjournalistinnen/Sportjournalisten) können ebenfalls zur Ausstellung von Presseausweisen für die von ihnen vertretenen Fachjournalistinnen und Fachjournalisten berechtigt werden.
- Der Verband muss nachweisen können, dass eine zeitnahe Ausstellung an die berechtigten Journalistinnen und Journalisten gewährleistet werden kann.
- Die Verbände erklären sich bereit, auch an berechnigte Journalistinnen/Journalisten, die nicht oder anderweitig organisiert sind, Presseausweise auszustellen.

## III. Anerkennungspraxis

### 1. Antragsteller

Die Möglichkeit, sich als ausgabeberechtigter Verband anerkennen zu lassen, stieß in der Branche auf positive Resonanz. Bislang stellten insgesamt zwölf Verbände einen entsprechenden Antrag. Hiervon wurden sechs Verbände als ausgabeberechtigt anerkannt. Die Anträge von sechs Verbänden wurden hingegen abgelehnt.

### 2. Prüfung

Der Prüfungsaufwand differierte je nach Umfang und Präzision der von den Antragstellern eingereichten Prüfungsunterlagen, anhand derer die Einhaltung der Kriterien nach dem Katalog gem. § 7 Abs. 2 der Vereinbarung abzuklären waren. Die StäKo legte hierzu als Orientierung für mögliche Antragsteller Anfang 2017 eine „Checkliste“ vor. Die Geschäftsstelle bereitete sodann zu allen zwölf Anträgen Prüflisten und Voten für das Spruchgremium vor. Die jeweilige Bearbeitungsdauer für das Anerkennungsverfahren belief sich in zehn Fällen auf ei-

nen Zeitraum von weniger als zwei Monaten, in einem Fall auf fünf Monate und in einem weiteren Fall auf insgesamt 17 Monate.

### 3. Ablehnungen

Die Ablehnungsgründe waren vielfältig.

So wurden drei Anträge für 2018 abgelehnt, da die Antragsteller nicht belegen konnten, dass sie zum Zeitpunkt der Antragstellung mehr als 1.000 Mitglieder hatten. Sie haben – insbesondere bei Nachweis der Mindestzahl an hauptberuflich journalistisch tätigen Mitgliedern – die Möglichkeit, die Anerkennung erneut zu beantragen.

Der Antrag eines weiteren Antragstellers wurde u. a. abgelehnt, da die Organisation nicht nachweisen konnte, dass mehr als 1.000 ihrer Mitglieder hauptberuflich journalistisch tätig sind und die weiteren Prüfungen für einen Teil ihrer Mitglieder Zweifel ergaben, ob diese überhaupt als Journalistinnen bzw. Journalisten tätig sind, wie es die Mitgliedschaftsbedingungen des Antragstellers verlangen. Aufgrund dessen bestanden Zweifel an seiner Zuverlässigkeit und Funktionsfähigkeit nach § 7 Abs. 2 Punkt 1 der Vereinbarung. Hinzu kam, dass der Antragsteer nicht belegte, dass er bei der Ausgabe der Presseausweise die materiellen Erteilungsvoraussetzungen tatsächlich auch ortsnahe überprüft. Ferner bestanden Zweifel, dass die personellen Voraussetzungen für eine zeitnahe Ausstellung der Presseausweise gegeben sind.

Ein weiterer Antrag wurde abgelehnt, da dem Antragsteller bislang ortsnahe und flächendeckende Überprüfungsmöglichkeiten fehlen.

Vergleichbares galt für den abgelehnten Antrag eines sechsten Antragstellers. Hier wurde eine ausreichende vertikale Verbandsstruktur, welche ausreichende ortsnahe Überprüfungsmöglichkeiten sicherstellt, nicht hinreichend belegt. Es bestanden zudem Zweifel an der Zuverlässigkeit und Funktionsfähigkeit als Verband, da dieser weder die erforderliche Mindestzahl von 1.000 hauptberuflich journalistisch tätigen Mitglieder nachweisen konnte, noch die regelmäßige Überprüfung der Mitglieder auf die Hauptberuflichkeit.

Das Kriterium der Ortsnähe ist notwendig, um insbesondere bei Medien mit lediglich oder vorrangig lokaler Bedeutung die Berechtigung eines Antrags auf Ausstellung eines Presseausweises dergestalt prüfen zu können, dass Zweifel an der Berechtigung ausgeräumt werden können. Das gilt z. B. für Lokalzeitungen, für lokale Stadtteilzeitungen, für Anzeigenblätter, für sogenannte Amtsblätter, für Stadtmagazine, lokale journalistische Blogs, lokale Radio- oder Fernsehsender etc. Gerade bei freien Journalistinnen und Journalisten, die vorwiegend oder ausschließlich für solche Medien tätig sind, sind Quellen im Netz nicht immer ergiebig, weil sie weder im Impressum zu finden sind noch ihre Werke unter ihrem Namen veröffentlichen. Dasselbe gilt - nicht nur in Fällen lokaler Art - bei solchen Prüfungen, in denen die berufliche Bezeichnung die tatsächliche hauptberufliche journalistische Tätigkeit nicht korrekt wiedergibt. Etwa wenn eine nachweislich als Journalistin oder Journalist tätige Person als Layouter, Mediengestalter, Kamerafrau/ -mann etc. geführt wird. Daher ist zwar in den meisten Fällen die ortsnahe Prüfung nicht ergiebiger als eine Internetrecherche, in den beschriebenen Fällen ist sie aber weiterhin unabdingbar.

#### 4. Gerichtsverfahren

Zwei der abgelehnten Antragsteller klagten. Der erste, eine sich als „Verband“ bezeichnende AG, entschied sich insoweit, im Wege einer verwaltungsrechtlichen Klage gegen den Trägerverein des DPR und die StäKo vorzugehen, um als ausgabeberechtigter Verband anerkannt zu werden. In dem Verfahren vor dem VG Berlin ist noch kein Verhandlungstermin anberaumt worden.

Zudem erhob dieser Antragsteller eine Feststellungsklage gegen das Innenministerium NRW. In diesem Verfahren wollte dieser die Feststellung erreichen, dass er berechtigt ist, für seine Mitglieder Presseausweise auszustellen, die auf der Rückseite ebenfalls einen entsprechenden Zusatz tragen. Mit Urteil vom 20.11.2018 hat das VG Düsseldorf die Feststellungsklage abgewiesen und gleichzeitig die Berufung zugelassen. Das VG Düsseldorf hielt die Klage zwar für zulässig, aber unbegründet, da der Beklagte hinsichtlich des geltend gemachten Anspruchs, der auf die Abgabe einer Erklärung des Vorsitzenden der IMK gerichtet war, nicht passivlegitimiert sei. In einem obiter dictum hat sich das Verwaltungsgericht auch mit dem Kriterium der Hauptberuflichkeit auseinandergesetzt und dieses als zulässig erachtet. Den Ländern komme bei der Ausgestaltung von Maßnahmen zur Grundrechtsförderung ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Der Presseausweis dürfe dabei so ausgestaltet sein, dass er vorrangig einem Personenkreis zugutekommt, der sich besonders häufig als Vertreter der Presse legitimieren muss. Im Hinblick auf Zusammensetzung und Regularien der StäKo, auf die es in dem Verfahren ebenfalls nicht entscheidend ankam, hat das Verwaltungsgericht angemerkt, dass diese kritisch in den Blick zu nehmen seien.

Im Hinblick darauf, dass es sich bei der Entscheidung des VG Düsseldorf um die erste Entscheidung eines erstinstanzlichen Gerichts handelt, ist es noch verfrüht, aus diesem Urteil Schlussfolgerungen für die künftige Anerkennungspraxis zu ziehen. Positiv kann aber notiert werden, dass das Gericht die Zielsetzung des b-e Presseausweises, die grundsätzliche Kooperation der IMK und des DPR sowie die Anerkennungskriterien – soweit es hierzu Aussagen trifft – als zulässig erachtet.

Ein anderer Verband klagte vor Verwaltungsgerichten gegen das Land Bayern (VG München) sowie das Land Hessen (VG Wiesbaden). Er begehrt, dass diese seinen Presseausweis in gleicher Weise anerkennen wie den b-e Presseausweis. Zudem verlangte er, dass die Länder mit geeigneten Maßnahmen verbindlich gegenüber allen ihren Behörden sicherstellen, dass sein Presseausweis in gleicher Weise anerkannt wird.

Zudem ist eine wettbewerbsrechtliche Klage eines weiteren Verbandes gegen das Land Niedersachsen vor dem LG Berlin anhängig, in welcher dieser auf Unterlassung der Mitwirkung in der StäKo klagt.

Bis auf das Verfahren in Düsseldorf stehen in sämtlichen Gerichtsprozessen bislang die erstinstanzlichen Entscheidungen noch aus.

### C. Ausgabepaxis Presseausweise

#### I. Statistik

Gemäß § 14 der Vereinbarung sind die ausgebenden Verbände verpflichtet, die Anzahl der ausgestellten Presseausweise und die Anzahl der Ablehnungen und Entziehungen zu erfassen. Diese werden dann über das Selbstverwaltungsgremium an die StäKo vorgelegt.

Für das Jahr 2018 wurden insgesamt 82.950 Presseausweise ausgegeben. In mehr als 500 Fällen wurden die Anträge abgelehnt und in einer etwas darunter liegenden Zahl von Fällen wurden erteilte Presseausweise entzogen<sup>1</sup>.

Als Gründe für die Ablehnung nannten die ausgabeberechtigten Verbände insbesondere, dass die Antragstellerin bzw. der Antragsteller keine hauptberufliche journalistische Tätigkeit ausübte bzw. diese nicht ausreichend nachgewiesen werden konnte. Als Gründe für die Entziehung wurden fehlende Nachweise, kein Einkommen aus journalistischer Tätigkeit, die Beendigung der Verbandsmitgliedschaft, der Antrag auf Beitragsbefreiung und die Fälschung von Unterlagen genannt.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die genannten Zahlen aufgrund der erstmaligen Erhebung und der damit einhergehenden fehlenden Vergleichbarkeit mit Vorjahren, der z.T. geringen Anzahl von Anträgen bzw. abgelehnten Anträgen und der Tatsache, dass den Verbänden zum Zeitpunkt der Antragstellung im Jahre 2017 z.T. nicht bewusst war, dass eine Statistik erhoben werden soll und sie daher die erforderlichen Informationen nicht vorhielten, wenig aussagekräftig sind. Die Statistik kann daher nur eine erste Orientierung bieten und liefert insbesondere Anhaltspunkte dafür, dass die Verbände ihren Überprüfungspflichten nachkommen und die Ausgabekriterien greifen.

## **II. Presseratswebsite „Presseausweis“**

Um Antragstellern eines Presseausweises, aber auch Behörden und anderen Institutionen an einem zentralen Ort Informationen zum Presseausweis zur Verfügung zu stellen, wurde im Jahr 2018 der Relaunch der Presseratswebsite „Presseausweis“ in Angriff genommen. Diese ging im Frühjahr 2019 an den Start.

## **III. Plagiatsfälle**

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang noch, dass erste Plagiatsfälle des b-e Presseausweises auftraten. Der DPR geht in diesen Fällen wegen Verletzung des Marken- und Designrechts gegen die Ausweisinhaber vor.

## **IV. Angabe der persönlichen Daten auf dem b-e Presseausweis**

Die Vereinbarung zwischen IMK und DPR vom 30.11./01.12.2016 sieht auch vor, welche personenbezogenen Daten der b-e Presseausweis enthält (s. § 11 Abs. 2). Dies sind der Vor- und Zuname, die Anschrift, Geburtsdatum, Geburtsort und Staatsangehörigkeit sowie ein Lichtbild der Inhaberin bzw. des Inhabers.

Diese Regelung erscheint sowohl unter dem Aspekt des Gebots der Datenminimierung, welches in der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) seinen Niederschlag gefunden hat, als auch unter dem Aspekt, dass Journalistinnen und Journalisten mitunter in problematischen Milieus recherchieren und eine Offenlegung ihres richtigen Namens und Anschrift eine echte Gefahr für Leib und Leben darstellen kann, überarbeitungswürdig.

a) Art. 5 DSGVO sieht als Grundsatz für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten u. a. vor, dass die Daten dem Erhebungszweck angemessen und erheblich sein müssen sowie

---

<sup>1</sup> Eine genaue Zahl kann bei der Anzahl der abgelehnten Anträge sowie der entzogenen b-e Presseausweise nicht genannt werden, da ein Verband insoweit nur Prozentzahlen meldete.

auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sind („Datenminimierung“).

Zweck der Datenerhebung ist im vorliegenden Fall die Ausstellung eines Presseausweises, der wiederum den Inhaber bzw. die Inhaberin als der Presse zugehörig ausweist. Dieser Zweck wird bereits durch den vollständigen Namen, die Anschrift und das Geburtsdatum in Kombination mit dem Lichtbild gewährleistet. Weder die Nationalität, noch der Geburtsort sind für eine entsprechende Identifizierung erforderlich, so dass auf die Erhebung dieser Daten verzichtet werden sollte. Dies entspricht im Übrigen auch einer mündlichen Empfehlung der Berliner Datenschutzbeauftragten, der für den Presserat zuständigen Datenschutzbehörde.

b) In Einzelfällen stellt es zudem ein Problem dar, dass aus den Presseausweisen der Klarname und die vollständige Privatadresse ersichtlich sind. Dies ist für Journalistinnen und Journalisten problematisch, die in gefährlichen Milieus, wie z. B. der Neonazi-Szene recherchieren.

## **D. Anwendungspraxis**

### **I. Bekanntmachung bei Behörden und Institutionen**

Ende 2017 informierte das seinerzeitige IMK-Vorsitzland Sachsen die Innenminister und -senatoren der Länder über die Wiedereinführung des b-e Presseausweises zum 01.01.2018. Dabei wurde den Ländern zwecks Etablierung des b-e Presseausweises empfohlen, ihre zuständigen Behörden möglichst noch im Dezember 2017 entsprechend zu unterrichten. In Niedersachsen beispielsweise wurden dem Niedersächsischen Landtag, der Niedersächsischen Staatskanzlei, den Ministerien, den Polizeidirektionen und den Kommunen nähere Informationen in Zusammenhang mit der Wiedereinführung des b-e Presseausweises übermittelt. Am 03.12.2018 erhielten die Länder ein weiteres Informationsschreiben des IMK-Vorsitzlandes Sachsen-Anhalt, in dem erneut für eine breite Streuung der allgemeinen Informationen zum b-e Presseausweis, insbesondere an die Polizei-, Ordnungs- und Sicherheitsbehörden, geworben wurde. Diesem Schreiben waren Informationen zum b-e Presseausweis für die Einstellung in die internen Polizeinetze angefügt.

Dazu, ob und wie der b-e Presseausweis in der Praxis durch Behörden anerkannt wird bzw. ob und inwieweit es hier Probleme gibt, liegen keine aussagekräftigen Daten vor. Dies hat u.a. damit zu tun, dass aufgrund der Kürze der Zeit seit Wiedereinführung des b-e Presseausweises keine entsprechenden Zahlen erhoben wurden und eine repräsentative Erhebung in der Praxis schwierig ist.

### **II. Anwendungspraxis aus Sicht des DPR**

Es sei vorangeschickt, dass angesichts der Vielzahl der ausgestellten b-e Ausweise die geringe Zahl an Anfragen an den DPR dafürspricht, dass die Anwendungspraxis in der Regel gut funktioniert.

Im Jahr 2018 sind einige Anfragen an den DPR gerichtet worden, die allerdings zeigen, dass verschiedene Fallkonstellationen bestehen, in denen noch Aufklärungsbedarf hinsichtlich des b-e Presseausweises zu bestehen scheint.

1. Mitunter unterliegen Behörden dem Irrtum, dass nur der b-e Presseausweis zur Akkreditierung bei Veranstaltungen oder zur Geltendmachung von Auskunftsansprüchen nach den Pressegesetzen der Länder berechtigt. Tatsächlich stellt der b-e Presseausweis insoweit lediglich ein Instrument dar, um den Journalistinnen und Journalisten den Nachweis und der Behörde die Überprüfung zu erleichtern.

In Einzelfällen wandten sich Journalisten an den DPR und berichteten über Schwierigkeiten, die geforderten Auskünfte zu erhalten.

2. Teilweise scheint der b-e Presseausweis auch von Behörden und anderen Institutionen als eine Art Ausweisdokument für Journalistinnen und Journalisten und der DPR bzw. die ausgebenden Verbände als eine Art Ausweisbehörde missverstanden zu werden. Wie bereits erläutert, dient der b-e Presseausweis jedoch nur dem erleichterten Nachweis, dass es sich bei der entsprechenden Person um eine Journalistin bzw. einen Journalisten handelt.

So erhielt der DPR einzelne Anfragen von Behörden, die sich über die Ausweisfunktion des b-e Presseausweises und die Funktion der ausgebenden Verbände im Unklaren waren.

## **E. Fazit und Vorschläge**

### **I. Personenbezogene Angaben im Presseausweis**

Die Mitglieder der StäKo halten es aus datenschutzrechtlichen Gründen für erforderlich, künftig auf die Angabe der Nationalität und des Geburtsortes bei Beantragung und Ausstellung des Presseausweises zu verzichten.

Vor dem Hintergrund, dass der b-e Presseausweis kein Ausweisdokument im melderechtlichen Sinne ist, sondern es sich (nur) um eine Art Nachweis für die professionelle Pressetätigkeit handelt, regen die Vertreterinnen und Vertreter der Medienverbände in der StäKo außerdem an, in Härtefällen, in denen eine Gefahr für Leib und Leben plausibel gemacht wurde, ähnlich wie bei Auskunftssperren in Melderegistern zu verfahren. Hier könnte in den b-e Presseausweis ein Pseudonym und ggf. eine andere Adresse als die Privatanschrift (z.B. die Adresse des Verbandes oder des Verlages) aufgenommen werden, sofern der oder die Betreffende über den ausstellenden Verband identifiziert werden kann.

Die Vertreterinnen und Vertreter der IMK sehen hinsichtlich eines Verzichts auf die Angabe des Namens und der Adresse Probleme, da das Fehlen oder die Pseudonymisierung üblicher Personalien die Akzeptanz des b-e Presseausweises beeinträchtigen könnte.

### **II. Optimierung des Informationsflusses**

Die Mitglieder der StäKo halten es für erforderlich, dass der b-e Presseausweis bei den Behörden und den Vertreterinnen und Vertretern der Presse einen allgemeinen Bekanntheitsgrad erreicht. Eine regelmäßige Zusammenarbeit von Behörden und Presse trägt dazu bei, Missverständnisse zu beheben und Verständnis für die jeweils andere Seite zu wecken. Regelmäßige Informationen und Schulungen zum Thema hält die StäKo für sinnvoll.

Im Gespräch mit dem IMK-Vorsitzenden Holger Stahlknecht im September 2018 hat der DPR angeregt, dass die Innenministerien (noch einmal) Informationen zum Presseausweis an die ihnen nachgeordneten Behörden weitergeben. Diese Anregung ist, wie oben unter D. I. ausgeführt, umgesetzt worden.