

Evaluationsbericht der Ständigen Kommission zum bundeseinheitlichen Presseausweis

Stand: 17.04.2023

A. Einleitung

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

Seit dem 01.01.2018 geben Journalisten- und Verlegerverbände wieder den bundeseinheitlichen Presseausweis aus. Ermöglicht wurde dies durch die am 30.11./01.12.2016 zwischen der Innenministerkonferenz (IMK) und dem Trägerverein des Deutschen Presserats geschlossenen „Vereinbarung über die Wiedereinführung eines bundeseinheitlichen Presseausweises“ (im Folgenden: Vereinbarung). Hierin ist u.a. festgelegt, wer über die Anerkennung von ausgabeberechtigten Verbänden entscheidet, welche Kriterien für die ausgabeberechtigten Verbände gelten und welche Voraussetzungen die ausweisbeantragenden Journalistinnen und Journalisten erfüllen müssen.

Die Unterschrift des zum Zeitpunkt der Wiedereinführung des bundeseinheitlichen Presseausweises amtierenden Vorsitzenden der IMK sowie das Signum des Deutschen Presserats auf dem bundeseinheitlichen 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 Ständige Kommission prüft auf Grundlage der Vereinbarung zwischen dem Deutschen Presserat und der Innenministerkonferenz (IMK), welche Verbände die Voraussetzungen für die Ausgabe des bundeseinheitlichen Presseausweises erfüllen.

Die Ständige Kommission ist paritätisch mit je zwei vom Deutschen Presserat 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 Ständige Kommission ist beim Deutschen Presserat angesiedelt, der die Geschäftsführung übernimmt. Sie tritt mindestens zweimal im Jahr zusammen – 2020 und 2021 pandemiebedingt per Video-Konferenz. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit den Video-Konferenzen finden die Sitzungen seit 2022 im Wechsel in Präsenz und als Video-Konferenz statt.

Neben der Ständigen Kommission wurde das Selbstverwaltungsgremium auf Grundlage der erwähnten Vereinbarung als weiteres Gremium eingerichtet. Es setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der zur Ausgabe des bundeseinheitlichen Presseausweises anerkannten Verbände zusammen. Es befasst sich mit praktischen Fragen der Ausstellung der Presseausweise.

II. Kriterien

Die zur Ausgabe des bundeseinheitlichen 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 insbesondere 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 Ständigen Kommission 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 Ausweisinhaberinnen und -inhabern 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 Resonanz in der Branche auf die Wiedereinführung des bundeseinheitlichen Presseausweises 2016/2017 war sehr positiv. Insgesamt stellten in dieser Phase zwölf Verbände einen entsprechenden Antrag. Hiervon wurden sechs Verbände als ausgabeberechtigt anerkannt. Hierbei handelt es sich um den Bundesverband Deutscher Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV), den Deutschen Journalisten-Verband (DJV), die Deutsche Journalistinnen und Journalisten-Union (dju in ver.di), den Fotografenverband FREELENS, den Verband Deutscher Sportjournalisten (VDS) und den Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ). Anfang 2022 trat an die Stelle des VDZ der Medienverband der freien Presse (MVFP) (s.u.). Die Anträge von sechs Verbänden wurden hingegen abgelehnt, weil diese die Kriterien der Vereinbarung nicht erfüllten.

Aktuell liegen der Ständigen Kommission zwei weitere Anträge von Antragstellern vor, die jedoch aufgrund fehlender Unterlagen derzeit nicht entscheidungsreif sind.

2. Prüfung

Der Prüfungsaufwand unterschied sich 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 Ständige Kommission legte hierzu als Orientierung für mögliche Antragsteller Anfang 2017 eine „Checkliste“ vor. Die Geschäftsstelle des Presserats bereitete sodann zu allen zwölf Anträgen im Jahr 2017 Prüflisten und Voten für das Spruchgremium vor. Die jeweilige Bearbeitungsdauer für das Anerkennungsverfahren belief sich in zehn Fällen auf einen Zeitraum von weniger als zwei Monaten, in einem Fall auf fünf Monate und in einem weiteren Fall auf insgesamt 17 Monate.

Zum Jahreswechsel 2021/2022 teilte der als ausgabeberechtigt anerkannte Verband VDZ mit, dass er zum 31.03.2022 seine Auflösung beschlossen habe. An seiner Stelle stellte der Medienverband der freien Presse (MVFP) einen Antrag auf Anerkennung als für die Ausgabe des bundeseinheitlichen Presseausweises berechtigter Verband. Beim MVFP handelt es sich um einen neu gegründeten, integrierten Bundesverband der Zeitschriftenbranche, dessen Mitglieder und Vertreter weitestgehend mit denen des VDZ übereinstimmen. Vier von fünf der Landesverbände des VDZ sind mit ihm verschmolzen. Die Mitglieder der Ständigen Kommission entschieden nach Prüfung des Antrags (in Abwesenheit des vom VDZ in die Ständigen Kommission entsandten Mitglieds), den MVFP als für die Ausgabe des bundeseinheitlichen Presseausweises berechtigten Verband anzuerkennen.

3. Ablehnungen

Die Gründe für die Ablehnung der Anträge der sechs Verbände im Jahr 2017 waren vielfältig.

Drei Anträge wurden 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 Antragsteller nicht belegte, dass er bei der Ausgabe der Presseausweise die materiellen Erteilungsvoraussetzungen tatsächlich auch ortsnahe überprüft. Ferner bestanden Zweifel, ob die personellen Voraussetzungen für eine zeitnahe Ausstellung der Presseausweise gegeben sind.

Ein weiterer Antrag wurde abgelehnt, da dem Antragsteller zum Zeitpunkt der Antragstellung ortsnahe und flächendeckende Überprüfungsmöglichkeiten fehlten.

Vergleichbares galt für den abgelehnten Antrag eines sechsten Antragstellers. Hier wurde eine ausreichende vertikale Verbandsstruktur, welche 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.

4. Überprüfung der Ablehnungskriterien

Das Kriterium der ortsnahen Überprüfungsmöglichkeiten ist weiterhin notwendig, um – insbesondere bei Medien mit lediglich oder vorrangig lokaler Bedeutung – die Berechtigung eines Antrags auf Ausstellung eines Presseausweises prüfen bzw. Zweifel an der Berechtigung ausräumen zu 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 genannt werden noch ihre Texte unter eigenem Namen veröffentlichen. Dasselbe gilt – nicht nur in Fällen lokaler Art – bei Fällen, in denen die berufliche Bezeichnung die tatsächliche hauptberufliche journalistische Tätigkeit nicht korrekt wiedergibt, so z.B., wenn eine nachweislich als Journalistin oder Journalist tätige Person als Layouter, Mediengestalter, Kamerafrau/ -mann o.ä. geführt wird. Daher ist die ortsnahe Prüfung in den beschriebenen Fällen weiterhin unabdingbar.

Auch das Kriterium einer Mindestanzahl von 1.000 hauptberuflichen Mitgliedern erscheint als Anhaltspunkt für die ausreichende Zuverlässigkeit und Funktionsfähigkeit weiterhin notwendig. Bei Unterschreitung dieser Mindestanforderung liegt es nahe, dass keine Strukturen bestehen, die eine Verbandsarbeit ermöglichen, sondern die Ausgabe von Presseausweisen vielmehr Hauptzweck der Organisation ist und/oder gewerblich betrieben wird. Insbesondere dürfen die Kriterien nach § 7 Abs. 2 der Vereinbarung nicht unterlaufen werden durch antragstellende Organisationen, die wenige oder keine Mitglieder haben und Presseausweise weit überwiegend oder ausschließlich an Nicht-Mitglieder ausgeben. Anträge von neu gegründeten Verbänden sind jedoch möglich, soweit sie ihre Zuverlässigkeit und Funktionsfähigkeit nachweisen.

Das Kriterium der Hauptberuflichkeit wird als Nachweis einer gewissen Nachhaltigkeit und Ernsthaftigkeit journalistischer Tätigkeit weiterhin als wichtig erachtet. Die Vorteile des bundeseinheitlichen Presseausweises sollen denjenigen Journalistinnen und Journalisten zugutekommen, die typischerweise besonders häufig in eine Situation kommen, in der sie sich als Vertreter der Presse legitimieren müssten. Das Kriterium der Hauptberuflichkeit soll beibehalten werden, um die Aussagekraft des bundeseinheitlichen Presseausweises zu definieren und den

Behörden die Überprüfung erleichtern, wer als Vertreterin oder Vertreter der Presse tätig ist. Die unterschiedliche Behandlung ist auch verfassungskonform. So bestätigte etwa das Verwaltungsgericht Düsseldorf in seinem Urteil vom 19.11.2018 (1 K 18527/27), dass Verbände, deren Presseausweise aufgrund abweichender Ausstellungs-praxis nicht dieselbe Anerkennung wie der bundeseinheitliche Presseausweis erfahren, und Journalistinnen und Journalisten, die nicht hauptberuflich tätig sind, nicht in ihrer Grundrechtsausübung beschränkt werden. Nach den noch nicht rechtskräftigen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts NRW in seinem Urteil vom 26.08.2021 (15 A 105/19) stellt der behördlich anerkannte bundeseinheitliche Presseausweis eine zulässige Form der Grundrechtsförderung dar. Das Kriterium der Hauptberuflichkeit der journalistischen Tätigkeit ist Ausdruck einer zulässigen Typisierung, da an die Hauptberuflichkeit der journalistischen Tätigkeit die weitere Annahme geknüpft wird, damit sei regelmäßig eine besonders häufige Notwendigkeit der Legitimierung als Pressevertreter verbunden.

5. Gerichtsverfahren bezüglich der Anerkennung als ausgabeberechtigter Verband

Zwei der abgelehnten Antragsteller wendeten sich mit einer Klage gegen den Ablehnungsbescheid.

a. Eine sich als „Verband“ bezeichnende Aktiengesellschaft erhob bereits im Juli 2017 Klage vor dem Verwaltungsgericht Berlin gegen den Trägerverein des Deutschen Presserats und die Ständige Kommission u. a. mit dem Begehren, als ausgabeberechtigter Verband anerkannt zu werden. Hier hat der Beklagte Rechtswegrüge erhoben. In dem Verfahren ist weder über die Rechtswegrüge entschieden noch ein Verhandlungstermin anberaumt worden. Mit Blick auf das parallel anhängige Revisionsverfahren beim Bundesverwaltungsgericht (siehe unter lit. b.) hat die Klägerseite angeregt, das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Berlin ruhend zu stellen. Dem hat der Trägerverein als einer der Beklagten zugestimmt.

b. Die vorgenannte Aktiengesellschaft hatte weiter im November 2017 vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf Klage gegen das Innenministerium NRW erhoben. In diesem Verfahren wollte sie u. a. gerichtlich feststellen lassen, dass sie berechtigt sei, für ihre Mitglieder Presseausweise auszustellen, die auf der Rückseite eine Anerkennung durch den Vorsitzenden der IMK tragen. Mit Urteil vom 20.11.2018 hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf die Feststellungsklage abgewiesen und gleichzeitig die Berufung zugelassen. Das Verwaltungsgericht 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 Ständigen Kommission, auf die es in dem Verfahren ebenfalls nicht entscheidend ankam, hat das Verwaltungsgericht angemerkt, dass diese kritisch in den Blick zu nehmen seien.

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgericht Düsseldorf hat das Oberverwaltungsgericht NRW im August 2021 zurückgewiesen. Das Gericht hält die von der Klägerin abgelehnte Differenzierung zwischen haupt- und nebenberuflichen Journalistinnen und Journalisten für zulässig und verneint auf dieser Grundlage den von der Klägerin geltend

gemachten Anspruch auf Gleichbehandlung ihrer Presseausweise mit den bundeseinheitlichen Presseausweisen.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision zugelassen, die Klägerin hat Revision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt.

c. Ein weiterer Verband klagte vor den Verwaltungsgerichten gegen das Land Bayern (Verwaltungsgericht München) sowie das Land Hessen (Verwaltungsgericht Wiesbaden). Er begehrt, dass diese seinen Presseausweis in gleicher Weise anerkennen wie den bundeseinheitlichen Presseausweis. Zudem verlangte er, dass die Länder mit geeigneten Maßnahmen verbindlich gegenüber allen ihren Behörden sicherstellen, dass sein Presseausweis in gleicher Weise anerkannt wird. Das Verwaltungsgericht München wies die Klage als unzulässig ab; Rechtsmittel wurden nicht eingelegt.

d. Zudem erhob ein abgelehnter Verband eine wettbewerbsrechtliche Klage gegen das Land Niedersachsen vor dem Landgericht Berlin, in welcher dieser auf Unterlassung der Mitwirkung in der Ständigen Kommission klagt. Das Landgericht Berlin sah den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten als nicht gegeben an und verwies auf die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Berlin. Der hiergegen gerichteten Beschwerde des Verbandes gab das Kammergericht Berlin statt. Das Klageverfahren wurde daher vor dem Landgericht Berlin weitergeführt; dort wurde die Klage abgewiesen. Über die gegen dieses Urteil eingelegte Berufung hat das Kammergericht Berlin noch nicht entschieden.

e. Der vorgenannte Verband führt außerdem vor dem Landgericht Hamburg eine wettbewerbsrechtliche Unterlassungsklage gegen den Trägerverein, die Ständige Kommission und drei Bundesländer. Das Landgericht Hamburg hat die Sache an das Verwaltungsgericht Hamburg verwiesen. Gegen den Beschluss haben beide Parteien sofortige Beschwerde eingelegt, die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Hamburg über die Beschwerde steht noch aus.

6. Vorgehen gegen Plagiate

Der Trägerverein des Deutschen Presserats und die Ständige Kommission gehen nachhaltig gegen Plagiate des bundeseinheitlichen Presseausweises vor. Das vom Deutschen Journalisten-Verband erstellte und beim Deutschen Patent- und Markenamt eingetragene Design des Ausweises ist rechtlich geschützt, dem Trägerverein ist das Nutzungsrecht daran eingeräumt worden.

Der Trägerverein des Deutschen Presserats und die Ständige Kommission haben bei Verletzung des Designrechts bislang in allen Fällen erfolgreich Unterlassungsansprüche durchgesetzt. In einem Fall musste der Trägerverein Klage gegen einen Verletzer wegen Erstattung der Rechtsverfolgungskosten führen. In dem Verfahren vor dem Landgericht Berlin setzte er sich vollumfänglich durch.

Im jüngsten Fall hatte ein nicht-berechtigter Verband mit Beginn des Jahres 2023 Presseausweise an seine Mitglieder herausgegeben, die sich auffallend des Designs des bundeseinheitlichen Presseausweises bedienen. Auch hier gingen der Trägerverein des Deutschen Presserats und die Ständige Kommission nachhaltig vor und bekamen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens vom LG Berlin vollumfänglich Recht. Das Gericht untersagte dem Verband, den Presseausweis in dieser Weise herzustellen bzw. herstellen zu

lassen, anzubieten oder in Verkehr zu bringen. Ferner wurde der Verband verpflichtet, sämtliche Rohlinge herauszugeben und die gesamten Verfahrenskosten zu tragen.

C. Ausgabep Praxis Presseausweise

I. Statistik

Gemäß § 14 der Vereinbarung sind die ausgebenden Verbände verpflichtet, die Anzahl der ausgestellten Presseausweise und die Anzahl der Ablehnungen und Entziehungen sowie die Gründe dafür zu erfassen. Diese Informationen werden dann über das Selbstverwaltungsgremium der Ständigen Kommission vorgelegt.

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 81.324 Presseausweise ausgegeben. In mehr als 500 Fällen wurden die Anträge abgelehnt und in einer vergleichbaren Zahl von Fällen wurden erteilte Presseausweise entzogen¹.

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 Täuschungsversuche bei der Antragstellung genannt.

Im Jahr 2019 wurden 78.500 bundeseinheitliche Presseausweise ausgegeben, 673 Anträge abgelehnt und 26 Presseausweise entzogen. Hauptgrund für die Ablehnung von Anträgen war erneut der fehlende Nachweis der Hauptberuflichkeit. Grund für die Ausweisentziehungen war zumeist die Beendigung der Mitgliedschaft im Verband bzw. die Berufsaufgabe. In je einem Fall erfolgte die Entziehung des Ausweises wegen Urkundenfälschung bzw. der rechtskräftigen Verurteilung des Inhabers wegen Volksverhetzung im Zusammenhang mit seiner publizistischen Tätigkeit.

Im Jahr 2020 wurden 76.058 bundeseinheitliche Presseausweise ausgegeben, 456 Anträge abgelehnt und 72 Presseausweise entzogen. Ablehnungsgrund war wiederum mehrheitlich der fehlende Nachweis der Hauptberuflichkeit. Bei den Entziehungen lag der Grund zumeist in der Beendigung der Mitgliedschaft im Verband bzw. im Erreichen des Rentenalters. In einem Fall wurde der Presseausweis entzogen, da der Antragsteller in Zusammenhang mit seiner journalistischen Tätigkeit strafrechtlich verurteilt worden war und damit keine verantwortliche, im öffentlichen Interesse liegende journalistische Tätigkeit (Kriterium nach § 9 der Vereinbarung) mehr vorlag.

Im Jahr 2021 gaben die Verbände 67.963 bundeseinheitliche Presseausweise aus. Die Verbände lehnten 631 Anträge auf Erstellung eines bundeseinheitlichen Presseausweises ab. Als Gründe für die Ablehnungen wurden vor allem fehlende oder unzureichende aktuelle Nachweise der hauptberuflichen journalistischen Tätigkeit oder PR-Tätigkeiten bzw. ehrenamtliche journalistische Tätigkeiten genannt. Hinzu kamen noch 39 Fälle, in denen die Verbände die ausgestellten Ausweise wieder entzogen. Grund war hier insbesondere die Beendigung der Mitgliedschaft im Verband bzw. die Beendigung der journalistischen Tätigkeit.

¹ Eine genaue Zahl kann bei der Anzahl der abgelehnten Anträge sowie der entzogenen bundeseinheitlichen Presseausweise nicht genannt werden, da ein Verband insoweit nur Prozentzahlen meldete.

Die Zahlen der jährlich abgelehnten Anträge, welche bis auf das Jahr 2020 deutlich über 500 abgelehnten Anträgen lagen, dokumentiert, dass die ausgabeberechtigten Verbände die in der Vereinbarung niedergelegten Voraussetzungen für die Ausstellung von bundeseinheitlichen Presseausweisen gründlich prüfen und hier eine funktionierende Prüfpraxis existiert.

Die konkreten Gründe dafür, dass eine Person, welche in den Jahren zuvor einen Presseausweis beantragt und erhalten hat, keinen Antrag mehr stellt, können durch die ausgabeberechtigten Verbände naturgemäß nicht erfasst werden. Der Umstand, dass die Zahl der ausgegebenen bundeseinheitlichen Presseausweise seit Wiedereinführung 2018 in geringem Umfang rückläufig ist, lässt sich jedoch mit den Entwicklungen in der Branche erklären: So ist aufgrund der Zusammenlegung von Lokal- zu Zentralredaktionen insbesondere im Lokaljournalismus ein Rückgang der Zahl von Redakteurinnen und Redakteuren zu verzeichnen. Hinzu kommt, dass viele freiberuflich tätige Journalistinnen und Journalisten immer weniger allein von ihrer journalistischen Arbeit leben können und ihr Einkommen durch nicht-journalistische Tätigkeiten aufstocken, wie z.B. im PR-Bereich, als Pressesprecherinnen und -sprecher oder als Fotografen bzw. Fotografinnen im werblichen Bereich. Dies führt dazu, dass einige nicht (mehr) das Kriterium der Hauptberuflichkeit erfüllen, welches Voraussetzung für die Erteilung eines bundeseinheitlichen Presseausweises ist.

II. Website zum bundeseinheitlichen Presseausweis

Um Antragstellenden eines Presseausweises, aber auch Behörden und anderen Institutionen an einem zentralen Ort Informationen zum Presseausweis zur Verfügung zu stellen, wurde im Jahr 2018 durch den Presserat der Relaunch der Website <https://presseausweis.org/> in Angriff genommen. Diese ist seit Frühjahr 2019 abrufbar und stellt eine wichtige Informationsquelle dar.

III. Angabe der persönlichen Daten auf dem bundeseinheitlichen Presseausweis

Die Vereinbarung sieht vor, welche personenbezogenen Daten der bundeseinheitliche Presseausweis enthält (s. § 11 Abs. 2 der Vereinbarung). Dies sind der Vor- und Zuname, die Anschrift, Geburtsdatum, Geburtsort und Staatsangehörigkeit sowie ein Lichtbild der Inhaberin bzw. des Inhabers.

Unter Nr. IV. im Zwischenbericht wurde dargestellt, dass diese Kriterien mit Blick auf die Vorgaben der DSGVO sowie den Umstand, dass es für Journalistinnen und Journalisten bei Recherchen in kriminellen Milieus durch eine Offenlegung ihres Klarnamens und der Wohnanschrift eine reelle Gefahr für Leib und Leben darstellen kann, überarbeitungswürdig erscheinen. Als erste Konsequenz beschloss die Ständige Kommission am 20.09.2019, dass es dem Regelungsgehalt des § 11 Abs. 2 der Vereinbarung entspricht, wenn auf dem bundeseinheitlichen Presseausweis anstelle der Privatadresse der Inhaberin oder des Inhabers in Ausnahmefällen auch die Adresse der Redaktion, des Verlages oder des ausgebenden Verbandes wiedergegeben wird. Die IMK hat diesen Beschluss in ihrer Sitzung im Dezember 2019 zur Kenntnis genommen.

Weiter besteht Einigkeit unter den Mitgliedern der Ständigen Kommission, dass künftig die Angabe des Geburtsortes und der Nationalität entfallen soll (siehe auch Abschnitt E. I. erster Absatz des Zwischenberichts). Diese Angaben werden nicht als zwingend erforderlich erachtet, um die Ausweisinhaberin oder den Ausweisinhaber identifizieren zu können. Darüber hinaus sprechen auch datenschutzrechtliche Erwägungsgründe für einen Verzicht. Zur Umsetzung ist

eine Anpassung des Wortlauts von § 11 Abs. 2 der Vereinbarung erforderlich. Diese setzt gemäß § 17 der Vereinbarung eine Freigabe durch den Trägerverein des Deutschen Presserats e. V. und die IMK voraus.

D. Anwendungspraxis

I. Anwendungspraxis aus Sicht der Behörden

1. Wiedereinführung 2017/2018

Ende 2017 informierte das seinerzeitige IMK-Vorsitzland Sachsen die Innenminister und Innensenatoren der Länder über die Wiedereinführung des bundeseinheitlichen Presseausweises zum 01.01.2018. Dabei wurde den Ländern zwecks Etablierung des bundeseinheitlichen 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 bundeseinheitlichen 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 bundeseinheitlichen Presseausweis, insbesondere an die Polizei-, Ordnungs- und Sicherheitsbehörden, geworben wurde. Diesem Schreiben waren Informationen zum bundeseinheitlichen Presseausweis für die Einstellung in die internen Polizeinetze angefügt.

2. Umfrage 2022

Vor dem Hintergrund der gemäß § 15 Absatz 2 der Vereinbarung vorgesehenen Evaluation wurde zur Anwendungspraxis des bundeseinheitlichen Presseausweises am 09.03.2022 eine Umfrage bei den Ländern und dem Bundesministerium des Innern durchgeführt. In insgesamt zehn Fragestellungen wurden Informationen u. a. zur Bekanntgabe des bundeseinheitlichen Presseausweises, zur Durchführung von Fortbildungen, zu Unterschieden in Bezug auf das Akkreditierungsverfahren im Verhältnis zu anderen Presseausweisen, zu Erkenntnissen über eine mögliche Schlechterstellung u. a. wegen des Erfordernisses der Hauptberuflichkeit für den Erhalt des bundeseinheitlichen Presseausweises und zu sonstigen Problematiken erbeten. Außer einem Land beteiligten sich alle Befragten; das BMI antwortete für den Bereich der Bundespolizei.

Zur Bekanntgabe der Wiedereinführung des bundeseinheitlichen Presseausweises ergab die Umfrage, dass diese im Zuge der Wiedereinführung großflächig und auf unterschiedliche Weise erfolgte. Neben der Einstellung von Informationen im Intranet oder behördeninternen Netzen gab es auch gezielte Informationsschreiben und Flyer sowie Thematisierungen auf Fortbildungen. Lediglich in zwei Ländern gab es keine Bekanntmachungen.

Ein Bedarf an Fortbildungen zur Akkreditierung von Journalistinnen und Journalisten und zur Frage der Anerkennung von Presseausweisen wurde von rund der Hälfte der Befragten verneint; auch unter Hinweis darauf, dass Themen wie z. B. „Pressefreiheit, Umgang mit Pressevertreterinnen und -vertretern, polizeirechtlicher Umgang mit Presseausweisen“ regelmäßiger Bestandteil der polizeilichen Ausbildung sei. Sieben Länder führen zu unterschiedlichen Themen, u. a. zu Fragen der Akkreditierung und Anerkennung von Presseausweisen, teilweise anlassbezogene Fortbildungen durch. Ansonsten wird ein

Informationsbedarf in Bezug auf die von den Polizeikräften vorzunehmende Bewertung von anderen Presseausweisen als dem bundeseinheitlichen Presseausweis gesehen.

Unterschiede bei der Anerkennung des bundeseinheitlichen Presseausweises und anderer Presseausweise im Rahmen von Akkreditierungsverfahren gibt es in sechs Ländern nicht. Davon hat ein Land unter Hinweis auf die verfassungsrechtlich geschützte Pressefreiheit geäußert, dass in Bezug auf die Anerkennung generell kein Unterschied zwischen dem bundeseinheitlichen Presseausweis und anderen Presseausweisen gemacht werden sollte.

Ausweislich von vier Rückmeldungen wird bei der Vorlage eines bundeseinheitlichen Presseausweises das Prüfungsverfahren verkürzt. Ein Land verlangt bei der Vorlage anderer Ausweise einen Arbeitsausweis journalistischer Tätigkeit, wenn die betreffende Person nicht bereits als Journalistin oder Journalist bekannt ist. In diesem Zusammenhang wurde mehrfach betont, dass sich Pressevertreterinnen und Pressevertreter auch mit anderen Presseausweisen oder sonstigen Nachweisen legitimieren können.

In diesem Zusammenhang wurde auf einen Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 10.05.2017 (3 A 726/16) hingewiesen, der das in jenem Verfahren vorangegangene Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 28.06.2016 (2 K 3947/14) unwidersprochen ließ. Dort hatte das Verwaltungsgericht Dresden ausgeführt, dass ein Presseausweis, der praktisch jedermann ohne inhaltliche Prüfung gegen eine kostenpflichtige Mitgliedschaft in einem Verband erteilt wird, nicht geeignet sei, um eine journalistische Tätigkeit nachzuweisen.

Die Hälfte der befragten Länder meldete Fehlanzeige auf die Frage, ob Eingaben oder Kritik hinsichtlich einer möglichen Schlechterstellung von Personen, die sich mit anderen Presseausweisen legitimieren wollten, eingingen. Ansonsten bezog sich die gegenüber den Ländern vorgetragene Kritik insbesondere auf das Erfordernis der Hauptberuflichkeit. Im Übrigen wurde auf vereinzelte Vorträge z. B. von Freizeitjournalisten hingewiesen, die die Kriterien für den bundeseinheitlichen Presseausweis nicht erfüllen können, und von Personen, von denen zusätzlich zu einem von ihnen vorlegten anderen Presseausweis noch ein Arbeitsnachweis gefordert wurde. Ohne Angabe der jeweiligen Inhalte gab es schließlich Hinweise auf Vorträge, die sich an den jeweils amtierenden IMK-Vorsitz richteten und von dort zentral beantwortet wurden.

Als sonstige Problematik wurde dargestellt, dass Personen insbesondere aus dem rechten Spektrum versucht hätten, sich als Journalistin oder als Journalist zu legitimieren, um sich hierdurch Vorteile zu verschaffen; z. B. Terminhinweise und Presseeinladungen zu erhalten oder bei Versammlungen in Bereiche zu gelangen, die Pressevertreterinnen und Pressevertretern vorbehalten waren. Ähnliche Vorgänge sind im Rahmen von Demonstrationen gegen die Corona-Schutzmaßnahmen beobachtet worden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich der bundeseinheitliche Presseausweis bei den Behörden weitgehend in der Praxis bewährt hat und als ein hilfreiches Instrument angesehen wird, u. a. um Versuche von unberechtigten Personen, sich als Vertretung der Presse auszugeben, abzuwehren. Zwei Länder würden in Anbetracht der Vielzahl an unterschiedlichen Akkreditierungsmöglichkeiten eine weitere Vereinheitlichung begrüßen, wobei sich ein Land für die Ausgabe eines einheitlichen Ausweises an alle Vertreterinnen und Vertreter der Presse unabhängig von dem Erfordernis einer Hauptberuflichkeit ausgesprochen hat.

II. Anwendungspraxis aus Sicht des Deutschen Presserats

Die im Zwischenbericht enthaltene Feststellung, dass die Anwendungspraxis in der Regel gut funktioniert, hat sich im Grundsatz bestätigt.

Seit 2018 sind allerdings einige Anfragen an den Presserat gerichtet worden, die zeigen, dass bei Einsatzkräften der Polizei und Pressestellen von Behörden und Unternehmen, wie z.B. Messe- oder sonstigen Veranstaltern, teilweise noch Aufklärungsbedarf hinsichtlich des bundeseinheitlichen Presseausweises besteht.

Mitunter wurde von Behörden und Unternehmen irrig angenommen, dass nur der bundeseinheitliche Presseausweis zur Akkreditierung bei Veranstaltungen oder zur Geltendmachung von Auskunftsansprüchen nach den Pressegesetzen der Länder berechtigt. Tatsächlich stellt der bundeseinheitliche Presseausweis insoweit lediglich ein Instrument unter mehreren dar, um den Journalistinnen und Journalisten den Nachweis und der Behörde die Überprüfung zu erleichtern.

In Einzelfällen wandten sich Journalistinnen bzw. Journalisten an den Deutschen Presserat und berichteten über Schwierigkeiten, die geforderten Auskünfte zu erhalten.

Zugleich scheint der bundeseinheitliche Presseausweis bisweilen auch von Behörden und anderen Institutionen als eine Art Ausweisdokument für Journalistinnen und Journalisten missverstanden worden zu sein, welches für die journalistische Eigenschaft gleichsam konstitutiv sei. Wie bereits erläutert, dient der bundeseinheitliche Presseausweis jedoch nur dem erleichterten Nachweis, dass es sich bei der entsprechenden Person um eine hauptberufliche/n Journalistin bzw. einen Journalisten handelt. So erhielt der Presserat einzelne Anfragen von Behörden, die sich über die Ausweisfunktion des bundeseinheitlichen Presseausweises und die Funktion der ausgebenden Verbände im Unklaren waren.

Zudem wurde der Presserat von einzelnen Journalistinnen und Journalisten, welche nicht Inhaber bzw. Inhaberin eines bundeseinheitlichen Presseausweises sind, auf eine andere, aber mit der vorgeschilderten Konstellation vergleichbare Situation aufmerksam gemacht. Hiernach akzeptieren einzelne öffentliche und private Institutionen den bundeseinheitlichen Presseausweis als einziges Dokument zur Akkreditierung von Journalistinnen und Journalisten. Diese Praxis wird sowohl vom Presserat als auch von den Mitgliedern der Ständigen Kommission ausdrücklich missbilligt, schränkt sie doch die Pressefreiheit von Journalistinnen und Journalisten ungerechtfertigt ein. Presserat und Ständige Kommission appellieren daher an die jeweiligen Institutionen, eine eigenständige Prüfung der Journalisteneigenschaft vorzunehmen und auch andere Nachweise für die journalistisch-redaktionellen Tätigkeit (wie z.B. Redaktionsschreiben, Vorlage von Veröffentlichungen usw.) zu akzeptieren.

Das geschilderte Problem betraf neben privaten Unternehmen sowie Behörden und Einrichtungen der Länder auch solche des Bundes. Insoweit wäre es aus Sicht des Deutschen Presserats wünschenswert, dass die Behörden verstärkt darauf hinwirken, den Bekanntheitsgrad des bundeseinheitlichen Presseausweises und seiner Funktion weiter zu steigern und die Länder ihre Kontakte zu Bundesbehörden nutzen, um auch diese über Funktion des bundeseinheitlichen Presseausweises zu informieren.

Auch der Deutsche Presserat engagiert sich in diesem Bereich. So ist für die kommenden Jahre die Durchführung des Projekts „Schutz der freien Berichterstattung“ geplant. Ziel des Projekts ist es, Polizeipressesprecherinnen und -sprecher sowie Einsatzkräfte bei Großlagen u.a. über die

Aufgaben der Medien, ihre Arbeitsweisen, Berufsethik und Gesetzesgrundlagen zu informieren. Da in diesem Zusammenhang auch der Nachweis der Eigenschaft als Journalistin bzw. Journalist eine Rolle spielt, ist im Rahmen der Schulung auch ein Informationsteil zum bundeseinheitlichen Presseausweis geplant. Das Projekt wird durch die Bundesbeauftragte für Kultur und Medien finanziell gefördert.

E. Fazit und Vorschläge

Mit der Evaluation sind sowohl der Anerkennungsprozess und -praxis (insbesondere die entsprechenden gerichtlichen Entscheidungen) sowie die Ausgabepraxis des bundeseinheitlichen Presseausweises beleuchtet worden. Abschließend ist festzustellen, dass der bundeseinheitliche Presseausweis Vertreterinnen und Vertretern der Presse als Nachweis ihrer journalistischen Tätigkeit dient und sie in der Wahrnehmung ihres oder seines Auskunftsrechts gegenüber den Behörden unterstützt.

Der Umgang mit dem bundeseinheitlichen Presseausweis in der Praxis wird begrüßt. Die Mitglieder der Ständigen Kommission halten es - auch auf Grundlage der vorstehenden Bewertung des Deutschen Presserates – ergänzend für erforderlich, dass der bundeseinheitliche Presseausweis bei den Behörden und den Vertreterinnen und Vertretern der Presse einen allgemeinen Bekanntheitsgrad erreicht. Regelmäßige Kontakte von Behörden und Presse tragen dazu bei, Missverständnisse zu beheben und Verständnis für die jeweils andere Seite zu wecken. Auch regelmäßige Informationen und Schulungen zum Thema hält die Ständige Kommission für sinnvoll.

Die Rückmeldungen in Bezug auf die Bund-Länder-Umfrage lassen sich wie folgt bewerten:

- a. Soweit Schulungsdefizite seitens der Einsatzkräfte festgestellt werden, sind die für sie zuständigen Behörden des Bundes und der Länder gehalten, diesen durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen zu begegnen. Es ist wünschenswert, die Einsatzkräfte auf geeignete Weise zu schulen, damit diese in die Lage versetzt werden, seriöse Legitimationsnachweise zu identifizieren und anzuerkennen. Informationsmaterial zum bundeseinheitlichen Presseausweis und dessen Aussagegehalt wurde - wie oben ausgeführt - den Ländern wiederholt vom jeweiligen IMK-Vorsitzland zur Verfügung gestellt. Zudem stehen Presserat und Journalisten- und Verlegerverbände den Ländern und Bund bei Bedarf gerne als Ansprechpartner zur Verfügung.
- b. Die Ständige Kommission hebt positiv hervor, dass laut dem Umfrageergebnis auch weitere geeignete Legitimationspapiere neben dem bundeseinheitlichen Presseausweis in der Akkreditierungspraxis der Länder berücksichtigt werden. Dies entspricht dem in § 11 Abs. 3 der Vereinbarung über die Wiedereinführung eines bundeseinheitlichen Presseausweises festgehaltenen Sinn und Zweck des bundeseinheitlichen Presseausweises. Die Vorlage des bundeseinheitlichen Presseausweises erleichtert den Behörden zwar die Überprüfung, wer als Vertreterin oder Vertreter der Presse tätig ist. Die Anerkennung weiterer Nachweise ist durch die Wiedereinführung des bundeseinheitlichen Presseausweises jedoch nicht tangiert.
- c. Im Rahmen der Umfrage wurde seitens eines Bundeslandes vorgetragen, dass ein einheitlicher Ausweis für alle Pressevertreterinnen und Pressevertreter aus Gründen der besseren Erkennbarkeit und einfacheren Zuordnung für die Polizei von Vorteil sei. Die Ständige Kommission weist darauf hin, dass der bundeseinheitliche Presseausweis die

Inhaberin oder den Inhaber in der Wahrnehmung ihrer oder seiner Tätigkeit unterstützen und damit ihre oder seine Berufsausübung erleichtern soll. Aus behördlicher Sicht soll wiederum der Aufwand der Überprüfung journalistischer Tätigkeiten reduziert werden, indem jedenfalls für einen bedeutenden Teil der Journalistinnen und Journalisten regelmäßig auf den Nachweis durch einen Presseausweis zurückgegriffen werden kann und hierdurch die Effektivität des Verwaltungshandelns erhöht wird (VG Düsseldorf, Urteil vom 19.11.2018- 1 K 18527/17). Darüber hinaus stehen in Ausübung der Presse- und Berufsausübungsfreiheit durch die Vertreterinnen und Vertreter der Presse weitere Akkreditierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Einführung eines einheitlichen Presseausweises würde jene Freiheiten in einer nicht zulässigen Weise einschränken.