

Stellungnahme des DPV Deutscher Presse Verband – Verband für Journalisten e.V.

vom 18.05.2022 zu

TOP 13.2

der Tagesordnung der Kreistagssitzung vom 20.05.2022

141/2022 KT „Antrag des Abgeordneten Ruffert betreffend XXVII. Nachtragsatzung zur Änderung des § 4a "Film- und Tonaufnahmen" der Hauptsatzung für den Landkreis Marburg-Biedenkopf und II. Änderung der Geschäftsordnung für den Kreistag des Landkreises Marburg-Biedenkopf in Bezug auf die Neufassung einer näheren Regelung zu den in der Hauptsatzung zugelassenen Film- und/oder Tonaufnahmen“

[https://marburg-biedenkopf.ratsinfomanagement.net/vorgang/?
_UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZXpP9pU01_WC5NjdbCtp_ss](https://marburg-biedenkopf.ratsinfomanagement.net/vorgang/?_UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZXpP9pU01_WC5NjdbCtp_ss)

Sehr geehrter Herr Dr. Michler,

mit Schreiben vom 09.05.2022 baten Sie uns um eine Stellungnahme zu den im Kreistag Marburg-Biedenkopf geplanten Regelungen für Film- und Tonaufnahmen. Dieser Bitte wollen wir hiermit nachkommen. Zusätzlich informieren wir weitere involvierte Stellen direkt zum Sachverhalt.

Der DPV Deutscher Presse Verband vertritt seit 1989 im gesamten Bundesgebiet hauptberuflich tätige Journalisten, hat knapp 7.000 Mitglieder und gibt an diese einen eigenen Presseausweis heraus. Der DPV ist die tariffreie Spitzenorganisation der hauptberuflich tätigen Journalisten in Deutschland. Die Mitglieder arbeiten in allen Medienbereichen, in denen professioneller Journalismus ausgeübt wird und erreichen ein millionenfaches Publikum.

Über den Presseausweis legitimieren sich Journalisten gegenüber den Behörden oder der Polizei bzw. bei öffentlichen Veranstaltungen. Ein Presseausweis ist daher elementar für die Tätigkeit eines Journalisten und damit für die Grundrechtsausübung. Neben dem sogenannten bundeseinheitlichen Presseausweis gibt es eine Vielzahl anderer Presseausweise von verschiedenen Verbänden. Als Berechtigungsnachweis sind üblicherweise anerkannt: die Vorlage eines Presseausweises, eine Bestätigung des Arbeitgebers, dass der Mitarbeiter als Journalist arbeitet oder die Vorlage eines entsprechenden Auftrages.

I. § 4a Hauptsatzung

Die geplante Regelung in § 4a Abs. 1 der Hauptsatzung ist zunächst neutral formuliert und schreibt einen „Nachweis über die Berechtigung“ fest. Damit ist unseres Erachtens gemeint, dass ein Nachweis darüber zu führen ist, dass die Film- und Tonaufnahmen journalistischen Zwecken dienen; mithin derjenige, der die Aufnahmen anfertigt, journalistisch arbeitet.

Diese Formulierung wird den Gewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG noch gerecht. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistet als subjektives Abwehrrecht neben der Verbreitung von Presseerzeugnissen auch alle Tätigkeiten, die wesensmäßig mit der Pressearbeit im Zusammenhang stehen. Dies reicht von der Beschaffung der Information, über deren Verarbeitung bis hin zu ihrer Verbreitung. Dazu gehören auch der Zugang und die Erstellung von Film- und Tonaufnahmen innerhalb einer öffentlichen Kreistagssitzung bzw. der öffentlichen Sitzungen der Ausschüsse. Der Journalist kann frei darüber entscheiden, in welcher Form er seine Erzeugnisse veröffentlichen möchte. Insofern wäre auch der Einwand unzulässig, dass weiterhin eine Wortberichterstattung möglich sei. So ist auch die Herstellung und Verwendung von Film- und Tonaufnahmen als wesentlicher Bestandteil der Pressearbeit vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erfasst. Erst der freie Zugang zu entsprechenden (politischen) Gremien und die Möglichkeit einer Film- und Tonaufnahme ermöglicht es den Pressevertretern, ihre Aufgabe innerhalb der freiheitlichen Demokratie effektiv wahrzunehmen. Das Erstellen von Bildaufnahmen (auch von Gerichtsaufnahmen) wurde explizit durch das Bundesverwaltungsgericht als Voraussetzung der Publikation benannt.

BVerwG, Urteil vom 28.03.2012 – 6 C 12/11, NJW 2012, 2676, Rn. 35.

Das Zugangsrecht zu öffentlichen Veranstaltungen kann beschränkt werden, solange diese Beschränkungen der Bedeutung der Presse gerecht werden und den Voraussetzungen für gesetzliche Einschränkungen nach Art. 5 Abs. 2 GG entsprechen. Ein allgemeiner Berechtigungsnachweis fällt unter diese Kategorie einer noch zulässigen Beschränkung. So ist es anerkannt, dass staatliche Stellen grundsätzlich befugt sind, die Legitimation von Journalisten zu überprüfen, da sie aufgrund ihrer Aufgabe besondere Zugangs- und Informationsmöglichkeiten erhalten.

In § 4a Abs. 3 der Hauptsatzung wird die aus unserer Sicht problematische Regelung von der Satzungsebene in die Geschäftsordnungsebene verschoben.

II. § 7a Geschäftsordnung

Die Begrenzung der Nachweisführung in der Geschäftsordnung auf den so genannten „bundeseinheitlichen“ Presseausweis (selbstverständlich stellt auch der DPV seinen Presseausweis bundeseinheitlich aus) oder ein Auftragsbestätigungsschreiben führt im Ergebnis zu einer unzulässigen Beschränkung der Pressefreiheit für eine Vielzahl von Journalisten.

Die Regelung in der Geschäftsordnung führt zu einem Eingriff in die Pressefreiheit der Journalisten bzw. Medienvertreter.

1. Nachweisführung über den so genannten bundeseinheitlichen Presseausweis
Ein Presseausweis gewährleistet das angemessene Funktionieren der Presse, indem er die Durchsetzung des Auskunftsanspruchs eines jeden Journalisten maßgeblich erleichtert. Den tätigen Journalisten auf den Nachweis mittels des so genannten bundeseinheitlichen Presseausweises festzulegen, schränkt diesen in der Ausübung seiner Tätigkeit ein. Dies hängt maßgeblich mit den Kriterien zusammen, die an die Ausgabe des so genannten bundeseinheitlichen Presseausweises geknüpft werden.

Den so genannten bundeseinheitlichen Presseausweis darf ebenso wie den Presseausweis des DPV nämlich nur erhalten, wer hauptberuflich als Journalist tätig ist. Eine Differenzierung danach, ob man haupt- oder nebenberuflich als Journalist tätig ist, ist Art. 5 Abs. 1 GG jedoch trotzdem fremd. Die Pressefreiheit wird umfassend gewährleistet und nicht nur denjenigen, die hauptberuflich als Journalisten arbeiten. Dabei bedeutet hauptberuflich in diesem Zusammenhang, dass aus der journalistischen Tätigkeit auch der überwiegende Teil des Lebensunterhalts bestritten werden muss. Nebenberuflich tätige Journalisten, aber auch Journalistikstudenten, werden durch den Verweis in der Regelung auf den bundeseinheitlichen Presseausweis daher von der

Berichterstattung in Form von Film- und Tonaufnahmen aus dem Kreistag ausgeschlossen.

Die Erfahrungen in der Vergangenheit haben darüber hinaus gezeigt, dass nicht abschließende Aufzählungen – die wie hier durch die Wahl des Wortes „insbesondere“ rechtstechnisch umgesetzt werden – zumeist abschließend verstanden werden. Die Entscheidungsmöglichkeiten zur Zulassung anderer Nachweise werden in der Regel nicht ergriffen. Es ist einfacher sich auf die genannten Beispiele zu beziehen und so andere Nachweise abzulehnen. Insbesondere wenn Entscheidungen unter Zeitdruck gefällt werden müssen, werden vertiefte Prüfungen nicht durchgeführt. Es ist daher zu befürchten, dass andere Presseausweise als der so genannte bundeseinheitliche Presseausweis zur Nachweisführung nicht anerkannt werden.

Durch die explizite Benennung des so genannten bundeseinheitlichen Presseausweises als stets zulässige Nachweismöglichkeit entsteht eine einseitige Bevorzugung dieses Ausweises. Damit ist zwangsläufig auch ein Eingriff in das zwischen den verschiedenen Presseverbänden bestehende Wettbewerbsverhältnis verbunden. Die staatliche Neutralitätspflicht und Art. 3 Abs. 1 GG verlangen jedoch eine Gleichbehandlung der unterschiedlichen Presseausweise.

Diese Ungleichbehandlung der Presseausweise – durch Bevorzugung des so genannten bundeseinheitlichen Presseausweises – führt auch zu einer Ungleichbehandlung der einzelnen Journalisten, die Zugang zu den Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse benötigen, um eine Berichterstattung in Bild und Ton fertigen zu können. Die Ungleichbehandlung ist nicht gerechtfertigt.

2. Nachweisführung über Auftragsbestätigung

Zum anderen ist zu konstatieren, dass nicht jeder Journalist seine Arbeit von vornherein im Auftrag eines Presse-Mediums durchführt. Unsere Mitglieder sind alle hauptberuflich tätig und erhalten einen Presseausweis des DPV, aber nicht den so genannten bundeseinheitlichen Presseausweis. Sie sind daher besonders auf die Nachweisführung durch Auftragsbestätigung verwiesen. Unser Verband hat sehr viele freie Journalisten als Mitglieder. Freie Journalisten arbeiten zumeist ohne einen konkreten vorherigen Auftrag und bieten ihre Arbeit hinterher verschiedenen Medienhäusern an. Auch im Bereich des investigativen Journalismus gibt es in der Regel keinen vorherigen Auftrag. Journalisten, die auf diesem Weg ihre Arbeit gestalten und bewusst frei von konkreten Redaktionen arbeiten (wollen), werden damit von einer Berichterstattung ausgeschlossen.

Ob ein Bewusstsein für diese Arbeitsweise bei der Erstellung des Änderungsentwurfs der Geschäftsordnung vorhanden war, vermögen wir nicht zu beurteilen. Es ist jedoch notwendig, dass sich der Kreistag zu diesen Umständen eine Meinung bildet und sie in die Beschlussfassung einbezieht.

3. Fehlende Rechtsschutzmöglichkeiten

Die Rechtsschutzmöglichkeiten durch Anrufung des Kreistages oder durch den Widerspruch des betroffenen Gremiums gegen entsprechende Ausschlüsse führt zu keiner hinreichenden Kompensation der Beschränkung. So ist z.B. anzunehmen, dass beim Ausschluss einer größeren Anzahl von Journalisten die Hintergründe des jeweiligen Einzelfalls nicht mehr mit der notwendigen Tiefe berücksichtigt werden. Die zeitlichen Ressourcen für die Entscheidungen sind in der Regel begrenzt. Darüber hinaus ist nicht klar, wer die Anrufung des Kreistages veranlassen kann oder ob der Widerspruch durch den ausgeschlossenen Medienvertreter oder durch einen Abgeordneten im jeweiligen Gremium geltend gemacht werden muss. Soweit die Abgeordneten den Widerspruch geltend machen müssen, ist schon nicht ersichtlich, dass es in jedem Fall zu einer Überprüfung der Ausschlussentscheidung kommen wird.

4. Keine Rechtfertigung des Eingriffs und Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG

Die einengende Beschränkung des Begriffs „Medienberechtigungsnachweis“ auf den so genannten bundeseinheitlichen Presseausweis und den Nachweis eines Auftragsverhältnisses mit einem Presse- oder Online-Medium durch § 7a der Geschäftsordnung für den Kreistag des Landkreises Marburg-Biedenkopf als stets zulässige Nachweismöglichkeit stellt eine Verkürzung des Schutzbereichs von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG dar. Nicht hauptberuflich arbeitenden Journalisten und solchen, die entweder bewusst oder aus anderen Gründen im Vorfeld eines Auftrags Recherchen tätigen, ist durch die Konkretisierung des Medienberechtigungsnachweises in der Geschäftsordnung die Herstellung von Film- und Tonaufnahmen verwehrt, sodass sie die dem Schutzbereich der Pressefreiheit unterliegenden Handlungen trotz der Formulierung „insbesondere“ (siehe oben) nicht vorbehaltlos ausüben können. Insoweit würde auch der investigative Journalismus beeinträchtigt, der auf langwierige und umfassende Recherchen angewiesen ist, ohne dass von Beginn an ein Auftragsverhältnis vorliegt. Nach dem Bundesverwaltungsgericht stellt die Hinderung eines Journalisten, Fotoaufnahmen zu tätigen, einen irreversiblen Eingriff in die Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG dar.

BVerwG, Urteil vom 28.03.2012 – 6 C 12/11, NJW 2012, 2676, Rn. 35.

Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sind unter Wahrung des qualifizierten Gesetzesvorbehalts gem. Art. 5 Abs. 2 GG durch „allgemeine Gesetze“ möglich. Allgemeine Gesetze sind solche, die sich nicht gegen eine Meinung als solche richten oder diese verbieten. Die allgemeinen Gesetze müssen also meinungsneutral sein. Unter dem Begriff „allgemeine Gesetze“ sind darüber hinaus Rechtsnormen in Form von formellen oder materiellen Gesetzen zu verstehen. Gesetze im materiellen Sinne sind auch Rechtsverordnungen oder Satzungen, sofern sie – wegen ihrer Eingriffsrelevanz – eine formelle Ermächtigungsgrundlage aufweisen. Nicht zu den materiellen Gesetzen gehören die Verwaltungsvorschriften. Für die Grundrechtsausübung wesentliche Fragen müssen allerdings vom Parlament in einem Parlamentsgesetz geregelt werden (Wesentlichkeitstheorie).

Die Regelung zur Nachweisführung und damit die Bewirkung eines zumindest faktischen Ausschlusses einzelner Journalisten (ohne so genannten bundeseinheitlichen Presseausweis oder vorherigem Auftrag) soll im Rahmen einer Geschäftsordnungsänderung festgelegt werden. Die Form einer Geschäftsordnungsregelung könnte jedoch den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Schranke des Art. 5 Abs. 2 GG nicht genügen. Regelungsgegenstände der Geschäftsordnung sind die innere Organisation des Vertretungsorgans und der Ablauf seiner Meinungs- und Willensbildung. Sie unterscheidet sich von anderen ortsrechtlichen Bestimmungen dadurch, dass sie nicht das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern lediglich organinterne Rechtsbeziehungen regelt. Dieser beschränkte Regelungsinhalt der Geschäftsordnung schlägt sich auch in ihrer Entstehungsweise nieder. Insbesondere bedürfen geschäftsordnungsrechtliche Bestimmungen zu ihrer Wirksamkeit nicht der an die Allgemeinheit gerichteten Verkündung, die sonst für die Entstehung förmlich gesetzter Rechtsnormen unerlässlich ist.

Die Geschäftsordnung des Kreistages Marburg-Biedenkopf ist überwiegend als Verwaltungsvorschrift erlassen worden. Lediglich die Regelungen in den §§ 6, 14 und 16 wurden als Satzungen verabschiedet und entsprechend bekannt gemacht. Damit entfalten auch nur diese Vorschriften Außenwirkung und sind damit materielle Gesetze. Für die geplante Einführung des § 7a der Geschäftsordnung ist ein Erlass als Satzungenvorschrift und eine entsprechende Bekanntmachung nicht vorgesehen. Der Verweis in § 4a Abs. 3 der Hauptsatzung auf „nähere Bestimmungen“ in der Geschäftsordnung reicht für die Herstellung der Außenwirkung nicht aus.

Für die Frage, ob es beim Eingriff in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eines förmlichen Gesetzes bedarf, ist auf die Wichtigkeit der Regelung abzustellen. Nach der

Wesentlichkeitstheorie muss der Gesetzgeber das Wesentliche selbst regeln. Wesentlich ist die Regelung je nach der Intensität der Grundrechtsbetroffenheit. Mit Blick auf die besondere Bedeutung der Pressefreiheit für den demokratischen Staat und den Umstand, dass der zur Abstimmung stehende § 7a der Geschäftsordnung durch explizite Nennung der zur Bild- und Tonaufnahme berechtigten Journalisten im Regelfall zur Ablehnung sich anders ausweisender Journalisten führen wird, ist die Notwendigkeit einer außenwirksamen Regelung gegeben. Die vorgeschlagene Änderung der Geschäftsordnung grenzt den Kreis der zu Film- und Tonaufnahmen befugten Journalisten zu sehr ein. Sie verkennt damit das große Spektrum an frei arbeitenden, nicht notwendigerweise hauptberuflich agierenden und auftragslos arbeitenden Journalisten, die von der Regelung des § 7a der Geschäftsordnung unzulässig an ihrer Arbeit gehindert werden.

Wir bedanken uns nachdrücklich für Ihr Engagement im Sinne der Presse- und Meinungsfreiheit.

Mit freundlichen Grüßen

DPV

Christian-D, Zarm (Geschäftsführender Vorstand)

DPV Deutscher Presse Verband – Verband für Journalisten e.V. • Stresemannstr. 375 • D-22761 Hamburg • Tel. 040/8 99 77 99 • Fax 040/8 99 77 79 • briefe@dpv.org • www.dpv.org • Amtsgericht Hamburg VR 12505 • Trägerverband des Journalistenzentrum Deutschland