

§ 4 PresseG; Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4 GG, § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO

Anspruch eines Journalisten auf Akkreditierung zum G-8-Gipfel

OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.06.2011 – OVG 10 B 1.11

Fall

K beantragte im April 2007 die Erteilung einer Akkreditierung als freie Journalistin für den G-8-Gipfel, der vom 06. bis 08.06.2007 in Heiligendamm stattfand. Ausweislich der zum Akkreditierungsverfahren gehörenden „Datenschutzinformation“ setzte die Akkreditierung eine Zuverlässigkeitsprüfung durch den Veranstalter – die Bundesregierung – als Sicherheitsmaßnahme voraus. Die Akkreditierung konnte versagt werden, wenn sich der bzw. die Betroffene weigerte, die Einwilligung zur Verarbeitung der persönlichen Daten zu erteilen. Das Bundeskriminalamt (BKA) teilte dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt) auf Anfrage mit, dass beim Bayerischen LKA zu K drei Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Hausfriedensbruchs gespeichert seien. In allen Fällen sei K mit Aktivisten der U-Organisation in Räumlichkeiten eingedrungen, eine Verfolgung der Straftaten sei mangels Strafantrags nicht möglich gewesen. Daraufhin teilte das Bundespresseamt der K mit E-Mail vom 07.05.2007 mit, dass eine Akkreditierung aus Sicherheitsgründen nicht erfolgen könne. Dagegen machte K geltend, sie studiere Visuelle Kommunikation, habe sich auf den Fotojournalismus spezialisiert und sei seit kurzem im Besitz eines Presseausweises. Bei den vom BKA genannten Vorfällen sei sie nur als Fotografin tätig gewesen und habe im Auftrag Dritter die jeweiligen Aktionen durch Fotos dokumentiert. Außerdem sei es bei ihrer Teilnahme an einer Veranstaltung mit dem ehemaligen Bundespräsidenten trotz anfänglicher Sicherheitsbedenken des BKA zu keinerlei Beanstandungen gekommen. Mit Bescheid vom 04.06.2007 lehnte das Bundespresseamt den Akkreditierungsantrag der K gleichwohl ab und wies darauf hin, dass die drei gespeicherten Vorfälle sowohl von ihrer Art als auch von ihrer zeitlichen Nähe zum jetzigen Akkreditierungsereignis geeignet seien, Sicherheitsbedenken zu tragen. Aus den Vorfällen lasse sich die Gefahr weiterer Störungen und Übergriffe sowie die Begehung ähnlicher Straftaten herleiten. Demgegenüber könne allein ihr unbeanstandetes Auftreten bei anderen Veranstaltungen nicht entscheidend ins Gewicht fallen, zumal zwei der vom BKA genannten Fälle danach stattgefunden hätten. Die zeitliche Nähe dieser Vorfälle wecke in besonderem Maße Zweifel daran, dass sich K anlässlich des G-8-Gipfels so verhalten werde, wie es das Hausrecht des Veranstalters gebiete.

K hat am 04.07.2007 Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben, da Wiederholungsgefahr bestehe, sie wegen der diskriminierenden Wirkung der Ablehnung ein Rehabilitationsinteresse habe und das Verfahren der Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses diene. Die Versagung der Akkreditierung sei mangels Anhörung formell und im Übrigen auch materiell rechtswidrig gewesen. Die vom BKA genannten Fälle, bei denen sie nur beobachtend als Fotoreporterin teilgenommen habe, rechtfertigten keine negative Prognose ihres Verhaltens beim G-8-Gipfel. Die Bundesregierung verweist demgegenüber darauf, dass das Überprüfungsverfahren beim G-8-Gipfel einen Sonderfall darstelle und in dieser Form nicht mehr angewandt werde. Im Übrigen seien die die K betreffenden Vorfälle zwischenzeitlich gelöscht worden und würden ihr bei zukünftigen Akkreditierungswünschen nicht mehr entgegengehalten. Wie wird das Verwaltungsgericht entscheiden?

Leitsätze

1. Aus einem Rehabilitationsbedürfnis kann sich ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse grundsätzlich nur ergeben, wenn von der ursprünglichen Maßnahme eine diskriminierende Wirkung ausgeht, die auch nach der Erledigung fortwirkt.
2. Fehlt eine diskriminierende Wirkung, kann sich ein schutzwürdiges ideelles Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des VA auch dann ergeben, wenn dieser mit einem schwerwiegenden Grundrechtseingriff verbunden war.
3. Nach dem LPresseG besteht nur ein Anspruch eines Journalisten auf Einzelauskünfte, aber kein Anspruch auf Zugang zu von einer Behörde für Pressevertreter organisierten Veranstaltung.
4. Ein solcher Anspruch ergibt sich auch nicht allein aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, weil diese Vorschrift kein Recht auf Eröffnung einer nicht allgemein zugänglichen Informationsquelle gewährt.
5. Entscheidet sich eine Behörde, konkrete Veranstaltungen zur Unterrichtung von Pressevertretern durchzuführen, so besteht aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ein Anspruch darauf, dass über die Zulassung nach sachgerechten Kriterien entschieden wird.

(Leitsätze des Bearbeiters)

Das Presserecht fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die Regelungen in den Landespressegesetzen sind jedoch weitgehend identisch, Unterschiede bestehen nur in wenigen Details.

Umstritten ist lediglich, ob die Erledigung zur Unstatthaftigkeit der Klage führt oder (nur) das Rechtsschutzbedürfnis entfallen lässt (vgl. AS-Skript VwGO [2011], Rdnr. 316).

§ 4 LPresseG lautet:

(1) Die Behörden sind verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen.

(2) Ein Anspruch auf Auskunft besteht nicht, soweit

...

Entscheidung

A. Zulässigkeit der Klage

I. Mangels aufdrängender Spezialzuweisung ist der **Verwaltungsrechtsweg** gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet. Die allein fragliche öffentlich-rechtliche Streitigkeit folgt daraus, dass ein Sachzusammenhang mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Presserechts besteht.

II. Die **statthafte Klageart** richtet sich nach dem Begehren der K (§ 88 VwGO).

1. Eine **Verpflichtungsklage** auf Akkreditierung durch Verwaltungsakt (§ 35 S. 1 VwVfG) scheidet aus, da sich der Antrag der K durch Zeitablauf erledigt hat (§ 43 Abs. 2 VwVfG).

2. In Betracht kommt vielmehr eine **Fortsetzungsfeststellungsklage** gemäß § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO.

a) Unmittelbar erfasst die Vorschrift zwar nur die Erledigung einer Anfechtungsklage nach Klageerhebung. Allgemein anerkannt ist indes, dass die Vorschrift wegen der vergleichbaren Interessenlage in erledigten **Verpflichtungssituationen analog** gilt.

b) Vorliegend ist Erledigung allerdings nicht nach, sondern **vor Klageerhebung** eingetreten. Ob in diesem Fall § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO analog anzuwenden ist oder ob – mangels Regelungslücke – auf die allgemeine Feststellungsklage zurückzugreifen ist, wird unterschiedlich beurteilt (vgl. AS-Skript VwGO [2011], Rdnr. 325 ff.). Für die von der Rspr. bevorzugte analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO spricht, dass die Verfahrensart und die daran anknüpfenden Sachurteilsvoraussetzungen nicht vom letztlich zufälligen Zeitpunkt des Eintritts des erledigenden Ereignisses abhängen können.

„Statthafte Klageart ist die Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO, die analog auf den hier vorliegenden Fall der Erledigung eines Verpflichtungsbegehrens vor Klageerhebung anwendbar ist. Da der G-8-Gipfel im Zeitpunkt der Klageerhebung am 4. Juli 2007 bereits stattgefunden hatte, war schon zu diesem Zeitpunkt Erledigung des ursprünglichen Begehrens eingetreten.“

III. Als besondere Sachurteilsvoraussetzung fordert § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO ein besonderes Feststellungsinteresse (sog. **Fortsetzungsfeststellungsinteresse**). Ein solches Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Natur sein. Entscheidend ist, ob die gerichtliche Entscheidung geeignet ist, die Position des Klägers zu verbessern.

1. Deshalb kann sich ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse z.B. aus dem Gesichtspunkt der **Präjudizität** der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung für einen Schadensersatz- oder Entschädigungsprozess vor den Zivilgerichten ergeben.

a) Hat nämlich das Verwaltungsgericht die Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns festgestellt, so ist das Zivilgericht in einem Folgeprozess (z.B. wegen Amtshaftung gemäß Art. 34 GG, § 839 BGB) aufgrund der **Rechtskraftwirkung** (§ 121 VwGO) an diese Entscheidung gebunden.

b) Der Gesichtspunkt der Präjudizität begründet ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse allerdings nur, wenn sich der VA **nach Klageerhebung** erledigt hat.

Ist Erledigung – wie im vorliegenden Fall – bereits vor Klageerhebung eingetreten, braucht keine Vorarbeit für den Zivilprozess geleistet zu werden, da sich der Kläger sofort an das zuständige Zivilgericht wenden kann, das dann die öffentlich-rechtlichen Vorfragen ohnehin prüfen muss. Hier würde die vorherige Anrufung des VG zu einer unökonomischen Prozessvermehrung führen.

2. Aus einer Wiederholungsgefahr kann ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse hergeleitet werden, wenn die Möglichkeit besteht, dass die Behörde bei im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen einen vergleichbaren VA erneut erlassen wird.

„Vorliegend haben sich seit der Versagung der Akkreditierung jedenfalls die tatsächlichen Verhältnisse verändert. [Die Beklagte hat] erklärt, die Vorfälle ... künftigen Akkreditierungsanträgen der Klägerin nicht entgegenhalten zu wollen. Hinzu kommt, dass für den G-8-Gipfel besondere Sicherheitsvorkehrungen für die Akkreditierung von Journalisten galten, die in dieser Form ... in Zukunft nicht mehr angewendet werden sollen. Die bloß abstrakte, nicht auf eine konkrete Veranstaltung bezogene Befürchtung der Klägerin, dass das Bundespresseamt ihre Akkreditierung bei vergleichbaren politischen Großereignissen erneut unter Verwendung ‚ähnlicher‘ Erkenntnisse des BKA oder des Bayerischen LKA bzw. unter Anlegung ‚rechtswidriger Maßstäbe‘ ablehnen werde, reicht demgegenüber für die Annahme einer Wiederholungsgefahr nicht aus.“

3. Ein Rehabilitationsbedürfnis kann ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse grundsätzlich nur begründen, wenn der erledigte VA diskriminierende Wirkungen entfaltet und diese nur durch eine gerichtliche Entscheidung ausgeglichen werden können (Genugtuungsfunktion).

„Bei vernünftiger Würdigung der Verhältnisse muss eine Ehrverletzung durch persönlichen Vorwurf oder Bemakelung festzustellen sein, die sich auch aus den Gründen des Bescheides oder den Umständen seines Erlasses ergeben kann (...). Die erledigte Entscheidung muss mit einem Verhalten des Betroffenen begründet worden sein, das geeignet ist, ihn in der Achtung der Öffentlichkeit oder seiner Kollegen herabzusetzen; erforderlich ist weiterhin, dass diese Begründung auch irgendwelchen, nicht mit der Zuverlässigkeitsüberprüfung betrauten Personen bekannt geworden ist (...).“

Gegen eine solche diskriminierende Wirkung spricht hier, dass die Akkreditierung nicht nur aus Sicherheitsgründen, sondern auch dann versagt werden konnte, wenn sich ein Antragsteller weigerte, die Einwilligung zur Verarbeitung der persönlichen Daten zu erteilen.

„Mithin ist allein der Umstand der Nichtakkreditierung nicht diskriminierend. Hinzu kommt, dass nicht erkennbar ist, dass und wie ‚Kollegen‘ der Klägerin ihre Abwesenheit auf dem G-8-Gipfel registriert haben könnten. Im Jahr 2007 befand sie sich nach eigenen Angaben im Studium und arbeitete (nur) nebenbei als freie Fotojournalistin. Sie gehörte keiner Redaktion mit festem Mitarbeiterstamm an, ... Soweit die Klägerin vorträgt, ihre Nichtakkreditierung sei ... bekannt geworden, weil sie den Auftrag, auf dem G-8-Gipfel Fotos zu machen, nicht habe erfüllen können, ist ... nicht erkennbar, weshalb die Versagung der Akkreditierung zu einem ‚Makel‘ der Klägerin geführt haben sollte. ... Auch dazu, inwiefern ihre ‚Verlässlichkeit für Außenstehende‘ weiterhin beeinträchtigt sein soll, macht sie keine näheren Angaben. Dass und auf welche Weise die konkrete Begründung des streitgegenständlichen Bescheides weiteren Personen bekannt geworden sein sollte, hat sie nicht dargelegt. Die bloße Möglichkeit, dass sie anlässlich einer in Zukunft nicht ausgeschlossenen Tätigkeit im Ausland, etwa in den U.S.A., Auskunft über die erfolgte Versagung der Akkreditierung geben müsste, reicht angesichts der insoweit nicht ansatzweise konkretisierten Pläne ebenfalls nicht zur Darlegung eines Feststellungsinteresses aus. Da der dem Verfahren zugrunde liegende Bescheid im Übrigen den Stand der strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, aus denen die Sicher-

Im Einzelnen ist hier Vieles streitig. Unklar ist auch, ob es sich hierbei um eine spezielle Fallgruppe des Fortsetzungsfeststellungsinteresses handelt oder nur um einen Unterfall des Rehabilitationsbedürfnisses (vgl. AS-Skript VwGO [2011] Rdnr. 355).

Überwiegend wird auf Art bzw. Intensität des Eingriffs abgestellt, teilweise darauf, ob der gerügte Eingriff ein besonders bedeutsames Grundrecht betraf. Andere stellen ergänzend oder ausschließlich auf den Zeitaspekt ab, ob sich Verwaltungsakte kurzfristig erledigen.

heitsbedenken gegen die Klägerin hergeleitet wurden, und die Art ihrer Einstellung zutreffend wiedergibt und nicht auf ein Verschulden oder charakterliche Mängel abstellt, kann auch seiner Begründung keine Ehrverletzung der Klägerin entnommen werden.“

4. In der neueren Rspr. wird zunehmend darauf abgestellt, dass sich ein schutzwürdiges ideelles Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des VA auch dann ergeben kann, wenn dieser keine diskriminierende Wirkung hat, aber mit einem **schwerwiegenden Grundrechtseingriff** verbunden und ausreichender Rechtsschutz vor Erledigung nicht möglich war.

„Das Feststellungsinteresse ist jedoch unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Effektivität des Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) in Fällen gewichtiger, allerdings in tatsächlicher Hinsicht überholter Grundrechtseingriffe, in denen sich die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung in der von der Prozessordnung gegebenen Instanz kaum erlangen kann, zu bejahen (...).“

a) Dann müsste K überhaupt in ihren **Grundrechten** betroffen sein.

aa) Angesichts der Tatsache, dass K in erster Linie Studentin war und nichts dafür ersichtlich ist, dass sie ihren Lebensunterhalt maßgeblich als freie Fotojournalistin erwirtschaftete, ist ein erheblicher Eingriff in ihr Grundrecht auf **Berufsfreiheit** aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht erkennbar.

bb) In Betracht kommt jedoch ein Eingriff in die **Pressefreiheit** aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.

„Die Klägerin, die im Juni 2007 im Besitz eines Presseausweises war, ist Grundrechtsträgerin. Dem steht nicht entgegen, dass sie nur gelegentlich als Vertreterin der Presse tätig war. Wegen der besonderen Bedeutung der Pressefreiheit wird auch derjenige vom Schutzbereich des Grundrechts erfasst, der neben einem Studium nur an wenigen presserelevanten Veranstaltungen im Jahr teilnimmt bzw. teilnehmen möchte (...). Es ist auch nicht erkennbar, dass die Klägerin am G-8-Gipfel nicht als Pressevertreterin teilnehmen wollte ...“

b) Allein die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung reicht für die Bejahung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses jedoch nicht aus. Denn sonst könnte bei jeder belastenden Maßnahme zumindest eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG geltend gemacht werden. Das besondere Feststellungsinteresse ist daher nur bei einer **schwerwiegenden Grundrechtsbeeinträchtigung** zu bejahen.

„Der ... Eingriff ist auch hinreichend gewichtig. Da die Pressefreiheit für eine Demokratie schlechthin konstitutiv ist, ihr mithin eine herausgehobene Bedeutung zukommt, stellt die Nichtakkreditierung eines Pressevertreters zu einer Veranstaltung von weltpolitischem Interesse, durch die er vollständig daran gehindert wird, seine grundrechtlich geschützte Teilnahme an einer solchen Veranstaltung über die Öffentlichkeit wesentlich berührende Fragen wahrzunehmen, den schwerstmöglichen und damit einen massiven Eingriff in das Recht der Presse auf Informationsbeschaffung dar (...). Gegen derartige Maßnahmen kann Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren wegen der meist vergleichsweise kurzen Fristen für die Akkreditierung typischerweise nicht vor Eintritt der Erledigung erlangt werden (...). Dabei steht dem Feststellungsinteresse ... nicht entgegen, dass die Klägerin es unterlassen hat, vorläufigen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Denn Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährt nach Maßgabe der jeweiligen Sachurteilsvoraussetzungen einen Anspruch auf Rechtsschutz in der Hauptsache und nicht nur auf Rechtsschutz in einem Eilverfahren (...).“

Aus dem schwerwiegenden Grundrechtseingriff lässt sich daher auch ohne diskriminierende Wirkung ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse ableiten.

IV. Da die Fortsetzungsfeststellungsklage nur die Fortsetzung der ursprünglich möglichen Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage mit anderen Mitteln ist, gelten im Grundsatz die **besonderen Sachurteilsvoraussetzungen der Ausgangsklage analog**.

1. Die zur Verhinderung einer Popularklage analog § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche **Klagebefugnis** folgt daraus, dass K geltend machen kann, aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (ggf. i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) möglicherweise einen Anspruch auf Akkreditierung gehabt zu haben.

2. Ein **Vorverfahren** analog § 68 Abs. 1 VwGO ist nach h.Rspr. nicht erforderlich, wenn **Erledigung vor Klageerhebung** und – wie im vorliegenden Fall – **vor Ablauf der Widerspruchsfrist** eingetreten ist. Die VwGO kennt keinen Fortsetzungsfeststellungswiderspruch, und der Zweck des Vorverfahrens, die Selbstkontrolle der Verwaltung, ist nicht mehr zu erreichen.

3. Eine **Klagefrist** (§ 74 Abs. 1 S. 2 bzw. § 58 Abs. 2 VwGO) ist ebenfalls nicht zu beachten, wenn sich der VA – wie hier – vorprozessual **vor Eintritt der Bestandskraft** erledigt hat. Mit der Erledigung entfällt die Regelungswirkung, sodass aus Gründen der Rechtssicherheit kein Bedürfnis für eine zeitliche Begrenzung der Klage besteht.

4. Richtiger Klagegegner ist analog § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO die Bundesrepublik Deutschland. Die Klage ist damit zulässig.

B. Begründetheit der Klage

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist gemäß § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO begründet, soweit der Verwaltungsakt vor Erledigung rechtswidrig gewesen ist und der Kläger dadurch in seinen subjektiven Rechten verletzt wurde.

I. Rechtswidrigkeit der Ablehnung

1. In formeller Hinsicht könnte die Ablehnung der Akkreditierung mangels Anhörung gegen § 28 Abs. 1 VwVfG verstoßen.

„Sollte die Akkreditierung bereits mit der e-mail vom 7. Mai 2007 versagt worden sein, ist dieser Verwaltungsakt ... nicht wegen Fehlens der von § 28 Abs. 1 VwVfG vorgesehenen Anhörung formell rechtswidrig. Nach der genannten Vorschrift ist vor Erlass eines Verwaltungsakts, der in die Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Ein Verwaltungsakt der ‚Eingriffsverwaltung‘ liegt immer dann vor, wenn der zu erlassende Verwaltungsakt in die bisherige Rechtsstellung des Beteiligten eingreift. Dies ist der Fall, wenn durch den Verwaltungsakt die bisherige Rechtsstellung des Beteiligten zu seinem Nachteil verändert, ihm eine rechtliche Verpflichtung auferlegt, insbesondere von ihm ein Tun oder Unterlassen gefordert wird. Dagegen genügt es nicht, wenn der Erlass eines Verwaltungsakts abgelehnt wird, der erst eine Rechtsposition begründen soll (...). Da die Klägerin ihre Akkreditierung zum G-8-Gipfel erst erlangen musste, liegt in deren Versagung kein Eingriff in eine – bereits vorhandene – Rechtsposition.“

Soweit man mit der Gegenansicht eine Anhörung auch vor der Ablehnung eines begünstigenden VA fordert (vgl. AS-Skript Verwaltungsrecht AT 1 [2011], Rdnr. 316), ist der Mangel jedenfalls geheilt.

„Unabhängig davon hat sich das Bundespresseamt in dem Bescheid vom 4. Juni 2007 mit den von der Klägerin ... geäußerten Einwänden gegen die Versagung der Akkreditierung befasst, so dass entweder Heilung gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 VwVfG eingetreten oder – sollte die Ablehnung erst am 4. Juni 2007 erfolgt sein – eine ordnungsgemäße Anhörung erfolgt wäre.“

2. Materiell ist die Ablehnung rechtswidrig, wenn K einen Anspruch auf Akkreditierung, zumindest auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hatte.

Nach der Gegenansicht ist ein Fortsetzungsfeststellungswiderspruch nicht nur zulässig, sondern – vorbehaltlich landesrechtlicher Ausnahmen (§ 68 Abs. 1 S. 2 VwGO) – stets erforderlich (vgl. AS-Skript VwGO [2011], Rdnr. 345 ff.).

Dies gilt auch in Ländern, die eine Regelung i.S.d. § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO getroffen haben, da diese nicht auf Bundesbehörden anwendbar ist.

Liegt der Fortsetzungsfeststellungsklage, wie hier, ein Verpflichtungsbegehren zugrunde, wird teilweise geprüft, ob der Bürger im Zeitpunkt der Erledigung einen Anspruch auf den VA bzw. einen Anspruch auf Neubescheidung hatte. Das OVG Berlin-Brandenburg geht vom Wortlaut des § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO aus und legt den sog. Rechtswidrigkeitsaufbau zugrunde.

Etwas anderes gilt nur in Bremen, wo § 4 LPresseG die Auskunftspflicht ausdrücklich auf Landesbehörden und der Landesaufsicht unterliegende Körperschaften des öffentlichen Rechts beschränkt.

a) Ein Anspruch könnte sich aus **§ 4 Abs. 1 LPresseG** ergeben. Danach sind die Behörden verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen.

aa) Die Vorschrift gilt auch gegenüber der Bundesregierung als **Bundesbehörde**. Diese unterliegt bei hoheitlicher Betätigung materiellrechtlich auch den Bindungen des jeweils einschlägigen Landesrechts (OVG Berlin NVwZ-RR 1997, 32).

bb) Aus der Vorschrift ergibt sich jedoch **kein Anspruch auf Zugang** zu einer von der Behörde für Pressevertreter organisierten Veranstaltung.

„Vielmehr gewährt das in den Landespressegesetzen geregelte Informationsrecht der Presse nur einen Anspruch auf gleichberechtigte Auskunft, der grundsätzlich ein entsprechendes Auskunftsverlangen des Anspruchsberechtigten voraussetzt und ... auf Einzelauskünfte und nicht auf die laufende Belieferung mit Informationsmaterial gerichtet ist.“

b) **Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG** schützt nicht nur die Freiheit der Verbreitung von Nachrichten und Meinungen durch die Presse; sie schützt vielmehr den gesamten Bereich publizistischer Vorbereitungstätigkeit, zu der insbesondere auch die **Beschaffung von Informationen** gehört. Insoweit reicht die Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG aber nicht weiter als die allgemeine Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG.

„Denn zum Schutzbereich der Pressefreiheit gehört kein Recht auf Eröffnung einer – nicht allgemein zugänglichen – Informationsquelle (...). Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle nur dann, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu beschaffen (...). Dies ist bezüglich für die Presse vorgesehener Veranstaltungen nicht der Fall (...).“

c) Führt eine Behörde jedoch – wie hier – von sich aus eine Veranstaltung zur Unterrichtung von Pressevertretern durch, so gebietet der allgemeine Gleichheitssatz des **Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG**, dass der Zugang für alle Pressevertreter nach allgemeinen, sachgerechten Kriterien ermöglicht werden muss. Die Betroffenen haben dann einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung oder – im Fall der Ermessensreduzierung – sogar einen Anspruch auf Zulassung.

„Danach ist es zulässig, zu der Information der Presse dienenden Veranstaltungen mit Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die einem besonderen Sicherheitsrisiko ausgesetzt sind, wie etwa ausländischen Staatsoberhäuptern oder Ministern, nur solche Journalisten zuzulassen, die sich einer besonderen Sicherheitsüberprüfung unterzogen haben (...). Die Versagung der Akkreditierung ist gerechtfertigt, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der um eine Akkreditierung nachsuchende Journalist durch sein Verhalten die Veranstaltung, an der er teilnehmen will, stören oder Leib und Leben der Teilnehmer dieser Veranstaltung gefährden wird (...).“

Das Bundespresseamt hat seine Zweifel an der Zuverlässigkeit der K aus den drei beim Bayerischen LKA gespeicherten Ermittlungsverfahren abgeleitet, die sowohl von ihrer Art, ihrer Intensität als auch von der zeitlichen Nähe zum Akkreditierungsereignis geeignet seien, Sicherheitsbedenken zu tragen.

aa) Nach Auffassung des OVG boten die von der Behörde für die **Gefahrenprognose** herangezogenen Vorfälle schon keinen hinreichenden Anlass zur Annahme eines Sicherheitsrisikos.

„Alle gespeicherten Ereignisse bezogen sich auf die – zwischen den Beteiligten im Einzelnen allerdings streitige – Teilnahme der Klägerin an Aktionen der U-Organisation ..., bei denen sie nach ihrem Vorbringen nicht als Aktivistin, sondern ledig-

lich als Fotografin tätig geworden sein will und an denen sie nicht als Einzelperson, sondern gemeinsam mit weiteren Personen beteiligt war. Gegenstand aller Ermittlungsverfahren war jeweils der Verdacht der Begehung eines Hausfriedensbruchs. Unabhängig davon, ob der von der Klägerin geltend gemachte ‚innere Vorbehalt‘ der Teilnahme (nur) als Fotografin rechtliche Relevanz haben kann, lässt sich aus diesen Vorfällen nicht mit der für die Einschränkung des Grundrechts der Pressefreiheit erforderlichen hinreichenden Wahrscheinlichkeit auf ein das Gipfeltreffen störendes Verhalten der Klägerin schließen ... Denn Anhaltspunkte für eigene, strafrechtlich relevante Störmaßnahmen der Klägerin ... sind nicht ersichtlich. Hinzu kommt, dass im Falle der Akkreditierung der Klägerin die Gefahr einer Verletzung des Hausrechts durch unbefugten Zutritt zum Gipfeltreffen nicht bestanden hätte. Indem das Bundespresseamt – ebenso wie das BKA bzw. das Bayerische LKA – allein auf die nicht auszuschließende Gefahr der Wiederholung ‚vergleichbarer Vorfälle‘ abgestellt hat, hat es die erforderliche einzelfallbezogene Prüfung unterlassen.“

bb) Darüber hinaus hat die Beklagte bei der anzustellenden Prognoseentscheidung der hohen Bedeutung der von Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Presse- und Informationsfreiheit **nicht hinreichend Rechnung** getragen.

„Es fehlt bereits an einer einzelfallbezogenen Würdigung, weshalb im Falle einer Zulassung der Klägerin als Pressevertreterin zum G-8-Gipfel aus den einzelnen Vorfällen die Gefahr einer Störung dieser Veranstaltung abzuleiten sein soll. Darüber hinaus werden Art und Schwere der der Klägerin vorgehaltenen Vorfälle und die sonstigen, von ihr vorgetragenen Umstände nicht im Lichte ihrer Grundrechte gewürdigt. ... Angesichts der hohen Bedeutung der Pressefreiheit ist es zudem nicht sachgerecht, dass das Bundespresseamt das beanstandungsfreie Auftreten der Klägerin bei der Veranstaltung [mit dem ehemaligen Bundespräsidenten] mit dem Hinweis abgetan hat, diesem komme keine Bedeutung zu, weil sie zeitlich danach ... wieder polizeilich in Erscheinung getreten sei. ... Vielmehr hätte die Tatsache, dass die Klägerin an einer Presseveranstaltung, bei der zunächst Bedenken gegen ihre Zuverlässigkeit bestanden, ohne Beanstandung teilgenommen hat, im Rahmen der Gefahrenprognose zu ihren Gunsten berücksichtigt werden müssen. ... Schließlich sind auch jegliche Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – Art und Intensität des (möglichen) polizeiwidrigen Verhaltens der Klägerin gegenüber ihrem Grundrecht auf Presse- und Informationsfreiheit – unterblieben.“

Da nach alledem die vom Bundespresseamt gegebene Begründung für die Ablehnung der Akkreditierung **rechtswidrig** war und dies für die Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage ausreicht, kann offen bleiben, ob der Klägerin wegen einer möglichen Ermessensreduzierung auf Null ein Anspruch auf die begehrte Akkreditierung zugestanden hätte (OVG a.a.O.).

II. Die rechtswidrige Ablehnung verletzt die K in ihrem **subjektiven Recht** aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, sodass die Fortsetzungsfeststellungsklage begründet ist.

Ergebnis: Das Verwaltungsgericht stellt fest, dass die Ablehnung der Akkreditierung der K zum G-8-Gipfel in Heiligendamm rechtswidrig gewesen ist.

Soweit bei der Fortsetzungsfeststellungsklage der Anspruchsaufbau zugrunde gelegt wird, wird teilweise zwischen der Feststellung differenziert, ob „der Beklagte verpflichtet gewesen ist, ... zu erteilen“ oder „verpflichtet gewesen ist, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden“. Dann müsste geprüft werden, ob ein Fall der Ermessensreduzierung vorlag (Frage des Einzelfalls).

Der Fall ist sowohl in prozessualer als auch materieller Hinsicht höchst examsrelevant. Das OVG geht im Rahmen der Begründetheit ausschließlich vom Wortlaut des § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO aus und prüft die formelle und materielle Rechtmäßigkeit der Ablehnung. Dies sollten Sie in der Klausur auch tun, wenn – wie hier – im Sachverhalt ausdrücklich auf die fehlende Anhörung hingewiesen wird. Legt man dagegen den Anspruchsaufbau zugrunde, ist es unerheblich, ob die Ablehnung aus formellen Gründen rechtswidrig war.

Horst Wüstenbecker