

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den  
Vorsitzenden der Piratenfraktion  
Herrn Torge Schmidt, MdL

- im Hause -

Ihre Nachricht vom: 29.01.2015

Mein Zeichen: L 202 – 165/18  
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:  
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104  
Telefax (0431) 988-1250  
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

12.03.2015

## Unentgeltliche Bildberichterstattung

Sehr geehrter Herr Schmidt,

mit Schreiben vom 29.01.2015 haben Sie uns gebeten, den Entwurf eines neu in das Landespressegesetz<sup>1</sup> einzufügenden § 4a „Unentgeltliche Bildberichterstattung“ auf seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu überprüfen. Dabei soll ein Formulierungsvorschlag vorgelegt werden, soweit Einschränkungen zur Sicherung der Verhältnismäßigkeit geboten sind.<sup>2</sup>

Der neue § 4a des Landespressegesetzes soll danach wie folgt gefasst werden:

„(1) Die Presse ist zur unentgeltlichen Bildberichterstattung über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich sind, berechtigt. Dieses Recht schließt die Befugnis zum Zugang und zu Bildaufnahmen ein.

(2) Anderweitige gesetzliche Bestimmungen, insbesondere solche des Urheberrechts und des Persönlichkeitsschutzes, bleiben unberührt.“

Im Rahmen eines Gesprächs mit dem Abgeordneten Dr. Breyer wurde hierzu klargestellt, dass damit auf eine Regelung für die Presseberichterstattung entsprechend der

<sup>1</sup> Gesetz über die Presse in der Fassung vom 31.01.2005, GVOBl. S. 105, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.01.2012, GVOBl. S. 266.

<sup>2</sup> Vorschläge zu einer verfassungskonformen Formulierung können im Falle von verfassungsrechtlichen Bedenken nur insoweit unterbreitet werden, als dies keine politische Entscheidungen oder Wertungen durch den Wissenschaftlichen Dienst voraussetzt (vgl. § 5 der Dienstordnung des Referats Wissenschaftlicher Dienst, Wissensmanagement).

im Rundfunkstaatsvertrag (RStV)<sup>3</sup> geregelten Kurzberichterstattung im Fernsehen abgezielt wird.<sup>4</sup>

Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

## **1. Rechtlicher Rahmen der Bildberichterstattung bei öffentlich zugänglichen Veranstaltungen oder Ereignissen**

Um zu verdeutlichen, auf welche Sachverhalte sich der vorgesehene § 4a Landespressegesetz erstrecken würde, werden nachfolgend zunächst einige Begriffsklärungen vorgenommen.

### **1.1 Begriff der Presse/Pressefreiheit**

Die Pressefreiheit wird durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert. Unter den Begriff der Presse in diesem Sinne fallen alle zur Verbreitung geeigneten und bestimmten Druck-erzeugnisse (*BVerfGE* 95, 28, 35). Hierzu gehören neben Zeitungen und Zeitschriften auch Schallplatten oder audiovisuelle Speichermedien wie CD-ROMs (*Bethge*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 5 RN 68; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 5 RN 90). Strittig ist, ob auch Videokassetten u. Ä. unter den Pressebegriff des Grundgesetzes fallen (in diesem Sinne *Bethge*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 5 RN 68; dagegen *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 5 RN 34). § 6 Abs. 1 Landespressegesetz bestimmt insofern, dass Druckwerke im Sinne des Gesetzes alle mittels der Buchdruckerpresse oder eines sonstigen zur Massenherstellung geeigneten Vervielfältigungsverfahrens hergestellten und zur Verbreitung bestimmten Schriften, besprochenen Tonträger, bildlichen Darstellungen mit und ohne Schrift, Bildträger und Musikalien mit Text oder Erläuterungen sind.

Geschützt sind alle mit der Eigenart der Pressearbeit zusammenhängenden Tätigkeiten von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung einschließlich der Gestaltung der Presseprodukte mit Bildmaterial (*Schulze-*

---

<sup>3</sup> Rundfunkstaatsvertrag vom 31.08.1991, zuletzt geändert durch den 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 21.12.2010, GVOBl. 2011, S. 345.

<sup>4</sup> Entsprechende Forderungen werden schon seit längerem diskutiert, vgl. nur Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Landespressegesetzes vom 04.05.1995 (Drs. 13/2732). Die Forderung wurde vom Deutschen Journalisten-Verband auch im Rahmen einer Anhörung zur Änderung des Landespressegesetzes mit Schreiben vom 30.10.2003 (Umdruck 15/3920) vorgetragen. Hierzu teilte das Innenministerium mit, die Frage eines Zutrittsrechts zu öffentlichen Veranstaltungen sei von den Presserechtsreferentinnen und -referenten der Länder und des Bundes in ihrer Sitzung am 16.09.2004 beraten worden. Diese seien zu dem Ergebnis gelangt, dass eine solche Bestimmung aus verschiedenen Gründen rechtlichen Bedenken begegne, und hätten eine Regelung in den presserechtlichen Vorschriften der Länder überwiegend abgelehnt (Schreiben vom 04.11.2004, Umdruck 15/5174).

*Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 5 RN 95 m. w. N.). Soweit die Medien an der Zugänglichkeit einer für jedermann geöffneten Informationsquelle teilhaben, wird der Zugang zudem durch die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt, so dass die Medien hier nicht grundsätzlich anders geschützt sind als die Bürger allgemein. Die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG sichert als Abwehrrecht jedoch nur den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen gegen staatliche Beschränkungen (*BVerfGE* 103, 44, 60). Ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang besteht lediglich in Fällen, in denen eine *im staatlichen Verantwortungsbereich* liegende Informationsquelle aufgrund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber nicht in hinreichender Weise eröffnet (*BVerfG*, Nichtannahmebeschluss vom 18.03.2008, Az.: 1 BvR 282/01, RN 11 – zit. nach juris; Hervorhebung durch Verf'in). Darüber hinaus gehört zum Schutzbereich der Pressefreiheit kein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle (*OVG Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 13.03.2013, Az.: 5 A 1293/11, RN 68 – zit. nach juris; *BVerfGE* 103, 44, 59). Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgen insbesondere keine Ansprüche im Verhältnis zu privaten Dritten (*Holznapel/Höppener*, in: DVBl. 1998, S. 868, 870 m. w. N.; *Burkhardt*, in: Wenzel, Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung, 5. Aufl. 2003, Kap. 10, RN 4; kritisch *von Coelln*, in: AfP-Sonderheft „Medienfreiheit im Wandel“, 2007, S. 55, 60).<sup>5</sup>

## **1.2 Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich sind**

Eine Definition des Begriffs der Veranstaltung oder des Ereignisses ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Im Rahmen der Kurzberichterstattung im Fernsehen werden unter einer Veranstaltung „organisierte, vorher bestimmte Zusammenkünfte, wie etwa bei Sportveranstaltungen, Theaterpremierern oder Ausstellungseröffnungen“ verstanden, unter Ereignissen dagegen „sonstige, insbesondere unvorhergesehene Geschehnisse wie etwa Unglücks- oder Katastrophenfälle“ (*Michel/Brinkmann*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RStV RN 88).

Öffentliche Zugänglichkeit liegt danach vor, „wenn eine Veranstaltung/ein Ereignis für die Allgemeinheit, d. h. einen individuell nicht bestimmbar Personenkreis, entweder physisch oder durch Medienöffentlichkeit zugänglich ist“ (*Michel/Brinkmann*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RStV RN 89). Dies kann – wie bei Sport- oder Konzertveranstaltungen – auch der Fall sein, wenn

---

<sup>5</sup> Vgl. auch *OLG München*, AfP 1985, S. 222, zu einem Fotografen, der von einer Bildagentur beauftragt wurde, auf einem privat veranstalteten Flohmarkt Bilder anzufertigen.

ein Eintrittsgeld zu entrichten ist. Unter den Begriff der öffentlich zugänglichen Veranstaltung fallen beispielsweise ferner auch Gerichtsverhandlungen, Gottesdienste, Trauerfeiern, Flohmärkte, Messen u. Ä.

### **1.3 Bildberichterstattung und Bildaufnahmen**

Bildberichterstattung ist Berichterstattung in Bildform. Bildaufnahme bedeutet die Anfertigung von Bildern, wobei – mangels einer gegenteiligen Bestimmung – neben Fotografien auch bewegte Bilder erfasst sind.

### **1.4 Zugangsrecht**

Indem ein Zugangsrecht statuiert wird, werden ggf. entgegenstehende Rechte eines Veranstalters oder Ereignisträgers, insbesondere Abwehr- und Ausschlussrechte aus dem Hausrecht des Veranstalters, überwunden (*Michel/Brinkmann*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 5 RStV RN 82).

### **1.5 Anderweitige gesetzliche Bestimmungen**

Nach Absatz 2 des Entwurfs bleiben anderweitige gesetzliche Bestimmungen, insbesondere solche des Urheberrechts und des Persönlichkeitsschutzes, unberührt. Im Rahmen von Bildberichterstattung durch die Presse über öffentlich zugängliche Veranstaltungen und Ereignisse sind insoweit insbesondere zu berücksichtigen:

- die Vorschriften des Urheberrechtsgesetzes (UrhG)<sup>6</sup>, die beispielsweise audiovisuellen Aufnahmen von Konzerten entgegenstehen können;
- die Vorschriften des Gesetzes betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie (KUG)<sup>7</sup>, wonach Bildnisse grundsätzlich nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden dürfen (§ 22 Satz 1 KUG); Ausnahmen können insbesondere für Personen der Zeitgeschichte gelten, es sei denn, dass ein berechtigtes Interesse des Abgebildeten verletzt wird (§ 23 KUG), was beispielsweise im Rahmen einer Trauerfeier (vgl. *LG Frankfurt (Oder)*, NJW-RR 2014, S. 159) oder bei geplanten Nacktaufnahmen von einer Opernpremiere (vgl. *OVG Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 13.03.2013, Az.: 5 A 1293/11, RN 90 – zit. nach juris) in Betracht kommen kann;

---

<sup>6</sup> Urheberrechtsgesetz vom 09.09.1965, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 05.12.2014, BGBl. I S. 1974.

<sup>7</sup> Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 440-3, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 3 § 31 des Gesetzes vom 16.02.2001, BGBl. I S. 266.

- gemäß § 6 Abs. 2 des Versammlungsgesetzes (VersG) können Pressevertreter von öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht ausgeschlossen werden; grundsätzlich dürfen ohne die nach § 22 KUG erforderliche Einwilligung Bilder von Versammlungen, Aufzügen und ähnlichen Vorgängen, an denen die dargestellten Personen teilgenommen haben, verbreitet und zur Schau gestellt werden (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 KUG). Ein Regelungsbedürfnis für Veranstaltungen, die Versammlungscharakter haben, besteht also nicht.

Besonderheiten gelten für Gerichtsverhandlungen. Gemäß § 169 Satz 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG)<sup>8</sup> sind Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder Veröffentlichung ihres Inhalts unzulässig. Die Anfertigung einfacher Bildaufnahmen kann zudem aus sitzungspolizeilichen Gründen untersagt werden (vgl. *Burkhardt*, in: Wenzel, Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung, 5. Aufl. 2003, Kap. 10, RN 184).

## 1.6 Kurzberichterstattung nach dem Rundfunkstaatsvertrag

Durch die Kurzberichterstattung nach dem Rundfunkstaatsvertrag sollen alle Fernsehveranstalter in die Lage versetzt werden, eigenständig zumindest nachrichtenförmig über frei zugängliche Ereignisse und Veranstaltungen von allgemeinem Informationsinteresse zu berichten (*Held*, in: Pascke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar, Gesamtes Medienrecht, 2. Aufl. 2012, 75. Abschnitt, RN 17). Die Zulässigkeit der Regelung eines solchen Rechts auf Kurzberichterstattung im Fernsehen ist vom Bundesverfassungsgericht im Grundsatz anerkannt worden (*BVerfGE* 97, 228). Allerdings unterscheidet sich das in § 5 RStV geregelte Recht auf Kurzberichterstattung in einer Vielzahl von Details von dem uns zur Begutachtung übersandten Entwurf zum Recht auf unentgeltliche Bildberichterstattung in einem neuen § 4a Landespressegesetz. Um dies zu veranschaulichen, werden diese nachfolgend durch Fettung hervorgehoben:

### § 5 RStV Kurzberichterstattung

(1) Das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich **und von allgemeinem Informationsinteresse** sind, steht jedem in Europa zugelassenen Fernsehveranstalter zu eigenen Sendezwecken zu. Dieses Recht schließt die Befugnis zum Zugang, zur kurzzeitigen Direktübertragung, zur Aufzeichnung, zu deren Auswertung zu einem einzigen Beitrag und zur Weitergabe unter den Voraussetzungen der Absätze 2 bis 12 ein.

---

<sup>8</sup> Gerichtsverfassungsgesetz i. d. F. d. B. vom 09.05.1975, BGBl. I S. 1077, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 21.01.2015, BGBl. I S. 10.

(2) Anderweitige gesetzliche Bestimmungen, insbesondere solche des Urheberrechts und des Persönlichkeitsschutzes, bleiben unberührt.

(3) Auf die **Kirchen und auf andere Religionsgemeinschaften** sowie deren Einrichtungen mit entsprechender Aufgabenstellung findet Absatz 1 keine Anwendung.

(4) Die unentgeltliche Kurzberichterstattung ist **auf eine dem Anlass entsprechende nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung beschränkt**. Die zulässige Dauer bemisst sich nach der Länge der Zeit, die notwendig ist, um den nachrichtenmäßigen Informationsgehalt der Veranstaltung oder des Ereignisses zu vermitteln. Bei kurzfristig und regelmäßig wiederkehrenden Veranstaltungen vergleichbarer Art beträgt die Obergrenze der Dauer in der Regel eineinhalb Minuten. Werden Kurzberichte über Veranstaltungen vergleichbarer Art zusammengefasst, muss auch in dieser Zusammenfassung der nachrichtenmäßige Charakter gewahrt bleiben.

(5) **Das Recht auf Kurzberichterstattung muss so ausgeübt werden, dass vermeidbare Störungen der Veranstaltung oder des Ereignisses unterbleiben. Der Veranstalter kann die Übertragung oder die Aufzeichnung einschränken oder ausschließen, wenn anzunehmen ist, dass sonst die Durchführung der Veranstaltung in Frage gestellt oder das sittliche Empfinden der Veranstaltungsteilnehmer gröblich verletzt würden. Das Recht auf Kurzberichterstattung ist ausgeschlossen, wenn Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenstehen und diese das öffentliche Interesse an der Information überwiegen. Unberührt bleibt im Übrigen das Recht des Veranstalters, die Übertragung oder die Aufzeichnung der Veranstaltung insgesamt auszuschließen.**

(6) Für die Ausübung des Rechts auf Kurzberichterstattung **kann der Veranstalter das allgemein vorgesehene Eintrittsgeld verlangen**; im Übrigen ist ihm **Ersatz seiner notwendigen Aufwendungen** zu leisten, die durch die Ausübung des Rechts entstehen.

(7) Für die Ausübung des Rechts auf Kurzberichterstattung über **berufsmäßig durchgeführte Veranstaltungen** kann der Veranstalter ein dem Charakter der Kurzberichterstattung entsprechendes **billiges Entgelt** verlangen. Wird über die Höhe des Entgelts keine Einigkeit erzielt, soll ein schiedsrichterliches Verfahren nach §§ 1025 ff. der Zivilprozessordnung vereinbart werden. Das Fehlen einer Vereinbarung über die Höhe des Entgelts oder über die Durchführung eines schiedsrichterlichen Verfahrens steht der Ausübung des Rechts auf Kurzberichterstattung nicht entgegen; dasselbe gilt für einen bereits anhängigen Rechtsstreit über die Höhe des Entgelts.

(8) Die Ausübung des Rechts auf Kurzberichterstattung setzt eine **Anmeldung des Fernsehveranstalters** bis spätestens zehn Tage vor Beginn der Veranstaltung beim Veranstalter voraus. Dieser hat spätestens fünf Tage vor dem Beginn der Veranstaltung den anmeldenden Fernsehveranstaltern mitzuteilen, ob genügend räumliche und technische Möglichkeiten für eine Übertragung oder Aufzeichnung bestehen. Bei kurzfristigen Veranstaltungen und bei Ereignissen haben die Anmeldungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu erfolgen.

(9) **Reichen die räumlichen und technischen Gegebenheiten für eine Berücksichtigung aller Anmeldungen nicht aus**, haben zunächst die Fernsehveranstalter Vorrang, die vertragliche Vereinbarungen mit dem Veranstalter oder dem Träger des Ereignisses geschlossen haben. Darüber hinaus steht dem Veranstalter oder dem Träger des Ereignisses ein Auswahlrecht zu. Dabei sind zunächst solche Fernsehveranstalter zu berücksichtigen, die eine umfassende Versorgung des Landes sicherstellen, in dem die Veranstaltung oder das Ereignis stattfindet.

(10) Fernsehveranstalter, die die Kurzberichterstattung wahrnehmen, sind verpflichtet, das Signal und die Aufzeichnung unmittelbar denjenigen Fernsehveranstaltern gegen Ersatz der angemessenen Aufwendungen zur Verfügung zu stellen, die nicht zugelassen werden konnten.

(11) Trifft der Veranstalter oder der Träger eines Ereignisses eine **vertragliche Vereinbarung mit einem Fernsehveranstalter** über eine Berichterstattung, hat er dafür Sorge zu tragen, dass **mindestens ein anderer Fernsehveranstalter** eine Kurzberichterstattung wahrnehmen kann.

(12) Die für die Kurzberichterstattung **nicht verwerteten Teile sind spätestens drei Monate nach Beendigung der Veranstaltung oder des Ereignisses zu vernichten**; die Vernichtung ist dem betreffenden Veranstalter oder Träger des Ereignisses schriftlich mitzuteilen. Die Frist wird durch die Ausübung berechtigter Interessen Dritter unterbrochen.

## **2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Regelung zur „unentgeltlichen Berichterstattung“**

Die Regelung eines Rechts der Presse auf unentgeltliche Bildberichterstattung über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich sind, in einem neuen § 4a Landespressegesetz müsste formell und materiell rechtmäßig sein.

Im Hinblick auf die **formelle Rechtmäßigkeit** bestehen keine Bedenken. Da das Grundgesetz dem Bund keine Kompetenz für das Presserecht einräumt, haben die Länder in diesem Bereich das Recht der Gesetzgebung (Art. 70 Abs. 1 GG). Zwar können sich aus verschiedenen, dem Bund zugewiesenen Gesetzgebungsmaterien wie beispielsweise dem Urheberrecht oder dem Verlagsrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG) Auswirkungen auf das Presserecht ergeben; jedoch sollen nach dem Absatz 2 des neuen § 4a Landespressegesetz „anderweitige gesetzliche Bestimmungen (...) unberührt“ bleiben. Daher ist nicht ersichtlich, dass insofern ein Konflikt mit bundesrechtlichen Regelungen entstehen könnte. Soweit mit dem Recht auf Zugang ein *zivilrechtlich* durchsetzbarer Anspruch normiert würde (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), ist zu be-

achten, dass Sachzusammenhang und Schwerpunkt der Regelung eindeutig im Bereich des Presserechts liegen, da es darum geht, der Presse die Bildberichterstattung über öffentlich zugängliche Veranstaltungen und Ereignisse zu ermöglichen (zu pressenspezifischen Normen vgl. *Bullinger*, in: Löffler, Presserecht, 5. Aufl. 2006, Einl., RN 65; zu den Kriterien kompetenzrechtlicher Zuordnung vgl. nur *Degenhart*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 70 RN 57 ff.).

Fraglich ist allerdings, ob eine solche Regelung **materiell rechtmäßig** wäre. Dann müsste sie mit höherrangigem Recht vereinbar sein. Da „anderweitige gesetzliche Bestimmungen (...) unberührt“ bleiben sollen, bestehen im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit einfachem Bundesrecht keine Bedenken. Bedenken könnten jedoch im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz bestehen.

## **2.1 Eingriff in den Schutzbereich von Grundrechten**

Die Vorschrift ist am Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG, der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG, dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG zu messen.

### **2.1.1 Unverletzlichkeit der Wohnung**

Sinn der Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung in Art. 13 Abs. 1 GG ist die Abschirmung der Privatsphäre in räumlicher Hinsicht. In diese sollen der Staat oder von ihm ermächtigte Dritte grundsätzlich nicht gegen den Willen der Bewohner eindringen dürfen. Im Interesse eines wirksamen Schutzes der Wohnung hat das Bundesverfassungsgericht diesen Begriff weit ausgelegt. Er umfasst auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume. Dazu gehören nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls diejenigen Teile der Betriebsräume oder des umfriedeten Besitzums, die der Veranstalter aus eigenem Entschluss der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat. Auch dann gewährleistet das Grundrecht Schutz gegen Eingriffe in seine Entscheidung über das Zutrittsrecht im Einzelnen und über die Zweckbestimmung des Aufenthalts (*BVerfGE* 97, 228, 265 m. w. N.; diese Rechtsprechung wird in der Literatur kritisiert, vgl. hierzu *Holznagel/Höppener*, in: DVBl. 1998, S. 868, 874 m. w. N.).

In dieses Recht würde durch die zu überprüfende Regelung eingegriffen, indem sie „der Presse“ zum Zweck der Bildberichterstattung das Recht auf Zugang zu öffentlich



zugänglichen Veranstaltungen und Ereignissen unabhängig vom Willen des jeweiligen Veranstalters oder eines sonstigen Inhabers des Hausrechts einräumt.

### 2.1.2 Eigentumsgarantie

Fraglich ist, ob auch die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG von der angegriffenen Regelung berührt ist. Dies ist jedenfalls nicht der Fall, soweit die Betroffenen urheberrechtliche Leistungsschutzrechte genießen, die Eigentum im Sinn von Art. 14 Abs. 1 GG darstellen. Denn diese werden gem. Absatz 2 des Entwurfs ausdrücklich von der Regelung ausgenommen.

Allerdings könnte die Möglichkeit, die Berichterstattungsrechte an einer Veranstaltung oder einem Ereignis der von der zu prüfenden Regelung umfassten Art zu veräußern, eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumsposition darstellen (verneinend *BGHZ* 110, 371, 385 f.<sup>9</sup>; vgl. auch *Holznapel/Höppener*, in: *DVBl.* 1998, S. 868, 873). Dagegen spricht, dass Art. 14 GG „nur Bestandsschutz, nicht Erwerbsschutz“ bietet (*Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 14 RN 9 m. w. N.). Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seiner Entscheidung zur Kurzberichterstattung im Fernsehen ausdrücklich offen gelassen (*BVerfGE* 97, 228, 265), da die Prüfung am Maßstab der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG nicht zu einem anderen Ergebnis führen würde.

Etwas anderes würde gelten, wenn damit zu rechnen wäre, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der zu überprüfenden Regelung Veranstalter Dritten bereits exklusive Bildberichterstattungsrechte für noch bevorstehende Veranstaltungen in Schleswig-Holstein eingeräumt haben könnten. Denn vertraglich eingeräumte Rechte können eine eigentumsfähige Position i. S. d. Art. 14 Abs. 1 GG darstellen (*Wendt*, in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 14 RN 24 m. w. N.). Ob und, wenn ja, in welcher Form entsprechende Exklusivrechte<sup>10</sup> zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eingeräumt worden sein

---

<sup>9</sup> In dieser Entscheidung stufte der BGH Kartellsenat die Erlaubnis des Veranstalters zur Fernsehübertragung einer Sportveranstaltung im Rechtssinn nicht als Übertragung von Rechten ein, sondern als Einwilligung in Eingriffe, die der Veranstalter aufgrund bestimmter Rechtspositionen, so dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb oder dem Hausrecht des Veranstalters, verbieten könnte.

Ebenso: *BGH*, Urteil vom 28.10.2010, Az.: I ZR 60/09, RN 21 – zit. nach *juris*; hier führte der BGH aus, die dieser Entscheidung zugrunde liegenden Sportereignisse stellten als solche noch keinen wirtschaftlichen Wert dar; der wirtschaftliche Wert bestehe allein in der Möglichkeit, die Wahrnehmung des Ereignisses in Bild und Ton durch das sportinteressierte Publikum – sei es durch den Stadionbesucher oder sei es durch den Zuschauer oder Hörer, der sich mit Hilfe entsprechender Medien informiert – zu verwerten (ebd., RN 22).

<sup>10</sup> Zum Begriff des Exklusivvertrages vgl. *Krone*, in: *AfP* 1982, S. 196 ff. Exklusivverträge sind grundsätzlich wirksam, es sei denn, dass „durch eine solche Vereinbarung die einzige Quelle der Information über ein Geschehen verstopft wird, über das zuverlässig unterrichtet zu werden, die Öffentlichkeit ein erhebliches berechtigtes Interesse hat“ (*Burkhardt*, in: *Wenzel*, *Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung*, 5. Aufl. 2003, Kap. 2, RN 63; vgl. auch

könnten, kann nicht beurteilt werden.<sup>11</sup> Von vornherein ausgeschlossen würde die Beeinträchtigung bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bestehender Rechtspositionen, wenn durch eine **Übergangsregelung** entsprechende Exklusivverträge vom Anwendungsbereich der Norm ausgenommen würden. Da eine solche Übergangsregelung im vorliegenden Gesetzentwurf nicht vorgesehen ist, wird für die Zwecke dieses Gutachtens zunächst unterstellt, dass der sachliche Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG insoweit eröffnet ist. Betroffen wäre insoweit nicht der Veranstalter, sondern diejenige(n) Person(en), der oder denen vertraglich entsprechende Exklusivrechte eingeräumt worden sind, die durch die zu prüfende Regelung entwertet würden.

### 2.1.3 Grundrecht der Berufsfreiheit

Die in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit umfasst jede Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient. Beruf ist danach jede auf Erwerb gerichtete Beschäftigung, die sich nicht in einem einmaligen Erwerbsakt erschöpft. Bei diesem weiten, nicht personal gebundenen Berufsbegriff ist das Grundrecht gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar (*BVerfGE* 97, 228, 252 f. m. w. N.).

Die Tätigkeiten, auf die sich die zu überprüfende Regelung auswirkt, werden zumindest *auch* berufsmäßig ausgeübt, beispielsweise im Rahmen von Sportveranstaltungen und künstlerischen Darbietungen, sowohl was die Mitwirkenden an den Veranstaltungen als auch was die Veranstalter betrifft. In seinem Urteil zur Kurzberichterstattung im Fernsehen hat das Bundesverfassungsgericht angenommen, dass die berufsmäßige Durchführung bei den öffentlichen Veranstaltungen, die Gegenstand des Kurzberichterstattungsrechts sind, sogar die Regel sein wird. Sie würden meist wiederkehrend zum Zweck des Erwerbs veranstaltet. Seinem sachlichen Umfang nach erstrecke sich der grundrechtliche Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG auf den Beruf in all seinen Aspekten. Wegen der existenzsichernden Funktion des Berufs umfasse er insbesondere die wirtschaftliche Verwertung der beruflich erbrachten Leistung (*BVerfGE* 97, 228, 253). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die vom Bundesverfassungsgericht zu überprüfende Regelung sich auf Veranstaltungen bezog, die nicht nur

---

*Bullinger*, in: Löffler, Presserecht, 5. Aufl. 2006, § 1 LPG RN 93; *Ricker*, in: ders./Weberling, Handbuch des Presserechts, 6. Aufl. 2012, 7. Kap., RN 5 f.).

<sup>11</sup> Vollkommen fernliegend ist dies allerdings nicht – vgl. AfP 2002, S. 408, zu einer Vereinbarung über exklusive Fotoberichterstattung von der Bundesliga im Internet.

öffentlich zugänglich, sondern auch *von allgemeinem Informationsinteresse* waren. An einer solchen Eingrenzung fehlt es in der hier zu prüfenden Regelung.

Dies ist deshalb relevant, weil vorliegend keine Regelung getroffen werden soll, die primär die Regulierung eines Berufs zum Ziel hat. Regelungen, die lediglich eine mittelbare Beeinträchtigung der Berufsfreiheit darstellen, greifen aber nur dann in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein, wenn sie „in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lassen“ (*BVerfGE* 70, 191, 214; vgl. auch 128, 1, 82; st. Rspr.). Dies ist gegeben, wenn „sie nach Entstehungsgeschichte und Inhalt im Schwerpunkt Tätigkeiten betreffen, die typischerweise beruflich ausgeübt werden“ (*BVerfGE* 97, 228, 254). Für die Kurzberichterstattung im Fernsehen hat das Bundesverfassungsgericht einen Eingriff in die Berufsfreiheit auf dieser Grundlage bejaht. Gerade bei Veranstaltungen, deren Übertragung ein Handelsobjekt bilde, namentlich bei großen Sportveranstaltungen von nationalem oder internationalem Interesse, sei die berufsmäßige Organisation und Verwertung derart üblich, dass der Regelung die berufsregelnde Tendenz nicht abgesprochen werden könne (*BVerfGE* 97, 228, 255).

Ob diese Voraussetzungen auch im Falle des hier intendierten Rechts auf unentgeltliche Bildberichterstattung der Presse von *allen* Arten von Veranstaltungen und Ereignissen in Schleswig-Holstein erfüllt wären, kann nicht ohne weiteres beurteilt werden, drängt sich aber auch nicht unmittelbar auf. Dafür käme es u. a. darauf an, ob überhaupt beruflich durchgeführte Veranstaltungen im Vordergrund der Regelung stehen und ob die Bildberichterstattung in der Presse bei entsprechenden Veranstaltungen üblicherweise Gegenstand der wirtschaftlichen Verwertung ist. Letztlich kann diese Frage an dieser Stelle offen bleiben, da jedenfalls ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG vorliegen würde, in deren Rahmen auch die mittelbaren Auswirkungen auf die Berufsfreiheit zu berücksichtigen sind (vgl. *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 12 RN 15).

#### **2.1.4 Pressefreiheit**

Denkbar ist ferner, dass insofern ein Eingriff in die Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorliegen könnte, als Journalisten in dem von der Vorschrift erfassten Bereich der Abschluss von Exklusivverträgen über Bildberichterstattung unmöglich gemacht wird.

In Bezug auf die Rundfunkfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Kurzberichterstattung im Fernsehen insoweit ausgeführt, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein Recht, Programmkonkurrenz zu unterbinden, nicht enthält (*BVerfGE* 97, 228, 268). Nichts anderes kann im Rahmen der Pressefreiheit gelten, für die es gerade eine Voraussetzung ist, dass eine relativ große Zahl selbständiger, vom Staat unabhängiger und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierender Presseerzeugnisse existiert (*BVerfGE* 52, 283, 296). In Bezug auf die Veranstalter der in Frage stehenden Veranstaltungen und Ereignisse ist schon nicht ersichtlich, dass sich der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in persönlicher Hinsicht auf diese erstreckt. Aus diesen Gründen dürfte kein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorliegen.

### **2.1.5 Allgemeines Persönlichkeitsrecht**

Es könnte aber das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Recht am eigenen Bild betroffen sein. Dieses gewährt die Verfügungsbefugnis darüber, ob und inwieweit das Bild einer Person verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden darf (*BVerfGE* 97, 228, 268; vgl. auch *von Strobl-Albeg*, in: Wenzel, Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung, 5. Aufl. 2003, Kap. 7, RN 3 ff.).

Ein Eingriff in dieses Recht ist vorliegend nicht etwa bereits deshalb ausgeschlossen, weil nach Absatz 2 des Regelungsentwurfs „anderweitige gesetzliche Bestimmungen (...) des Persönlichkeitsschutzes“ unberührt bleiben. Zwar regeln die §§ 22, 23 KUG in nicht zu beanstandender Weise, in welchen Fällen die Verbreitung und öffentliche Zurschaustellung von Bildnissen von den Betroffenen hingenommen werden muss. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die vorgesehene Regelung des Presserechts auf Zugang und unentgeltliche Bildberichterstattung es überhaupt erst ermöglichen würde, dass bestimmte Aufnahmen entstünden, deren Verbreitung sodann geduldet werden müsste (vgl. *BVerfGE* 97, 228, 269).<sup>12</sup> Wäre dies nicht der Fall, wäre schon ein Bedürfnis für eine solche Regelung nicht ersichtlich. Durch die beabsichtigte Regelung würde den Betroffenen die Möglichkeit genommen, die Anfertigung von Bildnissen

---

<sup>12</sup> Ein Anspruch auf Zugang folgt insbesondere nicht aus § 50 UrhG, nach dem zur Berichterstattung über Tagesereignisse durch Funk oder durch ähnliche technische Mittel, in Zeitungen, Zeitschriften und in anderen Druckschriften oder sonstigen Datenträgern, die im Wesentlichen Tagesinteressen Rechnung tragen, sowie im Film, die Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe von Werken, die im Verlauf dieser Ereignisse wahrnehmbar werden, in einem durch den Zweck gebotenen Umfang zulässig ist. Diese Vorschrift setzt den Zugang zu den entsprechenden Ereignissen vielmehr voraus (*Holzsnigel/Höppener*, in: DVBl. 1998, S. 868, 870 f.).

auszuschließen. Somit würde die Regelung auch in den Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG eingreifen.

### **2.1.6 Allgemeine Handlungsfreiheit**

Wie bereits unter Punkt 2.1.3 ausgeführt wurde, würde die Regelung schließlich zumindest in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG eingreifen. Denn zum einen wird die Vertragsfreiheit der Veranstalter beeinträchtigt und zum anderen diesen und den an der Veranstaltung Beteiligten die Möglichkeit genommen, Bildberichterstattung im Rahmen ihrer Veranstaltung vertraglich einzuschränken oder auszuschließen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Vorschrift die wirtschaftliche Verwertung beruflich erbrachter Leistungen zu beeinträchtigen geeignet ist (vgl. bereits Punkt 2.1.3). Aber auch bei nicht berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen kann deren wirtschaftliche Verwertung beeinträchtigt sein. Betroffen ist insoweit die wirtschaftliche Handlungsfreiheit.

Dabei handelt es sich um einen erheblichen Eingriff, weil die Vereinbarung einer Exklusivberichterstattung durch die Regelung anders als bei der Kurzberichterstattung im Fernsehen nicht nur eingeschränkt, sondern unmöglich gemacht wird. Dies gilt in erster Linie für berufsmäßig durchgeführte Veranstaltungen, ist aber auch für sonstige Veranstaltungen nicht ausgeschlossen, wenn diese von entsprechender Bedeutung sind und bei hausrechtlichen Befugnissen des Veranstalters auf abgegrenzten Plätzen als Gegenstand von Berichterstattungsrechten in Betracht kommen (vgl. *BVerfGE* 97, 228, 263 f.). Inwieweit diese Arten von Veranstaltungen in Schleswig-Holstein eine relevante Fallgruppe bilden, ist allerdings keine Rechts- sondern eine tatsächliche Frage und kann daher vom Wissenschaftlichen Dienst nicht beurteilt werden. Da dies aber – wie bereits unter 2.1.2 ausgeführt wurde – zumindest nicht völlig fernliegend erscheint, wird im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen auch untersucht, wie sich das Vorliegen einer entsprechenden relevanten Fallgruppe auswirken würde.

## **2.2 Rechtfertigung des Eingriffs**

Die dargestellten Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung, das allgemeine Persönlichkeitsrecht, die allgemeine Handlungsfreiheit und ggf. die Eigentumsgarantie wären nur zulässig, wenn sie verfassungsrechtlich gerechtfertigt wären.

### 2.2.1 Unverletzlichkeit der Wohnung

Die Weite des Wohnungsbegriffs des Art. 13 Abs. 1 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat zur Folge, dass an die Zulässigkeit von Eingriffen und Beschränkungen im Sinn des Art. 13 Abs. 3 GG je nach der Nähe der Örtlichkeiten zur räumlichen Privatsphäre unterschiedlich hohe Anforderungen gestellt werden. Während bei Räumen, in denen sich das Privatleben im engeren Sinn abspielt, das Schutzbedürfnis am größten sei und der Schutzzweck des Grundrechts daher in vollem Umfang durchgreife, werde das Schutzbedürfnis bei reinen Betriebs-, Geschäfts- oder Arbeitsräumen durch den Zweck gemindert, den sie nach dem Willen des Inhabers besitzen. Je größer ihre Offenheit nach außen sei und je mehr sie zur Aufnahme sozialer Kontakte für Dritte bestimmt seien, desto schwächer werde der grundrechtliche Schutz (*BVerfGE* 97, 228, 266). Nach diesen Grundsätzen verstoßen Rechte zum Betreten von Betriebsräumen abweichend von Art. 13 Abs. 7 GG dann nicht gegen Art. 13 Abs. 1 GG, wenn eine besondere gesetzliche Vorschrift zum Betreten ermächtigt, das Betreten einem erlaubten Zweck dient und für dessen Erreichung erforderlich ist, das Gesetz Zweck, Gegenstand und Umfang des Betretens erkennen lässt und das Betreten auf Zeiten beschränkt wird, in denen die Räume normalerweise für die betriebliche Nutzung zur Verfügung stehen (*BVerfGE* 97, 228, 266).

Das angestrebte Zugangsrecht für Pressevertreter zum Zwecke der Bildberichterstattung müsste also zunächst einem erlaubten **Zweck** dienen. Entsprechende Erwägungen sind uns im Rahmen der Auftragserteilung nicht mitgeteilt worden. Jedoch ist anzunehmen, dass hiermit die Rechte der Pressevertreter gegenüber Veranstaltern gestärkt werden sollen, um eine ausreichende Information über öffentlich zugängliche Ereignisse oder Veranstaltungen in Form von Bildberichterstattung in Presseerzeugnissen sicherzustellen. Veranstalter wären gehindert, Exklusivverträge abzuschließen oder der Presse den Zutritt zum Zweck von Bildaufnahmen nur unter bestimmten Auflagen zu gestatten.<sup>13</sup> Die Presse hätte mangels Notwendigkeit einer vertraglichen Bindung zum Veranstalter eine größere Distanz zu diesem und könnte eher kritisch berichten (*Holzner/Höppener*, in: DVBl. 1998, S. 868, 875). Mit der Kurzberichterstattung im Fernsehen sollte u. a. erreicht werden, dass „die im Fernsehen übermittelten Informationen nicht aus einer einzigen Quelle stammen, sondern unterschiedlicher

---

<sup>13</sup> Zu Vertragsklauseln, mit denen Bildjournalisten beispielsweise zum Teil im Rahmen von Rock/Pop-Konzerten konfrontiert werden vgl. *Markfort*, in: ZUM 2006, S. 829 ff. Neben dem Interesse von Künstlern an ungestörter Vermarktung von Fotografien können dabei allerdings auch andere Aspekte eine Rolle spielen, wie beispielsweise zu verhindern, dass „Bilder vom Konzert schneller als die Tournee selbst den Erdball umrunden“ (*ders.*, S. 830), obwohl der eigentliche Nachrichtenwert allenfalls örtlich bezogen ist (*ders.*, S. 836).

Herkunft sind, und damit in bezug auf ein und denselben Gegenstand verschiedene Blickwinkel, Wahrnehmungen und Deutungen zur Geltung kommen können“ (*BVerfGE* 97, 228, 255 f.).

Das Recht der Kurzberichterstattung im Fernsehen und die vorliegend intendierte Regelung sind aber nur bedingt miteinander vergleichbar. Denn während § 5 RStV auf Veranstaltungen oder Ereignisse „von allgemeinem Informationsinteresse“ abstellt, fehlt es beim Entwurf eines § 4a Landespressegesetz an einer solchen Eingrenzung. Auch bei Veranstaltungen, für die ein allgemeines Informationsinteresse nicht besteht, wie etwa einem privat veranstalteten Kleinflohmarkt, müsste damit ein Zugang der Presse zum Zwecke der Bildberichterstattung geduldet werden. Daher könnte schon die Frage aufgeworfen werden, ob überhaupt ein legitimer Zweck vorliegt, wenn die Rechte der Presse in Bereichen gestärkt werden, für die ein allgemeines Informationsinteresse nicht besteht. Gewichtige Gründe für eine so weit gefasste Regelung drängen sich jedenfalls nicht auf.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Kurzberichterstattung im Fernsehen das Vorliegen von Gemeinwohlgründen von erheblichem Gewicht angenommen. Das Fernsehen sei zwar nicht das einzige Medium, das Informationen über Ereignisse von allgemeiner Bedeutung biete. Es sei aber das einzige Medium, das zeitgleich in Bild und Ton über ein Ereignis zu berichten vermöge. Wegen des dadurch vermittelten Anscheins der Authentizität und des Miterlebens sowie seiner bequemen Verfügbarkeit sei es zu dem Medium geworden, aus dem der größte Teil der Bevölkerung seinen Informationsbedarf decke (*BVerfGE* 97, 228, 256). Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob für die Verbindung von Bild und Text in der Presse das gleiche angenommen werden kann wie für die Verbindung von Bild und Ton im Fernsehen. Zwar ist der Bildanteil in unterschiedlichen Presseprodukten auch unterschiedlich groß. Gerade in denjenigen Presseprodukten, in denen die Informationsvermittlung im Vordergrund steht, dürfte die Bedeutung von aktuellen, bei der jeweiligen Veranstaltung oder dem jeweiligen Ereignis aufgenommenen Bildern aber jedenfalls geringer sein als im Rahmen von Fernsehberichten.<sup>14</sup> Dabei ist hervorzuheben, dass der Zugang von Pressevertretern zu Veranstaltungen zum Zwecke der Wortberichterstattung soweit ersichtlich – von einzelnen Streitfällen<sup>15</sup> abgesehen – nicht erschwert

---

<sup>14</sup> Der Anschein von Authentizität und des Miterlebens kann durch das Medium Presse nicht in gleichem Maße verwirklicht werden wie durch das Medium Fernsehen. „Fernsehberichterstattung ist, auch wenn sie nachrichtensmäßig erfolgt, wo immer möglich Berichterstattung in bewegten Bildern. Gerade hierin liegt das Spezifikum des Mediums, durch das es sich von Hörfunk und Presse unterscheidet.“ (*BVerfGE* 97, 228, 259).

<sup>15</sup> Vgl. hierzu nur *Burkhardt*, in: Löffler, Presserecht, 5. Aufl. 2006, § 4 LPG RN 151 f.

wird. Beschränkungen beziehen sich vielmehr in der Regel allein auf die Bildberichterstattung (vgl. *Markfort*, in: ZUM 2006, S. 829 ff.; *Holznagel/Höppener*, in: DVBl. 1998, S. 868 ff.). Im Hinblick auf die Rechtfertigung der Regelung ist daher zu berücksichtigen, dass nicht die Information über eine Veranstaltung oder ein Ereignis an sich, sondern nur die Information in Bildern in Frage steht. Auch aus diesen Gründen kann – anders als vom Bundesverfassungsgericht für die Kurzberichterstattung im Fernsehen ausgeführt – für die Regelung eines unentgeltlichen Bildberichterstattungsrechts der Presse bei öffentlich zugänglichen Veranstaltungen und Ereignissen das Vorliegen von Gemeinwohlgründen *von erheblichem Gewicht* nicht ohne weiteres angenommen werden.

Das Bundesverfassungsgericht führte zur Kurzberichterstattung im Fernsehen weiter aus, dass eine durchgängige Kommerzialisierung von Informationen von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse, die dem Erwerber der Verwertungsrechte gestatte, damit nach Belieben zu verfahren und Dritte auszuschließen oder in der Teilhabe zu beschränken, den Leitvorstellungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gerecht würde. Wenn der Gesetzgeber dem entgegenzuwirken suche, könne er sich daher auf vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls berufen (*BVerfGE* 97, 228, 258). Ob eine derartige „durchgängige Kommerzialisierung von Informationen von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse“ in Schleswig-Holstein auch in Bezug auf die Bildberichterstattung von öffentlich zugänglichen Veranstaltungen und Ereignissen in der Presse droht, kann vom Wissenschaftlichen Dienst mangels Kenntnis der Tatsachengrundlagen nicht beurteilt werden. Wäre dies der Fall, würde dies für eine gesetzliche Regelung zugunsten der Presse sprechen. Wäre dies nicht der Fall, würde dies allerdings gegen eine solche Regelung sprechen.

Unabhängig davon darf aber nicht verkannt werden, dass es sich zumindest um ein „der Pressefreiheit dienliches Anliegen“ handelt (so *Holznagel/Höppener*, in: DVBl. 1998, S. 868, 871). Auch wenn aus der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kein Informationsanspruch gegen Private folgt, kann es doch ein durch Gemeinwohlüberlegungen legitimiertes Anliegen des Gesetzgebers sein, ein „Mindestmaß an Informationsstandard“ zu sichern (*Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, § 5 RStV RN 10). Daher liegt der zu prüfenden Regelung ein legitimer Zweck zugrunde. Das Gewicht der zugrunde liegenden Gemeinwohlgründe wird allerdings dadurch geschmälert, dass sie auf jede erdenkliche Art von öffentlich zugänglicher Veranstaltung oder Ereignis erstreckt wird, ohne dass hieran ein allge-



meines Informationsinteresse bestehen würde, und dass Bilder für die Berichterstattung der Presse eine andere Bedeutung haben als für die Berichterstattung im Fernsehen. Dieses geringere Gewicht der für die Regelung sprechenden Gemeinwohlgründe ist im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.

Bedenken gegen die **Geeignetheit** der Regelung zur Stärkung der rechtlichen Stellung der Presse gegenüber Veranstaltern und der Information der Öffentlichkeit bestehen nicht.

Fraglich ist, ob die Regelung auch erforderlich ist. Denn Maßnahmen dürfen nicht über das zur Verfolgung ihres Zwecks notwendige Maß hinausgehen. Das Gebot der **Erforderlichkeit** ist verletzt, wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, welches das betreffende Grundrecht nicht oder deutlich weniger fühlbar einschränkt (*Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 20 RN 85 m. w. N.). Auch hier könnten Zweifel bestehen, ob es in diesem Sinne erforderlich ist, der Presse zu allen denkbaren Arten von öffentlich zugänglichen Veranstaltungen und Ereignissen unter Überwindung der Rechte von Veranstaltern und sonstigen Hausrechtsinhabern Zugang zum Zwecke der Bildberichterstattung zu verschaffen. Hier kommt es auf den Zweck des Gesetzes an, der uns nicht mitgeteilt worden ist. Sollte aber nur intendiert sein, die öffentliche Information über solche Veranstaltungen und Ereignisse sicherzustellen, an denen ein allgemeines Informationsinteresse besteht, würde die Regelung ohne eine § 5 Abs. 1 Satz 1 RStV entsprechende Einschränkung im Wortlaut bereits gegen das Gebot der Erforderlichkeit verstoßen. Denn in diesem Fall würde die Regelung über das zur Erreichung dieses Ziels notwendige Maß hinausgehen, indem ein Zutrittsrecht der Presse zum Zwecke der Bildberichterstattung auch für Veranstaltungen und Ereignisse statuiert wird, auf die dieses nicht zutrifft.

Ferner ist nicht ersichtlich, dass es für die Zwecke der umfassenden Berichterstattung von einer Veranstaltung oder einem Ereignis erforderlich wäre, dass die Presse hierzu jederzeit und ohne Voranmeldung Zutritt erhält. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass es Zweck der Regelung sein soll, der Presse auch bei unvorangemeldetem, überraschendem Erscheinen Zutritt zu einer Veranstaltung zu verschaffen, wie es beispielsweise bei Kontrollbesuchen von Behörden denkbar ist. Die Termine von öffentlich zugänglichen Veranstaltungen – zumal solchen von allgemeinem Informationsinteresse – stehen aber in der Regel Wochen, Monate oder gar Jahre im Voraus fest. Aus Sicht

des betroffenen Grundrechtsträgers macht es unter dem Gesichtspunkt der Unverletzlichkeit der Wohnung einen Unterschied, ob einem fremden Dritten jederzeit oder nur nach vorheriger Anmeldung Zutritt gewährt werden muss. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Veranstaltungen in großen Arenen stattfinden, denn erfasst wären beispielsweise auch Zimmertheater o. Ä. Den Zutritt Dritter *überraschend* erdulden zu müssen, dürfte eher als Störung des Hausfriedens empfunden werden, als wenn der Veranstalter sich aufgrund einer vorherigen Anmeldung hierauf einstellen kann. Denn im Falle einer vorherigen Anmeldung können Vorbereitungen getroffen werden, die zusätzliche Belastungen des Grundrechtsträgers ausschließen oder reduzieren. Daher erscheint unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit eine Einschränkung des Zutrittsrechts der Presse entsprechend § 5 Abs. 8 RStV dahingehend geboten, dass die Ausübung des Zutrittsrechts bei Veranstaltungen eine **vorherige Anmeldung** in angemessenem zeitlichem Abstand beim Veranstalter erfordert.

Im Hinblick auf den Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG ist ferner relevant, dass die räumlichen Kapazitäten nicht immer ausreichen werden, um Pressevertretern in unbegrenzter Anzahl Zutritt zu einer Veranstaltung gewähren zu können. Es ist auch nicht ersichtlich, dass dies erforderlich wäre, um den Zweck der Regelung zu erfüllen. Daher sollte entsprechend § 5 Abs. 9 RStV auch eine Einschränkung des Zugangsrechts im Hinblick auf die **räumlichen Kapazitäten** geregelt werden.<sup>16</sup>

Darüber hinaus müsste die Regelung auch **verhältnismäßig im engeren Sinne** sein. Der Eingriff und das mit ihm verfolgte Ziel müssten also „in einem angemessenen Verhältnis zu dem Gewicht und der Bedeutung des Grundrechts“ stehen (*BVerfGE* 67, 157, 173). Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der ihn rechtfertigenden Gründe muss die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt sein (*BVerfGE* 67, 157, 178).

Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob ein unbeschränktes Zugangsrecht der Presse zu öffentlich zugänglichen Veranstaltungen, die ja u. U. auch in Privaträumen stattfinden können, dann zumutbar ist, wenn es sich *nicht* um Veranstaltungen han-

---

<sup>16</sup> Dagegen erscheint es nicht erforderlich, ausdrücklich zu regeln, dass das Zutrittsrecht der Presse auf allgemein zugängliche Bereiche beschränkt ist, sich also nicht etwa im Rahmen eines Konzertes auch auf die Bühne erstreckt. Dies folgt bereits daraus, dass die Presse nur zur Berichterstattung über Veranstaltungen und Ereignisse, die *öffentlich zugänglich* sind, berechtigt. Hierauf wird in der Regelung auch das Zugangsrecht der Presse bezogen. Ein Zugangsrecht zu Bereichen, die nicht üblicherweise (presse-)öffentlich zugänglich sind, kann der Regelung daher nicht entnommen werden (a. A. wohl *Gounalakis*, in: AfP 1992, S. 343, 344, bezogen auf das Kurzberichterstattungsrecht im Fernsehen). Darüber hinaus dürfte eine Pool-Lösung entsprechend § 5 Abs. 10 RStV ausscheiden.

delt, an denen ein **allgemeines Informationsinteresse** besteht. Zwar stellt die Statuierung des Zugangsrechts einen eher geringen Eingriff dar, da der Zugang nur zu Veranstaltungen oder Ereignissen gewährt werden muss, die ohnehin öffentlich zugänglich sind. Andererseits stellt sich die Frage, wie schwer die Gründe wiegen, der Presse überhaupt ein Zugangsrecht gegenüber Privaten einzuräumen, wenn ein allgemeines Informationsinteresse nicht gegeben ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass hier zwar nicht die Privatsphäre berührt wäre, der Staat aber sehr wohl der Presse das Recht zugestehen würde, in die Sphäre Privater vorzudringen, ohne dass dieses durch ein allgemeines Informationsinteresse gerechtfertigt wäre. Es ist nicht ersichtlich, dass dem Interesse der Presse, jederzeit und überall Zugang zu erhalten, in jedem Fall der Vorrang gegenüber dem Interesse anderer Rechtssubjekte einzuräumen wäre, von diesem Eindringen verschont zu bleiben. Daher bestehen unter dem Gesichtspunkt des Art. 13 Abs. 1 GG Bedenken dagegen, der Presse bei öffentlich zugänglichen Veranstaltungen und Ereignissen aller Art ein unbeschränktes Zugangsrecht einzuräumen. Dies erscheint allenfalls dann angemessen und zumutbar, wenn es sich um Veranstaltungen und Ereignisse handelt, an denen – entsprechend § 5 Abs. 1 Satz 1 RStV – ein allgemeines Informationsinteresse besteht.

Ferner wäre – soweit man die Auffassung vertreten würde, dass es sich nicht jeweils bereits um das mildere Mittel handelt – auch unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit und der Zumutbarkeit aus den bereits im Rahmen der Erforderlichkeit genannten Gründen die vorherige Anmeldung und die Berücksichtigung der räumlichen Kapazitäten zu regeln.

### 2.2.2 Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Für die Rechtfertigung von Eingriffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, hier in seiner Ausprägung als Recht am eigenen Bild, gelten die Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG (*Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 2 RN 58 m. w. N.). Eingriffe bedürfen somit einer speziellen gesetzlichen Grundlage, müssen ein legitimes Ziel haben und verhältnismäßig sein.

Zum **legitimen Ziel** und der **Geeignetheit** der zu begutachtenden Regelung wird auf die Ausführungen unter 2.2.1 verwiesen.

Ferner müsste die Regelung auch **erforderlich** sein, es dürfte also kein milderes Mittel zur Zielerreichung zur Verfügung stehen. Dies ist hier im Hinblick auf das Recht am

eigenen Bild nicht ersichtlich, denn die Regelung soll ja gerade die „Bildberichterstattung“ ermöglichen.

Die Regelung müsste aber auch **verhältnismäßig im engeren Sinne** sein. Insoweit wird zunächst auf die Ausführungen zur Gebotenheit einer Einschränkung der Regelung im Hinblick auf Veranstaltungen und Ereignisse **von allgemeinem Informationsinteresse** unter 2.2.1 verwiesen.

Im Übrigen ist zunächst festzustellen, dass die Eingriffsintensität im Hinblick auf das Recht am eigenen Bild eher gering ist. Denn es werden hier nur Personen betroffen, die sich selbst durch ihre Teilnahme an einer öffentlich zugänglichen Veranstaltung bzw. ihren Besuch eines öffentlich zugänglichen Ereignisses in die öffentliche Sphäre begeben haben. Zudem sollen gem. Absatz 2 der Regelung zur unentgeltlichen Bildberichterstattung anderweitige gesetzliche Bestimmungen unberührt bleiben, so dass insbesondere das Urheberrechtsgesetz und das Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie Anwendung findet, in denen die berechtigten Interessen der von einer Bildaufnahme Betroffenen Berücksichtigung finden. Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass es nicht um Veranstaltungen in der Öffentlichkeit, sondern lediglich um öffentlich zugängliche Veranstaltungen geht. Insbesondere Künstler können ein berechtigtes Interesse daran haben, einen gewissen, sich aus dem Hausrecht ergebenden Einfluss auf die Art der Fotos, die bei ihren Auftritten entstehen, ihrer Herstellung – angefangen bei der Verwendung von Blitzlicht – und wie diese im Anschluss verwertet werden, zu erhalten (vgl. *Markfort*, in: ZUM 2006, S. 829, 830; *Holznapel/Höppener*, in: DVBl. 1998, S. 868, 869 f. sowie FN 72).

Jedenfalls kann es berechtigte Gründe geben, aus denen ein Veranstalter oder Teilnehmer an einer Veranstaltung bereits die Anfertigung von Bildaufnahmen von vornherein ausschließen möchte. Beispielsweise erscheint vorstellbar, dass einzelne Künstler sich gestört fühlen, wenn sie während ihres Auftritts und im Rahmen ihrer künstlerischen Darbietung jederzeit fotografiert oder gefilmt werden können. Zudem kann es im Falle von Nacktszenen o. Ä. unzumutbar sein, wenn der für das Publikum flüchtige Moment dauerhaft in Bildern festgehalten wird (vgl. *OVG Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 13.03.2013, Az.: 5 A 1293/11, RN 90 – zit. nach juris), und zwar selbst wenn es im Nachhinein nicht zur Veröffentlichung entsprechender Bilder kommen sollte. Gleiches gilt für den Schmerz trauernder Familienangehöriger im Rahmen einer Trauerfeier und sicherlich auch viele weitere denkbare Situationen, die sich auch

bei öffentlich zugänglichen Veranstaltungen oder Ereignissen ergeben können. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Presseberichterstattung über Veranstaltungen und Ereignisse auch ohne dort aufgenommene Bilder möglich ist, bestehen daher Zweifel daran, ob das Interesse der Presse, Artikel bebildern zu können, in jedem Fall höher zu bewerten ist, als das Interesse der von Bildaufnahmen betroffenen Teilnehmer einer öffentlich zugänglichen Veranstaltung, im Einzelfall gar nicht aufgenommen zu werden. Dieses gilt umso mehr, wenn aufgrund von § 23 Abs. 2 KUG<sup>17</sup> entsprechende Bilder ohnehin nicht verbreitet oder zur Schau gestellt werden dürften. Zwar sollen nach Absatz 2 der Regelung zur unentgeltlichen Bildberichterstattung gesetzliche Bestimmungen des Persönlichkeitsschutzes unberührt bleiben. Durch die Regelung zur unentgeltlichen Bildberichterstattung hätte die Presse aber zunächst einmal einen Anspruch auf Zugang und Bildaufnahmen, gegen den sich die Veranstalter zur Wehr setzen müssten. Die Regelung würde die Presse daher unabhängig von den Rahmenbedingungen einer konkreten Veranstaltung oder eines Ereignisses immer in eine gegenüber Veranstaltern und Teilnehmern vorteilhafte Position bringen, ohne dass ersichtlich wäre, dass das Interesse der Presse an Bildaufnahmen das Interesse von Veranstaltern und Teilnehmern, von Bildaufnahmen verschont zu bleiben, in jedem Fall überwiegen würde. Daher erscheint es unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit zumindest geboten, eine § 5 Abs. 5 Satz 4 RStV entsprechende Regelung aufzunehmen, damit das **Recht des Veranstalters** unberührt bleibt, **Bildaufnahmen der Veranstaltung insgesamt auszuschließen**. Eine Kommerzialisierung von Informationen wäre in einem solchen Fall nicht zu befürchten. Gleiches gilt für eine Regelung entsprechend § 5 Abs. 5 Satz 2 RStV, damit Veranstalter **Bildaufnahmen einschränken oder ausschließen** können, **wenn** anzunehmen ist, dass sonst **das sittliche Empfinden der Veranstaltungsteilnehmer gröblich verletzt würde**.

### 2.2.3 Allgemeine Handlungsfreiheit

Eingriffe in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG können insbesondere durch die verfassungsmäßige Ordnung, d. h. formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stehende Gesetze, gerechtfertigt werden. Wie auch im Rahmen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts bedürfen Eingriffe daher einer speziellen gesetzlichen Grundlage, müssen ein legitimes Ziel haben und verhältnismäßig sein. Im Rahmen dieser Prüfung ist vorliegend besonders zu berücksichti-

---

<sup>17</sup> § 23 Abs. 2 KUG lautet: „Die Befugnis [Anm.: zur Verbreitung und Zurschaustellung von Bildern und Bildnissen] erstreckt sich jedoch nicht auf eine Verbreitung und Schaustellung, durch die ein berechtigtes Interesse des Abgebildeten oder, falls dieser verstorben ist, seiner Angehörigen verletzt wird.“

gen, dass die Regelung auch **berufsmäßig durchgeführte Veranstaltungen** erfasst, zumal ein Interesse der Presse an unentgeltlicher Bildberichterstattung gerade bei dieser Art von Veranstaltung bestehen dürfte (siehe bereits oben unter 2.1.3).

Zum **legitimen Ziel** und der **Geeignetheit** der zu begutachtenden Regelung wird auf die Ausführungen unter 2.2.1 verwiesen.

Des Weiteren müsste die Regelung auch **erforderlich** sein. Insofern wird zunächst auf die Ausführungen zu den **vorherigen Anmeldungen** und den **räumlichen Kapazitäten** unter 2.2.1 verwiesen. Insbesondere im Rahmen von berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen würden so Störungen für den Veranstalter verringert, ohne dass ersichtlich wäre, dass hierdurch der Zweck der Regelung beeinträchtigt würde.

Nicht um ein milderer, gleich wirksames Mittel würde es sich dagegen handeln, wenn man Veranstalter verpflichten würde, interessierte Pressevertreter mit Bildern der Veranstaltung zu versorgen. Denn dies würde „keinen nach eigenen publizistischen Kriterien zusammengestellten Bericht“ (BVerfGE 97, 228, 259) erlauben.

Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit ist aber zu berücksichtigen, dass durch die Bildberichterstattung gerade bei berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen, aber auch sonst bei Veranstaltungen und Ereignissen aller Art, Störungen verursacht werden können. Soweit es sich um **vermeidbare Störungen** handelt, liegt auf der Hand, dass die von der Regelung Betroffenen geringer belastet werden können, ohne dass das Ziel der Bildberichterstattung dadurch beeinträchtigt würde. Daher sollte eine Regelung entsprechend § 5 Abs. 5 Satz 1 RStV vorgesehen werden, wonach das Recht auf Bildberichterstattung so ausgeübt werden muss, dass vermeidbare Störungen der Veranstaltung oder des Ereignisses unterbleiben.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Bildberichterstattung in der Presse – jedenfalls soweit die in die Berichterstattung eingebundenen Fotografien betroffen sind – eine nachrichtenmäßige *Kurzberichterstattung* schon begrifflich ausscheidet. Denn ein Foto ist ein Foto, das, wenn es einmal in einem Presseprodukt abgedruckt worden ist, nicht wieder aus der Welt geschafft werden kann. Es ist nicht ersichtlich, wie zwischen den Fotos, die mit dem ausdrücklichen Einverständnis des Veranstalters angefertigt worden sind, und Fotos, die aufgrund der gesetzlichen Regelung zur unentgeltlichen Bildberichterstattung entstanden sind, unterschieden werden

sollte. Exklusivverträge über die Bildberichterstattung und damit eine Art der wirtschaftlichen Verwertung einer ggf. beruflich erbrachten Leistung würden unmöglich gemacht. Unter dem Gesichtspunkt des mildereren Mittels ist insofern zu bedenken, dass die Regelung eines Bildberichterstattungsrechts bei öffentlich zugänglichen Veranstaltungen und Ereignissen eben dieser Berichterstattung über diese Veranstaltungen und Ereignisse dienen soll. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass der Presse damit auch ermöglicht werden soll, ganz unabhängig von Berichterstattung zu aktuellen Veranstaltungen und Ereignissen Bildmaterial für sonstige Zwecke zu erlangen. Auch das Bundesverfassungsgericht bezog sich im Rahmen seiner Entscheidung zur Kurzberichterstattung im Fernsehen maßgeblich auf deren „Nachrichtenwert“ (vgl. *BVerfGE* 97, 228, 260 f.).<sup>18</sup> Dann sollte aber unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit zumindest eine Regelung aufgenommen werden, mit der sichergestellt wird, dass die **Weiterverwendung des Bildmaterials außerhalb des ursprünglichen redaktionellen Berichtskontextes** ausgeschlossen ist. Auch über Einschränkungen zur **Dauer der Verwertbarkeit des Bildmaterials** müsste aus den gleichen Gründen nachgedacht werden.

Wenn solche Beschränkungen aus Verhältnismäßigkeitsgründen erwogen werden, dann ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Regelung eines Bildberichterstattungsrechts der Presse überhaupt nur dann sinnvoll ist, wenn von Seiten eines Veranstalters Maßnahmen ergriffen werden, die diese Bildberichterstattung einschränken. Wo Veranstalter insofern keine Vorgaben machen und die Anwesenheit möglichst vieler Pressevertreter sogar begrüßen, besteht natürlich auch kein Anlass, der Presse gesetzliche Beschränkungen im Hinblick auf das gewonnene Bildmaterial aufzuerlegen. Vielmehr besteht dann sogar die Gefahr, dass eine Regelung, die die Pressefreiheit befördern soll, in einen Eingriff umschlägt.<sup>19</sup> Daher müsste in der Regelung zur Bildberichterstattung zum Ausdruck kommen, dass diese als **Gegengewicht zu Exklusivrechten oder sonstigen Beschränkungen durch Veranstalter** konzipiert ist und nur in diesen Fällen eingreift (vgl. für die Kurzberichterstattung im Fernsehen *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, § 5 RStV RN 47).

---

<sup>18</sup> Ohne Beschränkung könnten die Aufnahmen dagegen u. U. mehrfach verwertet werden, über die unmittelbare Berichterstattung hinaus z. B. in Bildbänden oder anderen Formen der gewerblichen Verwertung, vgl. hierzu *Markfort*, in: ZUM 2006, S. 829, 830.

<sup>19</sup> Insofern ist zu berücksichtigen, dass die Pressefreiheit kein normgeprägtes Grundrecht ist, das auf die Ausgestaltung durch den Gesetzgeber angewiesen wäre und ohne diese leer liefe (*Bethge*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 5 RN 73). Versuche des Gesetzgebers, Tatbestandsmerkmale eines Grundrechtes in eigenen Worten zu verdeutlichen, laufen Gefahr, mit der Verfassung in Widerspruch zu geraten (*BVerfGE* 12, 45, 53).

Schließlich müsste die Regelung eines unentgeltlichen Bildberichterstattungsrechts auch **verhältnismäßig i. e. S.** sein. Zum **allgemeinen Informationsinteresse** gilt das bereits unter 2.2.1 Ausgeführte entsprechend.

Darüber hinaus ist die Frage zu stellen, ob die Regelung eines Anspruchs auf unentgeltliche Bildberichterstattung für die Presse auch mit dieser Einschränkung **überhaupt verhältnismäßig** wäre. Denn – wie bereits dargelegt wurde – wird die Vereinbarung einer exklusiven Bildberichterstattung und damit **eine wirtschaftliche Verwertung der Leistung** durch die Regelung anders als bei der Kurzberichterstattung im Fernsehen nicht nur eingeschränkt, sondern **praktisch unmöglich gemacht**. Dies kann auch weitergehende wirtschaftliche Auswirkungen haben, beispielsweise bei sog. Stars insgesamt auf die Vermarktung ihrer Person im Bild (*Markfort*, in: ZUM 2006, S. 829, 830). Diese Überlegungen gelten in erster Linie für berufsmäßig durchgeführte Veranstaltungen. In Verbindung mit der Berufsfreiheit stehende Verwertungsinteressen dürfen auch zugunsten der Presse nicht unzumutbar beschränkt werden (vgl. *von Coelln*, in: AfP-Sonderheft „Medienfreiheit im Wandel“, 2007, S. 55, 61). Dieselben Erwägungen können aber auch im Hinblick auf sonstige Veranstaltungen angestellt werden, wenn diese von entsprechender Bedeutung sind und bei hausrechtlichen Befugnissen des Veranstalters auf abgegrenzten Plätzen als Gegenstand von Berichterstattungsrechten in Betracht kommen (vgl. *BVerfGE* 97, 228, 263 f.).

Der Wissenschaftliche Dienst kann nicht beurteilen, inwieweit Veranstaltungen in Schleswig-Holstein eine relevante Fallgruppe darstellen, bei der sich die wirtschaftliche Verwertung der Bildberichterstattung für die Veranstalter zum einen lohnt und zum anderen tatsächlich durchgeführt wird, und welche wirtschaftliche Bedeutung Bildberichterstattungsexklusivverträgen in Schleswig-Holstein überhaupt zukommt (laut *Holznagel/Höppener*, in: DVBl. 1998, S. 868, 877, bilden diese jedenfalls „keine Haupteinnahmequelle“). Würde hier eine relevante Fallgruppe vorliegen, wäre dies im Rahmen der Anforderungen an die diesen Eingriff rechtfertigenden Gründe zu berücksichtigen. Eine Rechtfertigung erschiene in diesem Fall vorstellbar, wenn, ähnlich wie bei der Fernsehberichterstattung zu Veranstaltungen und Ereignissen von allgemeinem Informationsinteresse, zu befürchten wäre, dass ohne eine solche presserechtliche Regelung ein Informationsmonopol entstehen könnte oder eine durchgängige Kommerzialisierung von Informationen von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse drohen würde. Dies liegt zwar nicht auf der Hand, zumal die bildlose Berichterstattung in der Presse überhaupt nicht berührt ist. Jedoch kann dies auch nicht



ohne weiteres abschließend beurteilt werden. Im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens wäre es daher auf jeden Fall notwendig, die Tatsachengrundlagen für die Regelung zur Bildberichterstattung aufzuklären. Dies betrifft sowohl die Arten von Veranstaltungen und damit in Verbindung stehenden Verträge, die von der Regelung betroffen wären, als auch die Frage, ob ohne eine presserechtliche Bildberichterstattungsregelung eine ausreichende Information über öffentlich zugängliche Veranstaltungen und Ereignisse von allgemeinem Informationsinteresse gewährleistet wäre. Da die Regelung aufgrund des Territorialitätsprinzips nur für Veranstaltungen und Ereignisse in Schleswig-Holstein Anwendung finden könnte, müsste die Klärung dieser Fragen zudem bezogen auf Schleswig-Holstein erfolgen.

Die weiteren Ausführungen stehen unter der **Prämisse**, dass eine Überprüfung der tatsächlichen Ausgangslage ergibt, dass in einer Abwägung der die Regelung rechtfertigenden Gründe mit den berechtigten Interessen von Veranstaltern und sonstigen an den betroffenen Veranstaltungen Beteiligten die rechtfertigenden Gründe grundsätzlich überwiegen.

Auch in diesem Fall erscheint es ferner aber insbesondere bei berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen problematisch, dass Pressevertreter, deren Arbeit u. U. die wirtschaftliche Verwertbarkeit der bei der Veranstaltung dargebotenen Leistungen schmälert, hierzu unentgeltlich berechtigt sein sollen. Damit wird gesetzlich ein möglicher Ertrag der beruflichen Leistungen im Rahmen einer Veranstaltung unentgeltlich Dritten zugewiesen. Soweit sich hieraus für Veranstalter Einbußen ergeben würden, was zumindest nicht von vornherein völlig ausgeschlossen erscheint<sup>20</sup>, bestehen Bedenken dagegen, dass hierfür keine **Kompensation** vorgesehen wird, zumal die Presse ihrerseits das gewonnene Bildmaterial wirtschaftlich im Rahmen ihrer Berichterstattung verwerten kann.<sup>21</sup>

Daher erscheint es unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit zumindest geboten, dass auch Pressevertreter, die das Recht auf Bildberichterstattung in Anspruch nehmen wollen, das im Rahmen einer Veranstaltung vorgesehene Eintrittsgeld entrichten müssen, und dass den Veranstaltern etwaige, durch die Ausübung des Rechts entstehende Aufwendungen ersetzt werden. Dies könnte über eine § 5 Abs. 6 RStV ent-

---

<sup>20</sup> Ob dies tatsächlich der Fall wäre, kann vom Wissenschaftlichen Dienst allerdings mangels Kenntnis der wirtschaftlichen Verwertbarkeit entsprechender Bildberichterstattungsrechte nicht beurteilt werden.

<sup>21</sup> So weist beispielsweise *Markfort*, in: ZUM 2006, S. 829, 830, darauf hin, dass große „Stars“ einen nicht zu unterschätzenden Vermarktungsfaktor für die Presse darstellen.

sprechende Regelung sichergestellt werden, wonach der Veranstalter für die Ausübung des Rechts auf Bildberichterstattung das **allgemein vorgesehene Eintrittsgeld verlangen** kann und ihm **Ersatz seiner notwendigen Aufwendungen** zu leisten ist, die durch die Ausübung des Rechts entstehen.

Im Falle der Kurzberichterstattung im Fernsehen hat das Bundesverfassungsgericht es als unverhältnismäßige Einschränkung der *Berufsfreiheit* eingestuft, dass das Kurzberichterstattungsrecht als unentgeltliches ausgestaltet worden war (BVerfGE 97, 228, 262). Zwar kenne die Rechtsordnung zahlreiche verfassungsmäßige Berufsausübungsregelungen, die dem beruflich Tätigen vermögenswerte Leistungs- oder Duldungspflichten aus Gemeinwohlgründen ohne entsprechendes Entgelt auferlegten. Von diesen unterscheide sich die Regelung zum Recht auf Kurzberichterstattung aber dadurch, dass ein Ertrag der beruflichen Leistung nicht nur der Allgemeinheit, sondern auch Konkurrenten desjenigen Fernsehveranstalters zugutekomme, dem der Ereignisveranstalter die Erstverwertungsrechte vertraglich eingeräumt habe. Die damit verbundenen Einbußen belasteten die Veranstalter im Verhältnis zu dem Sicherungszweck der Norm unangemessen. Andererseits sei den von der Regelung begünstigten Fernsehveranstaltern die Zahlung eines angemessenen Entgelts zuzumuten (BVerfGE 97, 228, 262 f.). Mangels Kenntnis des Bildberichterstattungsmarktes kann nicht beurteilt werden, ob sich diese Ausführungen zur Kurzberichterstattung im Fernsehen auf das Recht auf Bildberichterstattung der Presse übertragen lassen. Ausgeschlossen erscheint dies aber **bei berufsmäßiger Durchführung** beispielsweise im Rahmen der Auftritte bekannter Künstler nicht. Soweit aber eine Vergleichbarkeit der wirtschaftlichen Verwertbarkeit gegeben ist, müsste auch im Rahmen der Bildberichterstattung entsprechend § 5 Abs. 7 RStV geregelt werden, dass der Veranstalter ein dem Charakter der Bildberichterstattung entsprechendes **billiges Entgelt** verlangen kann (dagegen: *Holznaegel/Höppener*, in: DVBl. 1998, S. 868, 876).

Diese Wertung hatte das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Kurzberichterstattung im Fernsehen nicht auf Veranstaltungen erstreckt, die nicht berufsmäßig durchgeführt werden (vgl. BVerfGE 97, 228, 263 f.). Es hatte jedoch gleichzeitig festgestellt, dass die Belastung der nicht berufsmäßigen Veranstalter anders zu beurteilen wäre, wenn Übertragungsrechte aufgrund der Regelung gar nicht mehr veräußert werden könnten oder zumindest erheblich an Wert verlören. Beides war für das Bundesverfassungsgericht deshalb nicht erkennbar, weil eine nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung regelmäßig die Bedeutung übertragungswertiger Veranstaltungen und

Ereignisse nicht ausschöpfe und deswegen eine längere Übertragung nicht zu ersetzen vermöge. Unter diesen Umständen sei nicht damit zu rechnen, dass die nachrichtemäßige Kurzberichterstattung die Übertragungsrechte derart entwerte, dass ihre Vergabe wirtschaftlich nicht mehr lohne (*BVerfGE* 97, 228, 264). Dies dürfte aber – wie bereits zur Frage der Erforderlichkeit ausgeführt wurde – bei der Bildberichterstattung in der Presse gerade der Fall sein. Wenn die Bildberichterstattung über eine Veranstaltung oder ein Ereignis unentgeltlich zulässig ist, dann ist nicht ersichtlich, wie diese Art der Berichterstattung durch Veranstalter noch wirtschaftlich verwertet werden sollte. Mangels Exklusivität könnten jedenfalls Exklusivverträge nicht mehr abgeschlossen werden. Dagegen könnte die Leistung der Veranstalter *von der Presse* im Rahmen ihrer Berichterstattung sehr wohl wirtschaftlich verwertet werden. Im Ergebnis erscheint nicht ausgeschlossen, dass auch im Rahmen von nicht berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen eine unangemessene Benachteiligung der Veranstalter erfolgen würde. Daher müsste auch hier eine Klärung der Tatsachengrundlage vorgenommen und zumindest erwogen werden, auch für **nicht berufsmäßig durchgeführte Veranstaltungen** zu regeln, dass der Veranstalter ein dem Charakter der Bildberichterstattung entsprechendes **billiges Entgelt** verlangen kann.

Dies kann aber – worauf bereits im Rahmen der Erforderlichkeit hingewiesen worden ist – nur dann eingreifen, wenn der Veranstalter seinerseits Maßnahmen ergriffen hat, die das Bildberichterstattungsrecht der Presse einschränken, da ansonsten die Presse aufgrund der Regelung zur Bildberichterstattung schlechter gestellt wäre als ohne diese. Daher müsste eine entsprechende Verknüpfung im Rahmen der Regelung vorgesehen werden.

Unabhängig davon ist nicht ersichtlich, dass das Interesse an Bildberichterstattung der Presse über eine Veranstaltung dann überwiegt, wenn aufgrund der Tätigkeit von Pressevertretern vor Ort die Durchführung der Veranstaltung insgesamt gefährdet wäre. Daher sollte zumindest eine Regelung entsprechend § 5 Abs. 5 Satz 2 RStV vorgesehen werden, wonach der Veranstalter die Bildberichterstattung **einschränken oder ausschließen** kann, wenn anzunehmen ist, dass **sonst die Durchführung der Veranstaltung in Frage gestellt** würde.

#### **2.2.4 Eigentumsgarantie**

Wie unter 2.1.2 ausgeführt wurde, könnte auch die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG betroffen sein, soweit nicht ausgeschlossen werden kann, dass im Falle

des Inkrafttretens der hier zu prüfenden Regelung bereits exklusive Bildberichterstattungsverträge für zukünftige Veranstaltungen abgeschlossen worden sein sollten. Diese Rechtsposition würde nachträglich entwertet, wenn aufgrund der gesetzlichen Regelung alle Pressefotografen ohne weiteres und insbesondere ohne Zustimmung der Veranstalter befugt wären, Bildaufnahmen bei öffentlich zugänglichen Veranstaltungen anzufertigen.

Daher wird empfohlen, aus Gründen des aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Vertrauensschutzes die Aufnahme einer **Übergangsregelung** zu erwägen. So enthält beispielsweise § 57 des Gesetz über den ‚Westdeutschen Rundfunk Köln‘ (WDR-Gesetz)<sup>22</sup> eine Übergangsregelung für das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung im Fernsehen, wonach die Ausübung des Rechts auf unentgeltliche Kurzberichterstattung im Fernsehen ausgeschlossen ist bei Veranstaltungen, die vor dem 01.01.1990 Gegenstand exklusiver vertraglicher Regelungen geworden sind.<sup>23 24</sup>

### **2.3 Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 WRV**

Im Rahmen des Rundfunkstaatsvertrages findet das Recht auf Kurzberichterstattung gem. § 5 Abs. 3 RStV auf die **Kirchen und auf andere Religionsgemeinschaften** sowie deren Einrichtungen mit entsprechender Aufgabenstellung keine Anwendung. Damit wird auf die Rechtsstellung der Kirchen und der anderen Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 WRV Rücksicht genommen, welche diesen staatsfreie Organisation und Betätigung im Rahmen ihres Verkündigungsauftrages garantiert (*Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, § 5 RStV RN 44). Die Ausnahme dient dem Interesse der ungestörten Religionsausübung (*Fechner*, Medienrecht, 12. Aufl. 2011, 10. Kap., RN 131).

Es wird angeregt, eine entsprechende Klausel auch im Rahmen des presserechtlichen Bildberichterstattungsrechts aufzunehmen. Auf diese Weise würden Kollisionen mit dem Grundrecht auf Glaubensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG ausgeschlossen.

---

<sup>22</sup> I. d. F. d. B. vom 25.04.1998, GV. NW. S. 265, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2013, GV. NW. 875.

<sup>23</sup> Die Regelungen über die Kurzberichterstattung wurden in das WDR-Gesetz mit Gesetz 07.03.1990 aufgenommen, vgl. hierzu *BVerfGE* 97, 228, 231. Vgl. hierzu auch *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar, § 5 RStV RN 22.

<sup>24</sup> Vgl. auch § 4 Abs. 3 Satz 2 RStV zur Übertragung von Großereignissen. Hier wurden ebenfalls die Großereignisse ausgenommen, an denen Fernsehveranstalter vor einem bestimmten Zeitpunkt bereits Rechte zur abschließlichen verschlüsselten Übertragung gegen Entgelt erworben hatten.

### 3. Sonstiges

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass gem. § 5 Abs. 5 Satz 3 RStV das Recht auf Kurzberichterstattung ausgeschlossen ist, wenn **Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung** entgegenstehen und diese das öffentliche Interesse an der Information überwiegen. Dies erscheint beispielsweise relevant bei Unfällen, Naturkatastrophen oder ähnlichen Ereignissen. Die Aufnahme einer entsprechenden Regelung sollte daher auch im Hinblick auf das presserechtliche Bildberichterstattungsrecht erwogen werden.

### 4. Fazit

Vor der Verabschiedung einer Regelung zur „unentgeltlichen Bildberichterstattung“ im schleswig-holsteinischen Landespressegesetz wäre es notwendig, zunächst die Tatsachengrundlagen bezogen auf Schleswig-Holstein aufzuklären.

Dazu gehören die Fragen,

- ob in Schleswig-Holstein eine Kommerzialisierung von Informationen von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse droht, so dass ein Gegengewicht zu Exklusivrechten oder sonstigen Beschränkungen durch Veranstalter notwendig sein könnte;
- inwieweit Veranstaltungen in Schleswig-Holstein eine relevante Fallgruppe darstellen, bei der sich die wirtschaftliche Verwertung der Bildberichterstattung für die Veranstalter zum einen lohnt und zum anderen tatsächlich durchgeführt wird, und welche wirtschaftliche Bedeutung Bildberichterstattungssexklusivverträgen in Schleswig-Holstein überhaupt zukommt.

Soweit sich auf dieser Grundlage ergeben sollte, dass ein Regelungsbedürfnis tatsächlich vorhanden ist, wäre die Regelung gleichwohl dahingehend einzuschränken, dass sie sich nur auf Veranstaltungen und Ereignisse beziehen kann, die öffentlich zugänglich *und von allgemeinem Informationsinteresse* sind. Darüber hinaus sollten – insbesondere aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und entsprechend der Regelung zur Kurzberichterstattung im Fernsehen gem. § 5 RStV – eine Reihe weiterer, unter Punkt 2 und 3 des Gutachtens näher ausgeführter Einschränkungen vorgenommen werden, deren Erforderlichkeit sich teilweise nur beurteilen lässt, wenn zuvor eine Klärung der Tatsachengrundlagen stattgefunden hat. Bei der Ausgestaltung einiger dieser Beschränkungen wäre zudem zu berücksichtigen, dass die Regelung eines Bildberichterstattungsrechts der Presse überhaupt nur dann sinnvoll ist, wenn von Seiten

eines Veranstalters Maßnahmen ergriffen werden, die diese Bildberichterstattung einschränken, damit nicht eine zugunsten der Presse intendierte Regelung in einen Eingriff in die Pressefreiheit umschlägt.

Von einem konkreten Formulierungsvorschlag wird aufgrund dieser Vielzahl zu bedenkender und gegeneinander abzuwägender Punkte im Rahmen dieses Gutachtens abgesehen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger