

L e i t s a t z

zum Urteil des Ersten Senats vom 17. Februar 1998

- 1 BvF 1/91 -

Das Recht auf nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung im Fernsehen nach § 3 a WDR-G/LRG NW ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Es verstößt aber gegen Art. 12 Abs. 1 GG, dieses Recht bei berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen unentgeltlich auszugestalten. Bei der Regelung des Entgelts muß der Gesetzgeber sicherstellen, daß die Kurzberichterstattung grundsätzlich allen Fernsehveranstaltern zugänglich bleibt.

Verkündet
am 17. Februar 1998
Kehrwecker
Amtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

- 1 BVF 1/91 -



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung**

- a) des § 3 a des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" in der Fassung des Siebten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (7. Rundfunkänderungsgesetz) vom 24. April 1995 (GVBl S. 340),
- b) des § 3 a des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. August 1995 (GVBl S. 994),

Antragsteller: Bundesregierung, vertreten durch den
Bundesminister des Innern,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier,
Mitterfeld 5 a, Tutzing -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung des

Vizepräsidenten Seidl,
der Richter Grimm,
Kühling,
der Richterinnen Seibert,
Jaeger,
Haas
und der Richter Hömig,
Steiner

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. November 1997 durch

Urteil

für Recht erkannt:

1. § 3 a des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" in der Fassung des Siebten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (7. Rundfunkänderungsgesetz) vom 24. April 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 340) und § 3 a des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. August 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 994) sind insoweit mit Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, als sie das Kurzberichterstattungsrecht bei berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen unentgeltlich gewähren. Im übrigen sind sie nach Maßgabe der Gründe mit dem Grundgesetz vereinbar.
2. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, binnen fünf Jahren eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen. Bis zu deren Erlass, längstens bis zum Ablauf der Frist, bleiben die Vorschriften über die unentgeltliche Kurzberichterstattung anwendbar.

Gründe:

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung im Fernsehen über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind. 1

I.

1. Die Einführung eines solchen Rechts geht auf Erfahrungen mit dem dualen Rundfunksystem zurück, das seit 1984 in der Bundesrepublik besteht. Eine seiner Folgen war ein verschärfter Wettbewerb der Fernsehveranstalter um Zuschauer. Im Zuge dieser Entwicklung versuchten vor allem die privaten Fernsehveranstalter, ihren Zuschaueranteil durch den Erwerb exklusiver Senderechte an herausragenden Sportveranstaltungen zu vergrößern. Da die privaten Programme aufgrund des damaligen Stands der Technik jedoch nicht flächendeckend empfangen werden konnten, entstanden erhebliche Lücken in der Versorgung der Fernsehzuschauer. Die dadurch ausgelöste öffentliche Diskussion veranlaßte die Länder zu gesetzgeberischen Maßnahmen. 2

2. Mit dem am 15. März 1990 unterzeichneten Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrages (Staatsvertrag zur Fernsehkurzberichterstattung - GVBI NW S. 286), der am 1. August 1991 in Kraft trat, wurden die Art. 10 a bis 10 f in den Staatsvertrag vom 1./3. April 1987 eingefügt, die ein Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung über öffentliche Veranstaltungen und Ereignisse von allgemeinem Informationsinteresse vorsahen. Die Bestimmungen gingen sodann unverändert in Art. 1 § 4 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (GVBI NW S. 408) ein und haben sich durch den Dritten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 26. August/11. September 1996 (GVBI NW S. 484) lediglich in der Numerierung (§ 5), nicht im Inhalt geändert. 3

Zur Begründung des Rechts auf Kurzberichterstattung hieß es unter anderem (NW LTDrucks 10/5355, S. 9 f.): 4

Dieser Staatsvertrag ist die erste Änderung des Anfang April 1987 unterzeichneten Rundfunkstaatsvertrages. Sie wurde erforderlich, nachdem in der Praxis wiederholt Unsicherheiten bei der rechtlichen Beurteilung des Rechts auf Information und Berichterstattung in den Fällen festzustellen waren, in denen exklusive Verwertungsrechte vereinbart worden waren. Besonders deutlich ist dies bei der Berichterstattung über Sportveranstaltungen geworden. Anhaltspunkte dafür, daß im Interesse einer konfliktfreien Berichterstattung eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, haben sich allerdings auch in anderen Bereichen ergeben, so bei der Berichterstattung über Ereignisse; im Falle des Grubenunglücks von Lengede hat dies bereits zu einem Rechtsstreit vor dem Bundesgerichtshof geführt. 5

Die Regelungen in diesem Staatsvertrag beziehen sich daher nicht nur auf Sportveranstaltungen, sondern auf alle Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind. Die Regelung läßt allerdings anderweitige gesetzliche Bestimmungen, insbesondere solche des Urheberrechts und des Rechts des Persönlichkeitsschutzes unberührt. Dies wird vor allem bei kulturellen Veranstaltungen zu beachten sein. 6

Das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung stellt eine Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne des Artikels 14 des Grundgesetzes dar. Es ist durch Gründe des öffentlichen Interesses gerechtfertigt und berücksichtigt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es ist zugleich Ausdruck der in Artikel 5 des Grundgesetzes geschützten Freiheit der Berichterstattung auch durch Rundfunk und des gleichermaßen geschützten Prozesses freier Meinungsbildung. 7

... 8

Mit dem Staatsvertrag wird zugleich dem Auftrag des Artikels 9 des "Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen" (Europarat-Konvention) entsprochen, wonach bei Bestehen exklusiver Senderechte jede Vertragspartei der Konvention die rechtlichen Maßnahmen zu prüfen hat, mit denen das Recht der Öffentlichkeit auf Information über bedeutende Ereignisse sichergestellt werden kann. 9

3. Schon vor der Unterzeichnung des Staatsvertrages fügte Nordrhein-Westfalen die Regelungen über die Kurzberichterstattung in das Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" (im folgenden: WDR-G) und das Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (im folgenden: LRG) ein (Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" und des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. März 1990 <GVBl S. 138>). Die inhaltsgleichen Bestimmungen in den beiden Gesetzen lauten in der inzwischen textlich geringfügig geänderten Fassung des 7. Rundfunkänderungsgesetzes vom 24. April 1995 (GVBl S. 340; vgl. auch hinsichtlich des LRG dessen Bekanntmachung vom 24. August 10

§ 3 a	11
Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung im Fernsehen	12
(1) Das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung im Fernsehen 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 des nachfolgenden Satz 3 und der Absätze 2 bis 6 ein. Anderweitige gesetzliche Bestimmungen, insbesondere solche des Urheberrechts und des Persönlichkeitsschutzes, bleiben unberührt. Auf die Kirchen und auf andere Religionsgemeinschaften sowie deren Einrichtungen mit entsprechender Aufgabenstellung finden Satz 1 und 2 keine Anwendung.	13
(2) 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 gleicher Art zusammengefaßt, muß auch in dieser Zusammenfassung der nachrichtenmäßige Charakter gewahrt bleiben.	14
(3) 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 würde. 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.	15
(4) 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. 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.	16

Bei kurzfristigen Veranstaltungen und bei Ereignissen haben die Anmeldungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu erfolgen.

(5) Reichen die räumlichen und technischen Gegebenheiten für eine Berücksichtigung aller Anmeldungen nicht aus, so 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. Fernsehveranstalter, die die unentgeltliche 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. 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. 17

(6) 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. 18

In dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 4. Oktober 1989 (LTDruks 10/4719) war das Kurzberichterstattungsrecht noch nicht enthalten. Es erschien erst in der Beschlußempfehlung des Hauptausschusses des Landtags vom 13. Februar 1990 (LTDruks 10/5209). Der Hauptausschuß berichtete dazu (S. 23): 19

Die einzelgesetzliche Regelung der Kurzberichterstattung für das Land Nordrhein-Westfalen hielt die Fraktion der F.D.P. für sehr bedenklich. Sie sei weder Gegenstand der bisherigen Beratungen noch der öffentlichen Anhörung gewesen. Sie könne dem Gesetzentwurf der Landesregierung nur zustimmen, wenn - neben der Regelung über die Filmförderung - auf die Vorschriften über die Kurzberichterstattung verzichtet werde. 20

Auch die Fraktion der CDU erhob rechtliche Bedenken hinsichtlich der Vorschriften zur Kurzberichterstattung, die dem erst im Entwurf erstellten Staatsvertrag zur Kurzberichterstattung vorseilten. Diese Bestimmungen sollten dem Staatsvertrag vorbehalten werden und nicht für ein einzelnes Bundesland in Kraft gesetzt werden. 21

Die Fraktion der SPD wies darauf hin, daß es einen Länderkonsens zum Entwurf des Staatsvertrages gebe, mit dessen Unterzeichnung bis Ende März gerechnet werde. Darüber hinaus habe auch das Land Schleswig-Holstein inzwischen eine gleichlautende gesetzliche Regelung verabschiedet. Die Debatte über die Kurzberichterstattung sei nicht neu, vielmehr bereits Ende des Jahres 1989 in die Beratun- 22

gen des Hauptausschusses eingebracht worden. Die Bestimmung führe auch nicht zu Rechtsunsicherheiten, da vor dem 1. Januar 1990 abgeschlossene Verträge hiervon unberührt bleiben (Artikel I Nr. 4 a). Schließlich könne der Landtag nicht einerseits über Kompetenzverletzungen zu Lasten der Länder klagen und andererseits, wie in diesem Falle, die von einem einzelnen Bundesminister geäußerten Bedenken in die Debatte bringen und damit die ohnehin wörtlich aus dem Entwurf des Rundfunkstaatsvertrages entnommenen Regelungen nicht in das Landesgesetz übernehmen wollen. Im übrigen gelte nach wie vor, daß - sollte der Staatsvertrag anderslautende Bestimmungen enthalten - der Rundfunkstaatsvertrag dem Landesrecht vorgehe und die Landesgesetze gegebenenfalls geändert werden müßten. Es sei aber davon auszugehen, daß der Text des Staatsvertragsentwurfs nicht mehr geändert werde.

Der Staatsvertrag wurde später in der Entwurfsfassung abgeschlossen. Das mit dem Normenkontrollantrag der Bundesregierung angegriffene nordrhein-westfälische Recht gilt dem Inhalt nach also in sämtlichen Bundesländern. 23

4. Das von den Ministerpräsidenten zur Begründung der staatsvertraglichen Regelung herangezogene Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989, dem die Bundesrepublik beigetreten ist (vgl. BGBl 1994 II S. 638), bestimmt in Art. 9: 24

Zugang der Öffentlichkeit zu bedeutenden Ereignissen 25

Jede Vertragspartei prüft die rechtlichen Maßnahmen, mit denen vermieden werden soll, das Recht der Öffentlichkeit auf Information dadurch in Frage zu stellen, daß ein Rundfunkveranstalter Exklusivrechte zur Verbreitung oder Weiterverbreitung im Sinne des Artikels 3 bei Ereignissen von großem Interesse für die Öffentlichkeit so ausübt, daß einem wesentlichen Teil der Öffentlichkeit in einer oder mehreren anderen Vertragsparteien die Möglichkeit genommen wird, dieses Ereignis im Fernsehen zu verfolgen. 26

Inzwischen hat auch die Europäische Union das Thema aufgegriffen. Nachdem das ursprüngliche Zugangsproblem sich durch die ständig wachsende Reichweite der privaten Programme entschärft hatte, droht es mit der Ausbreitung des Abonnement-Fernsehens aufgrund der digitalen Übertragungstechniken in neuer Form wieder aufzuleben. In Reaktion darauf ist aus dem Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Ministerrat eine Ergänzung der Fernseh-Richtlinie hervorgegangen, die es den Mitgliedstaaten unter anderem erlaubt sicherzustellen, daß Ereignisse, denen sie eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimessen, nicht exklusiv übertragen und damit einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit vorenthalten werden können. Die Ergänzung hat nach der Richtlinie 97/36/EG vom 30. Juni 1997 (ABIEG L 202/60) in dem hier interessierenden Punkt folgenden Wortlaut: 27

Artikel 3a 28

(1) Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht Maßnahmen 29

ergreifen, mit denen sichergestellt werden soll, daß Fernsehveranstalter, die seiner Rechtshoheit unterliegen, nicht Ereignisse, denen der betreffende Mitgliedstaat eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimißt, auf Ausschließlichkeitsbasis in der Weise übertragen, daß einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit in dem Mitgliedstaat die Möglichkeit vorenthalten wird, das Ereignis im Wege direkter oder zeitversetzter Berichterstattung in einer frei zugänglichen Fernsehsendung zu verfolgen. Falls ein Mitgliedstaat entsprechende Maßnahmen ergreift, so erstellt er dabei eine Liste der nationalen und nichtnationalen Ereignisse, denen er eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimißt. Er trägt dafür auf eindeutige und transparente Weise rechtzeitig und wirksam Sorge. Dabei legt der betreffende Mitgliedstaat auch fest, ob diese Ereignisse im Wege direkter Gesamt- oder Teilberichterstattung oder, sofern im öffentlichen Interesse aus objektiven Gründen erforderlich oder angemessen, im Wege zeitversetzter Gesamt- oder Teilberichterstattung verfügbar sein sollen.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission unverzüglich alle Maßnahmen mit, die sie gemäß Absatz 1 getroffen haben oder in Zukunft treffen werden. Die Kommission prüft binnen drei Monaten nach der Mitteilung, ob die Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, und teilt sie den anderen Mitgliedstaaten mit. Sie holt die Stellungnahme des gemäß Artikel 23a eingesetzten Ausschusses ein. Sie veröffentlicht die getroffenen Maßnahmen unverzüglich im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*; mindestens einmal jährlich veröffentlicht sie eine konsolidierte Liste der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen. 30

(3) Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen des innerstaatlichen Rechts durch geeignete Maßnahmen sicher, daß die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Fernsehveranstalter die von ihnen nach der Veröffentlichung dieser Richtlinie erworbenen ausschließlichen Rechte nicht in der Weise ausüben, daß einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit in einem anderen Mitgliedstaat die Möglichkeit vorenthalten wird, die von diesem anderen Mitgliedstaat gemäß den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Ereignisse als direkte Gesamt- oder Teilberichterstattung oder, sofern im öffentlichen Interesse aus objektiven Gründen erforderlich oder angemessen, als zeitversetzte Gesamt- oder Teilberichterstattung in einer frei zugänglichen Fernsehsendung zu verfolgen, wie dies von dem anderen Mitgliedstaat gemäß Absatz 1 festgelegt worden ist. 31

II.

1. Das Kurzberichterstattungsrecht schränke das Eigentum in verfassungswidriger Weise ein. 33

Eigentum im Sinn von Art. 14 GG sei auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Dazu gehörten alle wirtschaftlichen Erwerbspositionen, die auf einer vorhandenen Organisation sächlicher, persönlicher und sonstiger Mittel gründeten. Die Durchführung von öffentlichen Veranstaltungen, insbesondere von Sportveranstaltungen, könne danach Ausfluß des Rechts am eingerichteten und aus- 34

geübten Gewerbebetrieb sein und folglich von Art. 14 Abs. 1 GG erfaßt werden. Die Vereine der ersten und der zweiten Fußball-Bundesliga übten einen "Gewerbebetrieb" im Sinn des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes aus.

Die vertragliche Einräumung von Übertragungsrechten an Fernsehveranstalter geschehe in Ausübung der Eigentumsposition und werde damit wie die Rechte des Habens, des Gebrauchmachens, des Nutzens und des Verfügens in Ansehung des Eigentumsgegenstandes vom Schutzgehalt des Art. 14 Abs. 1 GG erfaßt. Der organisatorischen Leistung der Veranstalter könne der Eigentumsschutz auch nicht mit der Begründung versagt werden, daß bloße Erwerbchancen nicht den Schutz von Art. 14 Abs. 1 GG genössen. Für den Leistungsschutz des Veranstalters könne nichts anderes gelten als für den Schutz des Urheberrechts, dessen vermögensrechtliche Seite das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung der Eigentumsgarantie unterstellt habe.

35

Aufgrund der angegriffenen Regelungen müsse es ein Veranstalter dulden, daß möglicherweise eine Vielzahl von Fernsehveranstaltern das Ereignis aufzeichne und daraus Kurzberichte fertige oder direkt ausstrahle. Dadurch werde auf die Verfügungsmacht der Veranstalter über die Senderechte und deren wirtschaftliche Verwertung in mehrfacher Hinsicht eingewirkt. Eine echte Exklusivvergabe von Senderechten lasse die angegriffene Regelung nicht mehr zu. Eine Vielzahl von Sendern könne zumindest die attraktiven Höhepunkte, möglicherweise sogar die einzig sehenswerten Szenen, europaweit ausstrahlen. Unter Umständen werde dadurch das Interesse des von Unterhaltung überfluteten Publikums an der Verfolgung der gesamten Veranstaltung beseitigt. Durch die Kumulierung von Ausschnitten eines ganzen Spielgeschehens oder eines ganzen Spieltags der Fußball-Bundesliga könne womöglich sogar eine bessere Information und Unterhaltung geboten werden als durch eine Vollübertragung. Dies müsse zu einer in die wirtschaftliche Substanz eingreifenden Wertminderung der Senderechte führen, zumal der Erwerber der Senderechte die Möglichkeit verliere, Kurzberichte in Unterlizenz zu vergeben.

36

Eine Wertminderung der Senderechte folge auch daraus, daß sich durch die vollständige Aufzeichnung der Veranstaltung umfangreiche Mißbrauchsmöglichkeiten eröffneten. Eine weltweite Kontrolle der gesetzeskonformen Nutzung des Materials sei ausgeschlossen. Das Gesetz sehe für den Fall eines Verstoßes keine Sanktionen vor. Dadurch werde eine Gefährdung der Eigentumsposition der Veranstalter geschaffen, die bereits als Eingriff anzusehen sei. Schließlich wirke die kurzzeitige Direktübertragung auf die Verwertungsmöglichkeiten ein. Mit Exklusivberechtigten werde eine zeitversetzte Übertragung vereinbart, damit der Besuch der Veranstaltungen nicht leide. Solche Vereinbarungen seien nicht mehr möglich, wenn eine Vielzahl von Veranstaltern "live" berichten dürfe.

37

Die angegriffenen Bestimmungen genügten nicht den Anforderungen, die von Verfassungen wegen an zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums zu stellen seien. Der Gesetzgeber habe zwar einen verhältnismäßig weiten Entschei-

38

dungsspielraum bei der Ausgestaltung der Eigentumsrechte; seine Gestaltungsmöglichkeiten seien jedoch nicht unbegrenzt. Die Gemeinwohlverpflichtung aus Art. 14 Abs. 2 GG sei ebenso Orientierungspunkt wie Grenze der legislativen Ausgestaltung und Beschränkung des Eigentums. Die widerstreitenden Belange seien vom Gesetzgeber in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Nur in den Grenzen des danach Zumutbaren habe der Eigentümer die zur Pflege des sozialen Zusammenlebens gebotenen Schranken hinzunehmen.

Der Landesgesetzgeber könne sich im vorliegenden Fall nicht darauf berufen, die von ihm geregelten Eigentumsbeschränkungen folgten schon aus dem Verfassungsrecht, so daß er nur einen verfassungsrechtlichen Konkretisierungsauftrag wahrnehme. Weder aus der Rundfunkfreiheit noch aus der Informationsfreiheit könne ein Recht auf Kurzberichterstattung oder ein entsprechender Gesetzgebungsauftrag hergeleitet werden.

39

Mit der Regelung des Rechts auf unentgeltliche Kurzberichterstattung habe der Landesgesetzgeber die zwingende Grenze strikter Gemeinwohlbindung überschritten. Die Veranstaltungen, die hier zur Diskussion stünden, dienten der Unterhaltung. Das große Interesse des Publikums mache die Teilhabe an Veranstaltungen mit Spitzensportlern und Spitzenkünstlern aber noch nicht zu einer Forderung des Gemeinwohls. Unterhaltungsinteressen könnten derart tiefgreifende Eingriffe in die Rechte Privater nicht legitimieren. Es gebe keine zwingenden Gründe des Gemeinwohls, gerade diejenigen, die publikumswirksame Spitzenleistungen erbringen, einer "publizistischen Sozialisierung" zu unterwerfen. Sportveranstaltungen seien nur nach Maßgabe des Willens der Veranstalter öffentlich. Rechte auf Berichterstattung bedürften daher der vertraglichen Begründung und könnten nicht einseitig durch Gesetz verfügt werden. Selbst wenn Unterhaltungsinteressen als Legitimationsgrundlage für legislatorische Eigentumsbeschränkungen in Betracht kämen, so fehle es immer noch an Gründen dafür, daß dem Rechtsinhaber diese Beschränkung entschädigungslos auferlegt werde.

40

Die angegriffene Regelung verstoße auch deshalb gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, weil das legislatorische Ziel durch eine weniger belastende Regelung erreichbar sei. Die Bundesregierung habe den Ländern mit Schreiben vom 19. Januar 1990 die Einführung eines erweiterten urheberrechtlichen Zitierrechts vorgeschlagen. Danach sollte § 50 Urheberrechtsgesetz (im folgenden: UrhG) um einen Absatz 2 mit folgendem Wortlaut ergänzt werden:

41

(2) Zulässig ist die Weitersendung kurzer Ausschnitte einer Funksendung unter Angabe der Quelle, wenn die Ausschnitte

42

1. der Berichterstattung über aktuelle Tagesereignisse dienen oder

43

2. in eine selbständige Sendung zur Erläuterung des Inhalts aufgenommen werden

44

und sie den durch den Zweck gebotenen Umfang nicht überschreiten. Wird im Rah-

45

men des Berichts über eine Gesamtveranstaltung über mehrere Einzelveranstaltungen berichtet, so ist auch in der Zusammenfassung der nachrichtenmäßige Charakter zu wahren.

Der mit der Kurzberichterstattung verfolgte Zweck, die nachrichtenmäßige Information der Bevölkerung auch bei bestehenden Exklusivrechten sicherzustellen, werde durch die urheberrechtliche Lösung ebenso erreicht. Auf der anderen Seite blieben die Rechte der Veranstalter weitgehend unberührt, weil die durch das Zutrittsrecht, die kurzzeitige Direktübertragung und die vollständige Aufzeichnung durch jeden europäischen Fernsehveranstalter bedingten schwerwiegenden Grundrechtseingriffe wegfielen. Auch der Inhaber der Exklusivrechte würde weniger belastet, weil er frei über die Sendeform und die Zeit der Ausstrahlung entscheiden könne, ohne durch die Überlegung gebunden zu sein, daß ihm möglicherweise andere Anbieter mit eigenem Sendematerial oder einer kurzzeitigen Direktübertragung zuvorkommen könnten. Der Berücksichtigung dieses Aspekts stehe nicht entgegen, daß der Landesgesetzgeber die weniger belastende urheberrechtliche Regelung aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung nicht treffen könne. Die Bindung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz werde durch die Kompetenzordnung nicht relativiert.

46

Bei der Beurteilung der Zweck-Mittel-Relation fielen die geschilderten Eingriffswirkungen bei den Veranstaltern oder Ereignisträgern, den Rechteinhabern und den Akteuren in einer Weise ins Gewicht, daß sie durch die Bedeutung des Eingriffszwecks und -nutzens nicht ausgeglichen werden könnten. Es komme hinzu, daß die tatsächlichen Eingriffswirkungen durch die gesetzliche Regelung weder in sachlicher noch in zeitlicher Hinsicht effektiv eingegrenzt würden. Die Obergrenze von eineinhalb Minuten sei nur als Regel formuliert. Die Beschränkung auf eine nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung sei nicht geeignet, die Eingriffe in effektiver und justitierbarer Weise zu begrenzen. Die betroffenen Grundrechtsinhaber hätten keine effektive Möglichkeit, rechtswidrige Eingriffe abzuwehren.

47

Diesen Eingriffswirkungen stünden im wesentlichen nur Unterhaltungsbelange der Öffentlichkeit gegenüber. Der Eingriff sei insbesondere auch deshalb unangemessen, weil es in der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung sozialadäquat sei, für Unterhaltung Entgelte zu zahlen. Es sei unangemessen und unzumutbar, zu Lasten der Leistungsanbieter Unterhaltung "zum Nulltarif" anzubieten.

48

2. Die Unverhältnismäßigkeit der Regelung führe auch zu einer Verletzung der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Eingegriffen werde in die Berufsausübungsfreiheit der Veranstalter, Rechteinhaber und Akteure. Schutzgut der Berufsfreiheit sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei juristischen Personen die Freiheit, eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit zu betreiben, soweit diese in gleicher Weise von einer juristischen wie einer natürlichen Person ausgeübt werden kann. Diese Voraussetzungen würden von den Veranstaltern großer Sportveranstaltungen, namentlich den Fußballvereinen der ersten und der zweiten Bundesliga, sowie von Kulturveranstaltern erfüllt. Deren Entscheidung über die Eröffnung oder Ver-

49

sagung der Übertragungsmöglichkeit sei Ausfluß der berufsgrundrechtlichen Privatautonomie.

Insoweit liege eine Überschneidung der Gewährleistungsbereiche von Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG vor. Zwar seien die Schutzbereiche der Eigentumsfreiheit und der Berufsfreiheit im Regelfall klar gegeneinander abgegrenzt. Im Einzelfall könne die hoheitsrechtliche Beschränkung jedoch sowohl tätigkeits- oder erwerbsbezogen als auch objektbezogen sein, so daß Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG kumulativ heranzuziehen seien. Die Schrankenregelungen beider Grundrechte wiesen in diesen Fällen allerdings eine weitgehende Identität auf. Eine rechtswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums stelle in der Regel auch eine unzulässige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit dar.

50

Die einzelnen Akteure, wie etwa die Berufssportler, erbrächten berufliche Leistungen, für die sie vom Veranstalter bezahlt würden und über die allein er mitverfügen dürfe. Ein "Sich-Verfügbar-Machen" jener Leistungen berühre damit auch die Berufsfreiheit der Akteure, zu der das Recht gehöre, darüber zu befinden, welche beruflichen Leistungen wann, wem gegenüber und unter welchen näheren Bedingungen erbracht werden sollen. Durch das Recht auf Kurzberichterstattung werde auch das Berufsgrundrecht der Fernsehveranstalter und Rechteinhaber negativ berührt, die über vertragliche Exklusivrechte verfügen. Erwerb und Nutzung dieser Rechte sei durch die Berufs- und Unternehmerfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG geschützt. Auch diese Eingriffe in die Berufsfreiheit seien unverhältnismäßig. Die urheberrechtliche Lösung erweise sich als das mildere Eingriffsmittel.

51

3. Die dargelegten Einschränkungen seien im übrigen auch im Gewährleistungsbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG unzulässig, weil sie die Grenze einer strikten Gemeinwohlbindung und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mißachteten.

52

4. Schließlich werde auch das Recht am eigenen Bild der einzelnen Akteure verletzt, das eine Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG sei. Dem könne nicht entgegengehalten werden, daß Bildnisse von bedeutenden Sportereignissen nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 Kunsturhebergesetz (im folgenden: KunstUrhG) ohne Einwilligung verbreitet werden dürften. Wegen der grundrechtlichen Gewährleistung des Persönlichkeitsschutzes müsse der - ohnehin nur einfachrechtliche - Ausschluß des Bildnisschutzes auf Portrait- und Standfotos beschränkt bleiben und könne nicht auf die "individuelle Leistung des Akteurs in einer bestimmten Zeitspanne" erstreckt werden. Auch wenn sportliche Leistungen keinen urheberrechtlichen Schutz genössen, so seien sie doch Ausfluß einer individuellen Persönlichkeitseinfaltung und daher kraft des grundrechtlichen Persönlichkeitsschutzes gegen ein beliebiges und voraussetzungsloses "Sich-Verfügbar-Machen" durch Dritte geschützt. Auch hier gelte, daß Einschränkungen dieser grundrechtlichen Gewährleistung nur im überwiegenden Allgemeininteresse, nicht aber zugunsten schlichter Unterhaltungsinteressen zulässig seien.

53

5. Durch das gesetzlich begründete Recht auf Kurzberichterstattung werde ferner in die Medienfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) der Rundfunkveranstalter und der sonstigen Rechteinhaber eingegriffen, die über vertragliche Sonderrechte verfügen. Nach dem 1. Januar 1990 erworbene Exklusivrechte entstünden mit dem Makel einer wirtschaftlichen Entwertung. Die medien spezifische Privatautonomie erfahre durch die angegriffene Regelung eine Einschränkung. Die Garantie der Rundfunkfreiheit erstreckte sich auf das gesamte Tätigkeitsfeld eines Rundfunkveranstalters und betreffe auch die Beschaffung und Weitergabe von Informationen durch diejenigen, die nicht selbst Rundfunkveranstalter sind. 54

Nach Art. 5 Abs. 2 GG finde die Rundfunkfreiheit ihre Schranken in den allgemeinen Gesetzen. Es sei schon fraglich, ob die angegriffene Regelung dem Allgemeinheits-erfordernis genüge. Bei mehreren Anmeldungen müßten nämlich nach § 3 a Abs. 5 Satz 3 WDR-G/LRG zunächst solche Fernsehveranstalter berücksichtigt werden, die eine umfassende Versorgung des Landes sicherstellen. Das seien nach Lage der Dinge derzeit nur die öffentlichrechtlichen Anstalten. Es könne deshalb daran ge-dacht werden, daß es sich insoweit um ein die privaten Rundfunkveranstalter und die privaten Rechteinhaber belastendes Sonderrecht gegen die Rundfunkfreiheit han-dele. Die Frage bedürfe aber keiner abschließenden Beantwortung, da auch im Rah-men des Art. 5 Abs. 2 GG das Übermaßverbot zu beachten sei, gegen das die ange-griffene Regelung verstoße. 55

6. Schließlich verletze die angegriffene Regelung auch das Recht der Unverletzlich-keit der Wohnung der Veranstalter und Ereignisträger aus Art. 13 Abs. 1 GG. Der Be-griff der "Wohnung" in Art. 13 Abs. 1 GG umfasse auch Arbeits-, Betriebs- und Ge-schäftsräume. Stadien, Sportstätten und sonstige Veranstaltungsräume seien zwar insoweit nicht durch Art. 13 Abs. 1 GG geschützt, als sie für das Publikum geöffnet seien. Dies gelte aber nicht für die Betriebsräume, die nicht der Öffentlichkeit zugäng-lich seien. Das Zutrittsrecht der Fernsehveranstalter, die die Kurzberichterstattung durchführen wollten, beziehe sich aber eindeutig auf die Betriebsräume. Die Voraus-setzungen, unter denen nach Art. 13 Abs. 3 GG in das Grundrecht der Unverletzlich-keit der Wohnung eingegriffen werden darf, seien nicht erfüllt. 56

7. Die angegriffene Regelung verstoße teilweise gegen die grundgesetzliche Kom-petenzordnung, weil der Landesgesetzgeber in § 3 a Abs. 5 Satz 4 und Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG in der Sache urheberrechtliche Regelungen treffe, obgleich der Bund dafür die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Nr. 9 GG habe. 57

Nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UrhG sei Dritten sowohl die zeitgleiche als auch eine zeitlich versetzte Ausstrahlung von Funksendungen verboten. Das Sendeunterneh-men habe somit kraft Bundesrechts ein ausschließliches Leistungsschutzrecht an seinen Sendungen. Daneben schützten die §§ 94, 95 UrhG in gleicher Weise den Filmhersteller in den Fällen, in denen eine Bildfolge nicht als Live-Sendung verbreitet, sondern aufgezeichnet werde. Durch § 3 a Abs. 5 Satz 4 WDR-G/LRG werde in die durch § 87 Abs. 1 UrhG geschützte Rechtsposition eingegriffen, indem der Fernseh- 58

veranstalter, der das Recht auf Kurzberichterstattung wahrnehme, verpflichtet werde, das Signal anderen Sendeunternehmen zur Verfügung zu stellen.

Das durch Bundesrecht begründete Leistungsschutzrecht erfahre dadurch landesrechtliche Einschränkungen, die im Bundesrecht nicht vorgesehen seien. Entsprechendes gelte für das in § 3 a Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG geregelte Vernichtungsgebot. Zum "Urheberrecht" im Sinn des Art. 73 Nr. 9 GG gehörten auch die Regelungen über seine Einschränkungen, sein Erlöschen und seine zeitlichen Grenzen. Das gelte auch für die im Urheberrechtsgesetz mitgeregelten verwandten Leistungsschutzrechte. Dagegen lasse sich nicht einwenden, daß die Fernsehveranstalter ihr Recht auf Kurzberichterstattung von vornherein belastet erwürben. Dieses Argument könne allenfalls für die materiellrechtliche, nicht aber für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit Bedeutung erlangen.

59

III.

Zum Antrag haben Stellung genommen: die Landesregierung und der Landtag Nordrhein-Westfalen, die Landesregierungen der übrigen Bundesländer in einer gemeinsamen Stellungnahme, die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) und das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT), der Deutsche Fußball-Bund (DFB) sowie der Deutsche Sportbund (DSB).

60

1. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hält die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht für verletzt. Das Kurzberichterstattungsrecht falle unter die den Ländern zustehende Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkrecht. Geregelt werde allein die Rechtsposition von Veranstaltern aus dem Bereich des Fernsehens. Im Zentrum stehe das Anliegen der Sicherung der Informationsbeschaffung von Fernsehveranstaltern. Die Regelung sei nicht nur ein Reflex, sondern ein flankierendes Instrument des Rundfunkrechts, das der technischen Eigenart des Mediums Rechnung trage. Sie stelle deshalb (Sonder-)Recht des Rundfunks dar.

61

Dieses Ergebnis werde durch das für die Auslegung der Rundfunkkompetenznormen notwendige materielle, von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geprägte Kompetenzverständnis abgesichert. Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit könne nicht als unmittelbar bundesstaatlich relevante Gesetzgebungsgrundlage herangezogen werden; es sei nicht Kompetenznorm, sondern Kompetenzbindungsnorm, das dem Gesetzgeber die Schaffung einer positiven Rundfunkordnung aufgabe. Der für die positive Ordnung zuständige Gesetzgeber könne nur der Landesgesetzgeber sein. Dieser habe die maßgeblichen Entscheidungen über die Grundlagen der dualen Rundfunkordnung zu treffen. Zu diesen Grundlinien zähle auch die Sicherung des durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG angestrebten ungehinderten Informationszugangs der Rundfunkveranstalter.

62

Art. 14 Abs. 1 GG sei nicht verletzt. Zwar schließe Art. 14 Abs. 1 GG das Recht ein, Sport- und Kulturveranstaltungen durch die vertragliche Einräumung von Exklusiv-

63

rechten zu nutzen. Das Kurzberichterstattungsrecht wirke dem entgegen, so daß es Art. 14 Abs. 1 GG thematisch berühre. Gleichwohl fehle es an einem Eingriff, weil die Bestimmungen Konkretisierungen des Verfassungsauftrags zur Schaffung einer positiven Rundfunkordnung darstellten. Für den Rundfunk treffe den Staat eine besondere Funktionsverantwortung, die auch die Gewährleistung der Informationsbeschaffung einschließe; er habe für die Rahmenbedingungen des "free flow of information" zu sorgen.

Für den öffentlichrechtlichen Rundfunk obliege dem Gesetzgeber zudem die Sicherung der Grundversorgung durch die Gewährleistung der erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen. Das Kurzberichterstattungsrecht konkretisiere diesen Verfassungsauftrag. Die Einräumung eines Kurzberichterstattungsrechts durch den Gesetzgeber sei somit, wenn nicht verfassungsrechtlich gefordert, so doch gerechtfertigt. Der Grundversorgungsauftrag habe sich am umfassenden Programmauftrag auszurichten. Sport und Kultur besäßen öffentliche Bedeutung und soziale Relevanz, über die zu berichten zum klassischen Auftrag des Rundfunks gehöre.

64

Zudem gehe es beim Recht der Kurzberichterstattung nicht um die Beschränkung des Freiheitsraums bestimmter Grundrechtsträger zugunsten verstärkter Handlungsmöglichkeiten des Staates. Der staatliche Gesetzgeber werde vielmehr tätig, um kollidierende Freiheitsbereiche verschiedener Grundrechtsträger (Rundfunkveranstalter einerseits, Sportveranstalter andererseits) im Verhältnis zueinander abzugrenzen und zu schlichten. Dabei unterliege der Gesetzgeber nicht den strengen Kriterien, die für Eingriffe des Staates in Freiheitsrechte gelten. Er könne vielmehr einen weiten Gestaltungsspielraum in Anspruch nehmen, solange nur der Grundwertgehalt des kollidierenden Grundrechts unangetastet bleibe.

65

Soweit das Kurzberichterstattungsrecht in die Freiheit der Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG eingreife, sei der Eingriff jedenfalls durch das Gemeinwohl gerechtfertigt. Art. 13 Abs. 1 GG sei ebenfalls nicht verletzt. Das Kurzberichterstattungsrecht halte sich in den Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht für das Betreten von Betriebsräumen entwickelt habe.

66

Der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stehe zwar den privaten Rundfunkveranstaltern zu. Er schließe auch das Recht ein, sich - notfalls durch vertragliche Absprachen - bevorzugten Zugang zu Informationen zu verschaffen. Es liege aber in der Rechtsmacht des die Rundfunkordnung ausgestaltenden Gesetzgebers, ein Mindestinformationsrecht anderer Rundfunkveranstalter festzulegen. Die Einräumung von Kurzberichterstattungsrechten gehöre zur organisationsrechtlichen Rundfunkausgestaltung und habe deshalb mit der Schranke der allgemeinen Gesetze nach Art. 5 Abs. 2 GG nichts zu tun.

67

In das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Akteure aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG greife die Kurzberichterstattungsregelung nicht ein. Diese definierten ihren sozialen Geltungsanspruch durch eigenverantwortliche oder vertraglich

68

zugesagte "Zurschaustellung". Daran knüpfe das Kurzberichterstattungsrecht lediglich an.

2. Der nordrhein-westfälische Landtag hat seine gesetzgeberischen Ziele erläutert: Der Abschluß von Exklusivverträgen sei auf den Ausschluß aller anderen Rundfunkveranstalter gerichtet und bewirke, daß viele Fernsehzuschauer über die Ereignisse überhaupt nicht informiert würden. Die erkennbare Tendenz zur Verschlüsselung von Fernsehprogrammen, die nur nach Zahlung einer besonderen Gebühr durch einen Decoder aufzulösen seien, könnte den Nachrichtenempfang zusätzlich stören. Eine solche Entwicklung solle durch das Recht auf Kurzberichterstattung verhindert werden. Das Gesetz wolle ein Mindestmaß an Information garantieren und sicherstellen, daß jeder Rundfunkveranstalter zumindest in einem begrenzten Umfang über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Interesse sind, berichten könne.

69

3. Die Landesregierungen sind der Auffassung, daß das Recht der Kurzberichterstattung der Gesetzgebungsmaterie Rundfunkrecht zuzuordnen sei. § 3 a Abs. 5 Satz 4 WDR-G/LRG greife nicht in Leistungsschutzrechte nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 und 2, §§ 94, 95 UrhG ein. Die Bestimmung regle den Fall von Kapazitätsengpässen; die Weitergabepflicht sei lediglich ein Surrogat für die unzureichende Realisierbarkeit des Zutritts- und Aufzeichnungsrechts zu Zwecken der Kurzberichterstattung. Das kraft des Kurzberichterstattungsrechts erworbene Leistungsschutzrecht des Kurzberichterstattungsberechtigten sei von vornherein inhaltlich durch die Weitergabepflicht beschränkt. Die Einschränkung habe rundfunkrechtlichen Charakter, da sie dem Grundsatz der Gleichbehandlung Rechnung trage. Der rundfunkrechtliche Sachzusammenhang bestehe auch bei § 3 a Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG. Die Pflicht zur Vernichtung des aufgezeichneten Materials binnen einer bestimmten Frist sei nur eine Konsequenz aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zugunsten der Veranstalter und Inhaber von Exklusivrechten.

70

Zu Art. 14 Abs. 1 GG tragen die Landesregierungen vor, die Eigentumsgarantie schaffe selbst keine vermögenswerten Rechte. Sie schütze nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, nicht aber in der Zukunft liegende Interessen, Chancen und Verdienstmöglichkeiten. Gegenstand des vom Reichsgericht und vom Bundesgerichtshof entwickelten Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb seien nicht einzelne in die Betriebsorganisation eingefügte Sachen und Rechte. Gegenstand sei vielmehr die in der Betriebsorganisation ins Werk gesetzte und die Betriebsleistung ermöglichende Sach- und Rechtsgesamtheit, die durch einen Eingriff in ihrer Substanz gestört werde (BGHZ 76, 387). Das Merkmal der gewährleisteten Substanz habe eine limitative Bedeutung. Es grenze den geschützten Bestand von solchen Nachteilen ab, die sich aus Veränderungen der Situation, der Marktbedingungen und der rechtlichen Voraussetzungen ergäben und zur Folge hätten, daß vorteilhafte Gelegenheiten nicht wahrgenommen werden könnten. Die Substanz eines Gewerbebetriebes sei nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs nur dann berührt, wenn in die den Betrieb darstellende Sach- und

71

Rechtsgesamtheit als solche eingegriffen und damit das ungestörte Funktionieren dieses Organismus unterbunden oder beeinträchtigt oder der "Eigentümer" daran gehindert werde, von dem Gewerbebetrieb als der von ihm aufgebauten und aufrechterhaltenen Organisation sachlicher und persönlicher Mittel bestimmungsgemäßen Gebrauch zu machen (BGHZ 111, 349 <356>). Wenn gesetzliche Regelungen zur Erschwerung von Absatzchancen führten, liege darin für sich allein kein Eingriff in den Gewerbebetrieb.

Aus Art. 14 Abs. 1 GG folge kein übergreifender Schutz ökonomisch sinnvoller und rentabler Eigentumsnutzung und hierfür bedeutsamer unternehmerischer Dispositionsbefugnisse. Soweit es also überhaupt in Betracht komme, öffentlich zugängliche Veranstaltungen wie Fußballspiele als eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb anzusehen, weil von den Zuschauern ein Eintrittsgeld verlangt werde, folge daraus nicht, daß die vertragliche Einräumung von Übertragungsrechten Ausübung oder Ausnutzung von "Eigentum" im Sinn des Art. 14 GG sei. Anders als bei urheberrechtlich geschützten Werken habe die Rechtsordnung hier kein eigentumsrechtlich faßbares Leistungsschutzrecht geschaffen.

72

Die Möglichkeit, den Informations- oder Unterhaltungswert einer Veranstaltung oder eines Ereignisses im Wege einer Exklusivvereinbarung über Sonderrechte wirtschaftlich zu nutzen, gehöre zur Vertragsfreiheit. Eigentumsrechte seien nur durch die Einräumung des "auxiliaren Zugangsrechts" berührt. Insoweit werde das Hausrecht mit Duldungspflichten belastet. Die Belastung sei aber eine sachgerechte Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums. Eine Ausgleichspflicht dafür sei nicht geboten. Ziehe man den Eigentumsschutz dagegen weiter, liege in der angegriffenen Regelung ebenfalls nur eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung. Der urheberrechtliche Vorschlag der Bundesregierung sei kein milderes Mittel zur Erreichung des Gesetzeszwecks.

73

In ihrer Berufsfreiheit seien zwar die Veranstalter, nicht aber die Akteure berührt. Diese hätten durch ihre Mitwirkung an der öffentlichen Veranstaltung in die Fernsehberichterstattung eingewilligt. Soweit ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG vorliege, sei er durch den angestrebten Schutz der freien Information und im Interesse der freien Meinungsbildung gerechtfertigt. Dasselbe gelte, soweit die wirtschaftliche Handlungsfreiheit betroffen sei.

74

Art. 13 Abs. 1 GG sei nicht berührt. Das Grundrecht könne zwar auch reine Betriebsgrundstücke schützen, aber nicht, soweit sie der Öffentlichkeit zugänglich seien. Das Kurzberichterstattungsrecht vermittele kein Zutrittsrecht zu Geschäfts- und Betriebsräumen ohne Einwilligung des Veranstalters. Die Bereitstellung der räumlichen und technischen Aufzeichnungs- und Übertragungsmöglichkeiten unterliege - unbeschadet der gesetzlichen Bereitstellungspflicht - der Vereinbarung und könne nur gegen Ersatz der Aufwendungen verlangt werden. Eingriffe oder Beschränkungen im Sinn des Art. 13 Abs. 3 GG würden durch die beanstandete Regelung nicht bewirkt oder zugelassen.

75

Auch eine Beeinträchtigung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG scheidet aus. Durch das Kurzberichterstattungsrecht würden die Bedingungen der Informationsbeschaffung erweitert. Es sei nicht ersichtlich, wie dadurch eine Verletzung der Rundfunkfreiheit für Rundfunkanbieter bewirkt werden könne, die Senderechte erwerben wollten. Deren Wert werde durch das Recht auf Kurzberichterstattung nicht gemindert. Nachrichtenmäßige und unterhaltende Berichterstattung seien verschieden. Ein Substitutionseffekt durch die Kurzberichterstattung sei nicht zu erwarten.

4. Nach Auffassung von ARD und ZDF liegt der Schwerpunkt der Regelung beim Rundfunkrecht. Die Situation sei hier ähnlich wie bei der landesgesetzlichen Regelung über die Abgabe von Pflichtexemplaren. Der Landesgesetzgeber, dem die Kompetenz zustehe, das Recht auf Kurzberichterstattung zu schaffen, habe auch das Recht, die Grenzen dieses Rechts festzulegen.

Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb werde nur teilweise von Art. 14 Abs. 1 GG erfaßt. Die Leistung des Veranstalters, in die das Recht auf Kurzberichterstattung eingreife, stelle keine eigentumsähnliche Position dar, und auch die Inhaber von Sonderrechten und die Akteure einer Veranstaltung seien nicht in eigentumsähnlichen Positionen betroffen. Es gebe keine Rechtsnormen, die den Rechtspositionen von Veranstaltern und Ereignisträgern Eigentumscharakter verliehen. Dieser Befund dürfe nicht mittels des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb überspielt werden. Vor allem sei es ausgeschlossen, die Festlegungen des Urheberrechts zu korrigieren, indem man über das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ein generelles Leistungsschutzrecht entwickle, das das Urheberrecht nicht gewähre.

Auch eigentumsähnliche Positionen der Unternehmen, die Exklusivrechte anstreben, würden durch das Recht auf Kurzberichterstattung nicht berührt. Es stelle für diese Unternehmen nur eine mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung dar. Ebenso wenig seien die Akteure in einem Eigentumsrecht betroffen. Ihr Interesse an einer möglichst hohen Vergütung, das allein durch das Recht auf Kurzberichterstattung berührt sein könnte, sei als Gewinnchance kein von Art. 14 GG geschütztes Recht. Sähe man in der Regelung gleichwohl einen Eigentumseingriff, so handele es sich um eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung. Die Voraussetzungen, unter denen eine solche ausnahmsweise eine Entschädigungspflicht auslösen könne, lägen nicht vor. Die Belastung sei geringfügig.

Das Grundrecht der Berufsfreiheit sei nicht betroffen. Der Regelung fehle die berufsregelnde Tendenz. Der damit übrigbleibende Eingriff in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Nicht berührt sei auch der Schutzbereich der Medienfreiheit. Soweit das Kurzberichterstattungsrecht die Inhaber von Sonderrechten betreffe, werde nur die ökonomische Sphäre, nicht die publizistische Arbeit in Mitleidenschaft gezogen. Jedenfalls schütze Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht Aktivitäten, die die publizistische Konkurrenz reduzierten.

Ein Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung liege nicht vor. Der Schutz dieses

Grundrechts beziehe sich nicht auf Räume, die der Öffentlichkeit zugänglich seien. Im übrigen müsse man den Schutzbereich von Art. 13 Abs. 1 GG enger ziehen, als es das Bundesverfassungsgericht bisher tue, und auf die räumliche Privatsphäre von natürlichen Personen begrenzen. Jedenfalls liege kein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 13 GG vor. Eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts sei dadurch ausgeschlossen, daß die Kurzberichterstattungsregelung die gesetzlichen Regelungen zum Schutz der Persönlichkeit ausdrücklich unberührt lasse.

5. Der VPRT ist der Auffassung, daß die angegriffenen Vorschriften die privaten Rundfunkveranstalter als Inhaber exklusiver Senderechte unzulässig in ihrem Grundrecht auf Rundfunkfreiheit beschränken. Sie seien wegen der Möglichkeit vertraglicher Absprachen nicht erforderlich und in ihrer konkreten Ausgestaltung auch unzumutbar. 82

6. Die Sportverbände teilen im wesentlichen die tatsächliche und rechtliche Beurteilung der Bundesregierung. Allerdings richten sich die rechtlichen Bedenken des DFB auch gegen die von der Bundesregierung vorgeschlagene urheberrechtliche Lösung. 83

IV.

In der mündlichen Verhandlung haben sich geäußert: die Bundesregierung, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die übrigen Landesregierungen, die Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen, ARD und ZDF sowie der DFB und der DSB. 84

B.

Die angegriffene Regelung der nordrhein-westfälischen Rundfunkgesetze ist im Kern mit dem Grundgesetz vereinbar. 85

I.

Das Land Nordrhein-Westfalen war nach Art. 70 Abs. 1 GG zum Erlaß der Regelung befugt. 86

Bei der Vorschrift in § 3 a WDR-G/LRG handelt es sich nicht um eine Regelung des Urheberrechts, über das der Bund nach Art. 73 Nr. 9 GG die ausschließliche Gesetzgebung hat. Die Regelung gehört vielmehr zum Bereich des Rundfunkrechts, der in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt (vgl. BVerfGE 12, 205 <225>). Für das Kurzberichterstattungsrecht selbst steht das außer Zweifel. Es gilt aber auch für die Teilregelungen in § 3 a Abs. 5 Satz 4 und Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG. Diese begründen Pflichten für die Fernsehveranstalter, welche das Kurzberichterstattungsrecht in Anspruch nehmen. § 3 a Abs. 5 Satz 4 erlegt ihnen auf, Signal und Aufzeichnung an solche Veranstalter weiterzugeben, die keine Gelegenheit hatten, am Ereignis- oder Veranstaltungsort Fernsehaufnahmen zu machen (Weitergabepflicht). § 3 a Abs. 6 Satz 1 verpflichtet sie, das nicht für die Kurzberichterstattung verwendete Material zu vernichten (Vernichtungspflicht). 87

Im Unterschied zu dem urheberrechtlichen Leistungsschutz für Sendeunternehmen in § 87 UrhG, der sich auf die "Funksendung", also die aus dem Material aufbereitete und ausgestrahlte Funkform, bezieht, hat § 3 a Abs. 5 Satz 4 und Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG "das Signal und die Aufzeichnung" sowie die nicht verwendeten "Teile", also das für die Sendung auswertbare Material, zum Gegenstand. Eine Überschneidung der beiden Normbereiche kann folglich nur dann eintreten, wenn sich Material und Sendung decken. Diese Möglichkeit macht die angegriffenen Vorschriften aber noch nicht zu Regelungen des Urheberrechts. 88

Bei der Zuordnung einzelner Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes zu einem Kompetenzbereich dürfen die Teilregelungen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Kommt ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, so ist aus dem Regelungszusammenhang zu erschließen, wo sie ihren Schwerpunkt haben. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung spricht regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung. 89

So verhält es sich hier. Die Vorschrift des § 3 a Abs. 5 Satz 4 und Abs. 6 Satz 1 WDR-G/LRG ist lediglich dazu bestimmt, die durch die Kurzberichterstattung berührten unterschiedlichen Interessen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Die Weitergabepflicht in Absatz 5 Satz 4 sorgt dafür, daß das Kurzberichterstattungsrecht bei begrenzten Kapazitäten am Veranstaltungsort von allen interessierten Fernsehveranstaltern zumindest in abgeleiteter Form wahrgenommen werden kann. Die Vernichtungspflicht in Absatz 6 Satz 1 verhindert, daß der Kurzberichterstattungsrechte das Material zu anderen Zwecken als der gesetzlich zugelassenen Kurzberichterstattung verwendet. Ein darüber hinausgehender, von dem zum Rundfunkrecht gehörenden Kurzberichterstattungsrecht unabhängiger Regelungsgehalt kommt diesen Pflichten nicht zu. 90

II.

Die angegriffene Regelung ist im Kern mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Jedoch verstößt es gegen dieses Grundrecht, daß das Kurzberichterstattungsrecht bei berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen unentgeltlich in Anspruch genommen werden kann. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Ausstrahlung des Kurzberichts bedarf die Regelung nach Art. 12 Abs. 1 GG einer verfassungskonformen Auslegung. 91

1. Das Kurzberichterstattungsrecht schränkt das Grundrecht der Berufsfreiheit ein. 92

a) Die Tätigkeiten, die Gegenstand der angegriffenen Regelung sind, genießen grundsätzlich den Schutz der Berufsfreiheit. 93

Die in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit umfaßt jede Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage 94

dient (vgl. BVerfGE 7, 377 <397>; 54, 301 <313>). Beruf ist danach nicht nur die aufgrund einer persönlichen "Berufung" ausgewählte und aufgenommene Tätigkeit, sondern 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 (vgl. BVerfGE 50, 290 <363>). Handelt es sich bei der juristischen Person um einen Verein, schützt Art. 12 Abs. 1 GG dessen Tätigkeit allerdings nur dann, wenn die Führung eines Geschäftsbetriebs zu seinen satzungsmäßigen Zwecken gehört (vgl. BVerfGE 65, 190 <210>; 74, 129 <149>).

Die Tätigkeiten, auf die sich die angegriffenen Normen beziehen, werden zwar nicht durchweg, aber doch vielfach berufsmäßig ausgeübt. Bei den öffentlichen Veranstaltungen, die Gegenstand des Kurzberichterstattungsrechts sind, wird die berufsmäßige Durchführung sogar die Regel sein. Sie werden meist wiederkehrend zum Zweck des Erwerbs veranstaltet. Berufsmäßig im Sinn von Art. 12 Abs. 1 GG sind auch die kommerziellen Fernsehveranstalter tätig, die die Ereignisse und Veranstaltungen übertragen. Schließlich gilt für die Mitwirkenden an Veranstaltungen der von der angegriffenen Regelung erfaßten Art, daß sie häufig, wenn nicht gar überwiegend, beruflich tätig werden. 95

Seinem sachlichen Umfang nach erstreckt sich der grundrechtliche Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG auf den Beruf in all seinen Aspekten. Wegen der existenzsichernden Funktion des Berufs (vgl. BVerfGE 81, 242 <254>) umfaßt er insbesondere die wirtschaftliche Verwertung der beruflich erbrachten Leistung. Dazu gehört gerade bei Veranstaltungen der in § 3 a WDR-G/LRG bezeichneten Art auch die Akquisition von Werbung sowie die Veräußerung der Fernsehübertragungsrechte. Bei großen Sportveranstaltungen bildet die Vergabe der Übertragungsrechte mittlerweile sogar die Haupteinnahmequelle und steht deswegen im Zentrum des beruflichen Interesses. 96

Allerdings richtet sich der Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG nicht gegen jedwede auch nur mittelbar wirkende Beeinträchtigung des Berufs. Das Grundrecht würde sonst angesichts des Umstandes, daß nahezu jede Norm oder deren Anwendung unter bestimmten Voraussetzungen Rückwirkungen auf die Berufstätigkeit haben kann, konturlos werden. Art. 12 Abs. 1 GG entfaltet seine Schutzwirkung vielmehr nur gegenüber solchen Normen oder Akten, die sich entweder unmittelbar auf die Berufstätigkeit beziehen oder die zumindest eine objektiv berufsregelnde Tendenz haben (vgl. BVerfGE 95, 267 <302>; stRspr). 97

b) Soweit die von der angegriffenen Regelung erfaßten Tätigkeiten durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt sind, greift sie in dieses Grundrecht ein. 98

Sie beeinträchtigt die berufliche Dispositionsfreiheit des Ereignisveranstalters, indem sie ihn verpflichtet, Fernsehveranstaltern, denen er keine vertraglichen Übertragungsrechte eingeräumt hat, die unentgeltliche Kurzberichterstattung zu gestatten und die dafür nötigen Voraussetzungen am Veranstaltungsort zu schaffen. Der wirtschaftliche Wert der Fernsehübertragungsrechte kann dadurch sinken. Fernsehver- 99

anstalter, die vom Ereignisveranstalter oder einem zwischengeschalteten Rechthändler die Übertragungsrechte erworben haben, müssen die Kurzberichterstattung durch Konkurrenten hinnehmen und können dadurch Zuschauer und Werbeeinnahmen verlieren. Schließlich sind die Mitwirkenden an Veranstaltungen, die von dem Kurzberichterstattungsrecht erfaßt werden, in ihrer Berufstätigkeit berührt, sofern sie über eigene Fernsehverwertungsrechte für ihre Leistung verfügen.

Die gesetzlichen Vorschriften haben allerdings keinen unmittelbaren Berufsbezug. Sie erfassen Veranstaltungen und Ereignisse ohne Rücksicht darauf, ob sie berufsmäßig durchgeführt und übertragen werden. Dementsprechend sind nicht nur Berufstätige Adressaten der Vorschriften, sondern alle Veranstalter der von ihnen erfaßten Ereignisse. Auch Normen dieser Art haben aber jedenfalls dann eine berufsregelnde Tendenz, wenn sie nach Entstehungsgeschichte und Inhalt im Schwerpunkt Tätigkeiten betreffen, die typischerweise beruflich ausgeübt werden. 100

Das ist hier der Fall. Die Norm erfaßt zwar so viele Arten politischer, kultureller, unterhaltender und sportlicher Veranstaltungen, daß sich der Anteil der berufsmäßig durchgeführten nicht zuverlässig bestimmen läßt. Gerade bei Veranstaltungen, deren Übertragung ein Handelsobjekt bildet, namentlich bei großen Sportveranstaltungen von nationalem oder internationalem Interesse, ist die berufsmäßige Organisation und Verwertung heute jedoch derart üblich, daß der Regelung die berufsregelnde Tendenz nicht abgesprochen werden kann. 101

2. Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist aber mit den nachstehenden Einschränkungen (Abschnitt c cc (2) und (3)) mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. 102

a) Die Berufsfreiheit ist nicht vorbehaltlos gewährleistet, sondern unterliegt gesetzlichen Beschränkungen, deren Umfang davon abhängt, ob sie sich auf die Berufswahl oder die Berufsausübung beziehen (vgl. BVerfGE 7, 377 <402 f.>). Das Kurzberichterstattungsrecht betrifft allein die Berufsausübung. Für solche Regelungen gilt, daß sie mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar sind, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie als zweckmäßig erscheinen lassen und das Grundrecht nicht unverhältnismäßig eingeschränkt wird (vgl. BVerfGE 7, 377 <404 ff.>; stRspr). 103

b) Der angegriffenen Regelung liegen vernünftige Gemeinwohlerwägungen zugrunde. 104

Der Gesetzgeber wollte mit § 3 a WDR-G/LRG eine ausreichende Information über Ereignisse oder Veranstaltungen von allgemeinem Interesse im Medium des Fernsehens sicherstellen. Dabei ging es ihm aber nicht allein um die Gewährleistung flächendeckender Versorgung der Fernsehteilnehmer. Daß diese bei der anfangs noch geringen technischen Reichweite der privaten Programme gefährdet war, gab zwar den Anstoß zu der Regelung. Ihr Zweck reicht aber weiter. Sie bezieht sich außer auf das Fernsehpublikum auch auf die Fernsehveranstalter und die Qualität der Information. Sämtliche Fernsehveranstalter sollen in die Lage versetzt werden, eigenständig zumindest nachrichtenförmig über Ereignisse und Veranstaltungen im Sinn von § 3 a 105

WDR-G/LRG zu berichten. Damit werden zugleich die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die im Fernsehen übermittelten Informationen nicht aus einer einzigen Quelle stammen, sondern unterschiedlicher Herkunft sind, und damit in bezug auf ein und denselben Gegenstand verschiedene Blickwinkel, Wahrnehmungen und Deutungen zur Geltung kommen können.

Dabei handelt es sich um Gemeinwohlgründe von erheblichem Gewicht. Die Gewährleistung freier Informationstätigkeit und freien Informationszugangs bildet ein wesentliches Anliegen des Grundgesetzes. Das Fernsehen ist zwar nicht das einzige Medium, das Informationen über Ereignisse von allgemeiner Bedeutung bietet. Es ist aber das einzige Medium, das zeitgleich in Bild und Ton über ein Ereignis zu berichten vermag. Wegen des dadurch vermittelten Anscheins der Authentizität und des Miterlebens sowie seiner bequemen Verfügbarkeit ist es mittlerweile zu dem Medium geworden, aus dem der größte Teil der Bevölkerung seinen Informationsbedarf deckt.

106

Zwar besteht die Gefahr, die den Anlaß zu der angegriffenen Regelung gegeben hatte, derzeit nicht mehr. Jedenfalls die großen privaten Fernsehsender, die über exklusive Übertragungsrechte verfügen, besitzen inzwischen eine Reichweite, die derjenigen der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten nahekommt. Das nimmt der Regelung aber nicht ihren Gemeinwohlbezug. Zum einen kann eine ähnliche Gefahr eintreten, wenn herausragende Veranstaltungen und Ereignisse künftig nur noch im Medium des bezahlten Fernsehens (Pay-TV oder Pay per view) aktuell übertragen und dadurch nur einem Teil der Fernsehzuschauer zugänglich werden. Zum anderen besteht unabhängig davon, ob die Informationen zumindest in einem flächendeckend ausgestrahlten Programm erreichbar sind, ein legitimes Interesse aller Fernsehveranstalter, über Geschehnisse von hohem Informationswert für die Allgemeinheit in ihren Programmen berichten zu können. Sie gehen damit auf eine ebenso legitime Erwartung der Fernsehzuschauer ein, in dem jeweils bevorzugten oder eingeschalteten Programm über Ereignisse von besonderer Bedeutung unterrichtet zu werden. Schließlich liegt auch in der Verhinderung von Informationsmonopolen und der Sicherung einer Pluralität von Sichtweisen und Darbietungen ein legitimes Gemeinwohlinteresse.

107

Der Gemeinwohlbezug der Regelung wird durch die Bedeutung unterstrichen, die der verfassungsrechtlichen Garantie der Rundfunkfreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zukommt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient sie der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 <319 f.>). Diese kann wiederum nur unter den Bedingungen umfassender und wahrheitsgemäßer Information gelingen. Informationen tragen zur Bildung und zur Überprüfung von Meinungen bei. Daher verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, daß die informationellen Voraussetzungen der Meinungsbildung im Leitmedium des Fernsehens gewährleistet werden. Information ist ein wesentlicher Bestandteil des klassischen Rundfunkauftrags (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>).

108

Die Informationsfunktion des Fernsehens beschränkt sich nicht auf politische Informationen im engeren Sinn. Die Meinungsbildung erhält ebenso von anderen Gegenständen des öffentlichen Interesses Nahrung, ohne daß objektive Kriterien für Relevanz oder Irrelevanz vorgegeben werden könnten. Deswegen gehört zur Information im Sinn des klassischen Rundfunkauftrags, der im Rundfunksystem insgesamt erfüllt werden muß, die gegenständlich uneingeschränkte Information über alle Lebensbereiche unter Zugrundelegung publizistischer Kriterien (vgl. BVerfGE 12, 205 <260>; 35, 202 <222 f.>; 57, 295 <319>; 73, 118 <157 f.>; 74, 297 <325>). 109

Dazu zählen gerade auch Berichte über herausragende Sportveranstaltungen, die im Zentrum der Auseinandersetzung um das Kurzberichterstattungsrecht stehen. Die Bedeutung solcher Sportereignisse erschöpft sich nicht in ihrem Unterhaltungswert. Sie erfüllen darüber hinaus eine wichtige gesellschaftliche Funktion. Der Sport bietet Identifikationsmöglichkeiten im lokalen und nationalen Rahmen und ist Anknüpfungspunkt für eine breite Kommunikation in der Bevölkerung. Eine umfassende Berichterstattung, wie sie von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gefordert wird, läßt sich daher unter Verzicht auf Sportereignisse nicht verwirklichen. 110

Eine Monopolisierung der Berichterstattung über Gegenstände von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse bei einem einzelnen Rundfunkveranstalter würde dieses Ziel gefährden. Das hat seinen Grund nicht allein darin, daß auf diese Weise Mißbrauchsmöglichkeiten eröffnet werden, die sich gesetzlich nur schwer eindämmen lassen. Vielmehr sind Monopole im Informationssektor auch deswegen der freien Meinungsbildung abträglich, weil sie uniforme Information begünstigen. Dagegen ist die Freiheitsgarantie in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf plurale Informationsvermittlung gerichtet, weil medial vermittelte Information nicht lediglich Abbild der Wirklichkeit, sondern stets Ergebnis eines Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsprozesses ist, das nur durch konkurrierende Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsmuster relativiert werden kann. 111

Zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht bedarf es daher nicht nur wirksamer Vorkehrungen gegen eine Konzentration auf Veranstalterebene (vgl. BVerfGE 57, 295 <323>; 73, 118 <160>; 95, 163 <172>), sondern auch ausreichender Maßnahmen gegen Informationsmonopole. Eine durchgängige Kommerzialisierung von Informationen von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse, die dem Erwerber der Verwertungsrechte gestattet, damit nach Belieben zu verfahren und Dritte auszuschließen oder in der Teilhabe zu beschränken, würde den Leitvorstellungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gerecht. Der Gesetzgeber kann sich daher auf vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls berufen, wenn er dem entgegenzuwirken sucht. 112

c) Mit Ausnahme der Unentgeltlichkeit wahrt die angegriffene Regelung bei verfassungskonformer Auslegung auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. 113

aa) Die Regelung ist zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet. 114

bb) Ein weniger belastendes Mittel, das den Gesetzeszweck ebenso erreichte, ist nicht erkennbar. 115

Die von der Bundesregierung in Aussicht gestellte Einführung eines erweiterten urheberrechtlichen Zitierrechts in § 50 UrhG stellt kein derartiges Mittel dar. Abgesehen davon, daß dem Landesgesetzgeber dieser Weg aus Kompetenzgründen versperrt ist, vermag es den Gesetzeszweck auch nicht in derselben Weise zu erreichen wie § 3 a WDR-G/LRG. Ein erweitertes Zitierrecht eröffnet Fernsehveranstaltern, die keine Übertragungsrechte besitzen, lediglich den - begrenzten - Zugriff auf das Sendematerial des Erstverwerfers, erlaubt ihnen aber keinen nach eigenen publizistischen Kriterien zusammengestellten Bericht. Das Zitierrecht erfüllt daher zwar den Zweck, sämtlichen Fernsehveranstaltern die Berichterstattung über wichtige Veranstaltungen und Ereignisse zu ermöglichen. Es verfehlt aber den Zweck, Informationsmonopole zu verhindern und vielfältige Information über ein und denselben Gegenstand zu ermöglichen. 116

Auch die vor allem von den Sportverbänden betonte Möglichkeit, vertraglich Nachverwertungsrechte zu erwerben, erfüllt den Gesetzeszweck nicht. Erst der prinzipiell ungehinderte Zugang zur Information setzt die Medien in den Stand, ihre Informationsaufgabe zu erfüllen (vgl. BVerfGE 50, 234 <240>; 91, 125 <134>). Dies läßt sich mit den Mitteln des privaten Vertragsrechts nicht ausreichend sichern, weil es den Informationszugang vom Willen des Rechteinhabers abhängig macht und ihm so die Möglichkeit gibt, seinen Eigeninteressen den Vorrang einzuräumen. Darin liegt die Gefahr begründet, daß etwa ein kritischer Gebrauch der publizistischen Freiheit mit Vertragsbeendigung beantwortet wird oder Wettbewerbsrücksichten zur Verweigerung des Vertragsschlusses führen. Eine solche Möglichkeit ist vor allem im Sportbereich insofern nicht auszuschließen, als derzeit die beiden größten Sportrechteagenturen mit den beiden privaten Mediengroßunternehmen eng verflochten sind. 117

Auch eine lediglich mit Standbildern illustrierte Textberichterstattung erfüllt den Gesetzeszweck nicht in der gleichen Weise wie die Ausstrahlung von bewegten Bildern. Fernsehberichterstattung ist, auch wenn sie nachrichtenmäßig erfolgt, wo immer möglich Berichterstattung in bewegten Bildern. Gerade hierin liegt das Spezifikum des Mediums, durch das es sich von Hörfunk und Presse unterscheidet. Der Verweis auf bloße Meldungen oder Einblendungen von Fotos über Veranstaltungen, die auf breites Interesse stoßen, vermag die fernsehspezifische Berichterstattung daher nicht zu ersetzen. 118

cc) Die Regelung trägt in ihrem Kern auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn Rechnung. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Kurzberichterstattung ist sie bei verfassungskonformer Auslegung mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Sie schränkt die Berufsfreiheit jedoch insoweit unverhältnismäßig ein, als sie eine unentgeltliche Kurzberichterstattung vorsieht. 119

(1) Gemessen an der Bedeutung des mit dem Kurzberichterstattungsrecht verfolgten Zwecks fällt die Einschränkung der Berufsfreiheit nicht unangemessen aus. 120

Die Regelung ermöglicht einerseits eine breite und vielfältige Information über Ereignisse von allgemeinem Interesse im Medium des Fernsehens und dient damit einem wichtigen, vom Grundgesetz selbst hoch bewerteten Gemeinwohlzweck. Ihr Gewicht wird auch nicht dadurch gemindert, daß in den zurückliegenden Jahren nur in geringem Umfang von dem Recht im Sinn einseitiger Durchsetzung Gebrauch gemacht worden ist. Seine Wirkung erschöpft sich darin nicht. Vielmehr ist die Annahme plausibel, daß allein die Existenz des Kurzberichterstattungsrechts die Vereinbarung vertraglicher Rechte zu akzeptablen Bedingungen erleichtert hat. Dafür haben sich auch in der mündlichen Verhandlung Anhaltspunkte ergeben. Überdies kann die Bedeutung des Rechts noch wachsen, falls die Übertragung von Veranstaltungen, die großes Publikumsinteresse finden, sich künftig ins Abonnement-Fernsehen verlagert, so daß die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit wichtigen Informationen erneut in Gefahr gerät. 121

Andererseits ist die Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit durch das Kurzberichterstattungsrecht nicht einschneidend. Die angegriffene Regelung gibt keinen Anlaß zu der Frage, ob auch eine weitergehende Regelung mit Art. 12 Abs. 1 GG zu vereinbaren wäre. Jedenfalls in seiner vorliegenden Form ist das Kurzberichterstattungsrecht im Kern verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden. Das ergibt sich vor allem aus dem Unterschied zwischen der nach § 3 a Abs. 2 Satz 2 und 4 WDR-G/LRG auf den Nachrichtenwert beschränkten und einer den Unterhaltungswert einbeziehenden Berichterstattung. 122

Der wirtschaftliche Wert der Übertragungsrechte steigt mit dem Unterhaltungscharakter der Veranstaltung. Die Beschränkung des Kurzberichterstattungsrechts nach Art und Dauer verhindert weitgehend, daß der mit einer Übertragung der Veranstaltung verbundene Unterhaltungswert vermittelt wird. Zwar läßt es das Kurzberichterstattungsrecht zu, gerade die Höhepunkte einer Veranstaltung wiederzugeben. Doch besitzt die isolierte Aneinanderreihung von Höhepunkten ohne Berücksichtigung ihrer Entwicklung, der damit einhergehenden Spannung und ihrer Entladung in Enttäuschung oder Begeisterung, die insbesondere bei großen Sportereignissen zu beobachten sind, regelmäßig weniger Anziehungskraft als die Übertragung langer Sequenzen oder gar des gesamten Ereignisses. Aus diesem Grund ist auch die Annahme des Gesetzgebers, daß die Kurzberichterstattung keine ins Gewicht fallende Auswirkung auf die Zuschauerzahlen am Veranstaltungsort und bei der Langzeitübertragung im Fernsehen haben und damit auch die Einnahmen aus Werbung und Übertragungsrechten nicht beträchtlich schmälern wird, von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. 123

Für Fälle, in denen die Ausübung des Kurzberichterstattungsrechts den Veranstalter besonders empfindlich treffen würde, sieht die Vorschrift im übrigen in Absatz 3 eine Reihe von Abmilderungen oder Ausnahmen vor. Sie nimmt ferner in Absatz 5 auf die räumlichen und technischen Kapazitäten des Veranstaltungsorts Rücksicht und erlaubt eine Pool-Lösung, bei der äußerstenfalls nur ein einziger Kurzberichterstattungs-Interessent zum Zuge kommt, auf dessen Material die übrige 124

gen Interessenten zurückgreifen können.

(2) Die angegriffene Regelung würde die Ereignisveranstalter und die Erwerber entgeltlicher Verwertungsrechte allerdings unzumutbar beeinträchtigen, wenn die Kurzberichterstattungsberechtigten ihren Bericht noch zur Laufzeit oder sogleich nach Ende der Veranstaltung senden dürften, während Veranstalter und Rechteerwerber im Interesse einer hohen Zuschauerpräsenz eine Karenzzeit zwischen Veranstaltungsschluß und Fernsehübertragung vereinbart haben. Zwar gibt es über die Folgen eines solchen Vorgehens keine gesicherten Erkenntnisse. Es erscheint aber naheliegend, daß vertragliche Erstverwertungsrechte an Wert verlieren würden, wenn deren Inhaber eine Karenzzeit einzuhalten hätte, der Kurzberichterstattungsrechtige dagegen nicht. Insbesondere bei Veranstaltungen wie den Spielen der Fußball-Bundesliga ist anzunehmen, daß für die Erstverwertungsrechte nicht mehr die jetzt üblichen Preise erzielt würden, wenn über alle Spiele eines Spieltages unmittelbar nach deren Ende im Wege der Kurzberichterstattung vorab informiert werden dürfte. Umgekehrt würde das auf nachrichtenmäßige Darbietung begrenzte Kurzberichterstattungsrecht nicht wesentlich leiden, wenn es nicht vor Ablauf der Karenzzeit ausgeübt werden könnte. 125

Eine Kurzberichterstattung vor der vollständigen oder teilweisen Übertragung der Veranstaltung läßt § 3 a WDR-G/LRG weder ausdrücklich zu noch verbietet er sie. Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich nichts dafür, daß der Gesetzgeber die Vereinbarung von Karenzzeiten zum Schutz des Veranstaltungsbesuchs bedacht hat. Vorgesehen sind in Absatz 3 lediglich Befugnisse der Veranstalter zur Einschränkung oder Ausschließung der Kurzberichterstattung für den Fall, daß sonst die Durchführung der Veranstaltung in Frage gestellt oder das sittliche Empfinden der Veranstaltungsteilnehmer gröblich verletzt würde. 126

Allerdings ergibt sich aus § 3 a Abs. 3 Satz 4 WDR-G/LRG, daß der Veranstalter die Kurzberichterstattung nur dann dulden muß, wenn er überhaupt eine Fernsehübertragung zugelassen hat. Außerdem folgt aus § 3 a Abs. 5 Satz 1 und 5 WDR-G/LRG ein Vorrang der Rechteerwerber vor den Kurzberichterstattungsberechtigten, der freilich nicht zum völligen Ausschluß der Kurzberichterstattung führen darf. Unter diesen Umständen erscheint eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschriften zulässig und geboten, derzufolge das Kurzberichterstattungsrecht nicht vor dem vertraglich begründeten Übertragungsrecht ausgeübt werden darf, wenn der Inhaber der vertraglichen Rechte eine Karenzzeit einzuhalten hat. 127

(3) § 3 a Abs. 1 WDR-G/LRG enthält eine unverhältnismäßige Einschränkung der Berufsfreiheit, soweit das Kurzberichterstattungsrecht darin als unentgeltliches ausgestaltet worden ist. 128

Zwar kennt die Rechtsordnung zahlreiche verfassungsmäßige Berufsausübungsregelungen, die dem beruflich Tätigen vermögenswerte Leistungs- oder Duldungspflichten aus Gemeinwohlgründen ohne entsprechendes Entgelt auferlegen. Von diesen unterscheidet sich die vorliegende Regelung aber dadurch, daß ein Ertrag der 129

beruflichen Leistung nicht nur der Allgemeinheit, sondern auch Konkurrenten desjenigen Fernsehveranstalters zugutekommt, dem der Ereignisveranstalter die Erstverwertungsrechte vertraglich eingeräumt hat. Die damit verbundenen Einbußen belasten die Veranstalter im Verhältnis zu dem Sicherungszweck der Norm unangemessen. Andererseits ist den von der Regelung begünstigten Fernsehveranstaltern die Zahlung eines angemessenen Entgelts zuzumuten.

Da es um die Wahrung eines öffentlichen Belangs geht, darf die Bestimmung des Entgelts für die Kurzberichterstattung allerdings nicht in das Belieben des Veranstalters gestellt werden. Vielmehr muß der Gesetzgeber eine Regelung treffen, die sicherstellt, daß das Kurzberichterstattungsrecht nicht durch überhöhte Entgelte ausgehöhlt wird, sondern grundsätzlich allen Fernsehveranstaltern zugänglich bleibt. Dabei muß auch bedacht werden, daß das auf eine nachrichtenmäßige Berichterstattung beschränkte Kurzberichterstattungsrecht den wirtschaftlich vor allem interessanten Unterhaltungswert der Veranstaltungen nur begrenzt vermitteln kann, so daß die vertraglichen Verwertungsrechte nicht ohne weiteres als Bemessungsgrundlage in Betracht kommen. Wie der Ausgleich der verschiedenen Belange unter Wahrung des Ziels der Regelung im einzelnen vorzunehmen ist, schreibt die Verfassung dem Gesetzgeber nicht vor.

130

III.

Soweit die Regelung des § 3 a WDR-G/LRG nicht berufsmäßige Veranstalter, sondern nicht beruflich Tätige erfaßt, berührt sie Art. 2 Abs. 1 GG in seiner Eigenschaft als Garantie der allgemeinen, insbesondere der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit. Diese wird durch das unentgeltliche Kurzberichterstattungsrecht jedoch nicht verletzt. Anders als bei berufsmäßigen Veranstaltern bestehen keine zureichenden Anhaltspunkte dafür, daß auch Personen, die die Durchführung solcher Veranstaltungen nicht zu ihrem Beruf gemacht haben, in unzumutbarer Weise belastet werden.

131

Zwar können auch nicht berufsmäßig durchgeführte Veranstaltungen von entsprechender Bedeutung, insbesondere bei hausrechtlichen Befugnissen eines Veranstalters auf abgegrenzten Plätzen, als Gegenstand von Fernsehübertragungsrechten in Betracht kommen. Desgleichen kann der Ertrag der Rechtevergabe für die Durchführung der Veranstaltung oder für einen mit ihr verbundenen Zweck von Gewicht sein. Im Unterschied zu den berufsmäßigen Veranstaltern stellen die nicht beruflich, sondern nur gelegentlich und nebenbei Tätigen die Veranstaltung aber weder in den Dienst der Schaffung und Erhaltung einer Existenzgrundlage noch müssen sie eine ähnlich aufwendige und dauerhafte organisatorische Grundlage unterhalten wie jene.

132

Anders wäre die Belastung der nicht berufsmäßigen Veranstalter nur zu beurteilen, wenn Übertragungsrechte aufgrund der Regelung gar nicht mehr veräußert werden könnten oder zumindest erheblich an Wert verlören. Beides ist indessen nicht erkennbar. Eine nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung schöpft regelmäßig die Bedeutung übertragungswertiger Veranstaltungen und Ereignisse nicht aus und vermag

133

deswegen eine längere Übertragung nicht zu ersetzen. Unter diesen Umständen ist nicht damit zu rechnen, daß die nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung die Übertragungsrechte derart entwertet, daß ihre Vergabe wirtschaftlich nicht mehr lohnte. Sollte sich herausstellen, daß es Fallgruppen nicht ganz untergeordneter Art gibt, in denen die von der Regelung ausgehende Belastung nicht berufsmäßiger Veranstalter der von berufsmäßig Tätigen gleichkommt, müßte der Gesetzgeber insoweit eine Anpassung ins Auge fassen.

IV.

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG ist von der angegriffenen Regelung nicht berührt, soweit die Betroffenen urheberrechtliche Leistungsschutzrechte genießen, die Eigentum im Sinn von Art. 14 Abs. 1 GG sind (vgl. BVerfGE 81, 208 <219 f.>). Diese werden von dem Kurzberichterstattungsrecht gemäß § 3 a Abs. 1 Satz 3 WDR-G/LRG ausdrücklich ausgenommen. 134

Dasselbe gilt für Exklusivverträge über die Fernsehberichterstattung, die vor dem 1. Januar 1990 abgeschlossen worden sind. Auch auf sie findet das Kurzberichterstattungsrecht gemäß § 56 b WDR-G/§ 69 a LRG keine Anwendung. Etwaige Eigentumspositionen an Übertragungsrechten, die Fernsehveranstalter nach diesem Zeitpunkt erwarben, konnten von vornherein nur als mit dem Kurzberichterstattungsrecht belastete entstehen. 135

Ob die Möglichkeit, die Fernsehübertragungsrechte an einer Veranstaltung oder einem Ereignis der in § 3 a WDR-G/LRG gemeinten Art zu veräußern, eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumsposition darstellt (verneinend BGHZ 110, 371 <385 f.>), kann offen bleiben. Selbst wenn Art. 14 Abs. 1 GG durch die angegriffene Regelung berührt wäre, würde die Prüfung am Maßstab der Eigentumsgarantie nicht zu einem anderen Ergebnis führen als die Prüfung am Maßstab der Berufsfreiheit oder der allgemeinen Handlungsfreiheit. 136

V.

Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung in Art. 13 Abs. 1 GG ist nicht verletzt. 137

1. Sinn der Garantie 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 (vgl. BVerfGE 32, 54 <68 ff.>; 42, 212 <219>; 44, 353 <371>; 76, 83 <88>). Dazu gehören ebenfalls diejenigen Teile der Betriebsräume oder des umfriedeten Besitztums, 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 (vgl. BVerfGE 32, 54 <70 ff.>). 138

In dieses Recht greift § 3 a Abs. 1 WDR-G/LRG ein, indem er den Kurzberichterstattungsberechtigten zum Zweck von Fernsehaufnahmen das Recht auf Zugang zu den Veranstaltungen und Ereignissen einräumt. Aus § 3 a Abs. 5 WDR-G/LRG läßt sich schließen, daß davon nicht nur die Inanspruchnahme von Teilen eines umfriedeten Besitztums, sondern gegebenenfalls auch von Räumen und technischen Einrichtungen erfaßt wird. 139

2. Der Eingriff ist aber verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 140

Die Weite des Wohnungsbegriffs in Art. 13 Abs. 1 GG 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 ist und der Schutzzweck des Grundrechts daher in vollem Umfang durchgreift, wird 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 ist und je mehr sie zur Aufnahme sozialer Kontakte für Dritte bestimmt sind, desto schwächer wird der grundrechtliche Schutz (vgl. BVerfGE 32, 54 <75 f.>). 141

Nach diesen Grundsätzen verstoßen Rechte zum Betreten von Betriebsräumen 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 (vgl. BVerfGE 32, 54 <76 f.>). 142

Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Das ergibt sich aus den Darlegungen, die oben im Zusammenhang mit Art. 12 Abs. 1 GG angestellt worden sind. 143

VI.

Die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist ebenfalls nicht verletzt. 144

1. Die Rundfunkfreiheit bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung (vgl. BVerfGE 57, 295 <320>; 90, 60 <88>). Dabei muß der Gesetzgeber einesteils Vorsorge dafür treffen, daß der Rundfunk seine Funktion unbeeinflußt von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen kann. Dazu gehört insbesondere die Verhütung vorherrschender Meinungsmacht (vgl. BVerfGE 95, 163 <172>; stRspr). Andernteils hat er sicherzustellen, daß der Rundfunk seine verfassungsrechtlich vorausgesetzte Aufgabe im Dienst der Meinungsbildung wahrnimmt. Dazu gehört, daß über die gesellschaftlich relevanten Themen ungeschmälert und wahrheitsgemäß informiert wird (vgl. BVerfGE 57, 295 <320>; stRspr). Die Möglichkeit dazu muß jedem Fernsehveranstalter offenstehen, wenngleich bei der stetig zunehmenden Zahl von Programmen nicht jedes einzelne Programm auch ein Informationsangebot enthalten muß. 145

Bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit im einzelnen genießt der Gesetzgeber weitgehende Freiheit. Bestimmte Modelle der Rundfunkordnung oder bestimmte Mittel der Zielerreichung schreibt ihm das Grundgesetz nicht vor. Von Verfassungs wegen kommt es allein auf die Gewährleistung freier und umfassender Berichterstattung und auf die Vermeidung von Fehlentwicklungen an (vgl. BVerfGE 57, 295 <321 f.>; 83, 238 <296>). Gesetze, die die Rundfunkfreiheit ausgestalten, sind dann verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn sie geeignet sind, das Ziel der Rundfunkfreiheit zu fördern, und die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Interessen angemessen berücksichtigen. 146

2. Das Kurzberichterstattungsrecht in § 3 a WDR-G/LRG gestaltet die Rundfunkfreiheit in verfassungsmäßiger Weise aus. 147

Das Kurzberichterstattungsrecht dient der Verwirklichung der Ziele des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Es gewährleistet denjenigen Fernsehveranstaltern, die informationshaltige Programme anbieten wollen, daß ihnen der Zugang zu den erforderlichen Informationen nicht aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen vorenthalten werden kann und daß sie die Informationen in einer dem Medium Fernsehen angemessenen Weise nutzen dürfen. Damit sichert es nicht nur eine flächendeckende Information des Fernsehpublikums, sondern auch die Pluralität der Informationsvermittlung, und wirkt insofern der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht entgegen. 148

Die Regelung ist auch angemessen. Sie ermöglicht allen Fernsehveranstaltern eine nachrichtenmäßige Berichterstattung über die in § 3 a WDR-G/LRG bezeichneten Gegenstände, ohne die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Interessen der Erwerber vertraglicher Übertragungsrechte in verfassungswidriger Weise zu verkennen. Die Programmfreiheit als Kern der Rundfunkfreiheit (vgl. BVerfGE 59, 231 <258>; 87, 181 <201>) ist durch die Regelung nicht berührt. Diese hindert die Erwerber der Übertragungsrechte nicht, ihre Rechte in der Art und dem Umfang, den sie für publizistisch wünschenswert halten, zu nutzen. Ein Recht, Programmkonkurrenz zu unterbinden, enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht (vgl. BVerfGE 74, 297 <332 f.>). 149

Soweit die wirtschaftliche Verwertung der Rechte, etwa der Akquisition von Werbung, berührt sein sollte, beeinträchtigt dies nicht die auf die publizistische Konkurrenz und deren Voraussetzungen bezogene Rundfunkfreiheit. Zu diesen Voraussetzungen zählen zwar auch die wirtschaftlichen, ohne die der Rundfunk seine Aufgabe nicht erfüllen kann. Dies gilt jedoch nur in dem Sinn, daß der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System eine Bestands- und Entwicklungsgarantie unter Ein-schluß der erforderlichen Finanzmittel genießt (vgl. BVerfGE 83, 238 <298 f.>; 90, 60 <90 ff.>) und der private Rundfunk nicht Bedingungen unterworfen werden darf, die die Ausübung der grundrechtlichen Freiheit wesentlich erschweren oder gar praktisch unmöglich machen würden (vgl. BVerfGE 73, 118 <157>). 150

Die Ereignisveranstalter sind, sofern sie nicht zugleich Fernsehprogramme veranstalten, nicht Träger des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und werden daher von der Regelung in diesem Grundrecht von vornherein nicht berührt. 151

VII.

Schließlich ist die angegriffene Regelung auch mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG vereinbar. 152

1. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist hier in seiner Ausprägung als Recht am eigenen Bild beachtlich, wie es § 22 KunstUrhG schützt (vgl. BVerfGE 34, 238 <246>; 35, 202 <224>; 54, 148 <154>; 87, 334 <340>). Es gewährt die Verfügungsbefugnis darüber, ob und inwieweit das Bild einer Person verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden darf. 153

Dieses Recht wird durch die angegriffene Regelung beeinträchtigt. Die Kurzberichterstattungsberechtigten dürfen das Bild der Mitwirkenden an Veranstaltungen der in § 3 a WDR-G/LRG bezeichneten Art ohne deren Einwilligung verbreiten. Dem steht nicht entgegen, daß die Akteure sich mit der Aufzeichnung, Übertragung und Weiterverwertung durch einen anderen Fernsehveranstalter ausdrücklich oder stillschweigend einverstanden erklärt haben. Das Recht am eigenen Bild ist nicht verbraucht, wenn sie in eine Inanspruchnahme durch bestimmte Veranstalter einwilligen. Daß die Akteure sich mit ihrer Tätigkeit selbst in die Öffentlichkeit begeben haben, führt ebenfalls nicht zum Ausschluß des Rechts, sondern hat Bedeutung für seine Einschränkung. 154

Eine Beeinträchtigung des Rechts am eigenen Bild durch die Kurzberichterstattungsregelung entfällt auch nicht aus dem Grund, daß die Akteure bei Veranstaltungen, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Interesse sind, ohnehin ihre Abbildung nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG hinzunehmen hätten. Zwar werden die Akteure in aller Regel relative Personen der Zeitgeschichte sein. Für die Fußballspieler der Bundesliga hat der Bundesgerichtshof dies ausdrücklich entschieden (vgl. BGHZ 49, 288 <292 f.>). Erst die Kurzberichterstattungsregelung ermöglicht aber, daß diejenigen Aufnahmen entstehen, die unter § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG fallen. 155

2. Das Kurzberichterstattungsrecht verletzt das allgemeine Persönlichkeitsrecht aber nicht. Dieses unterliegt wegen des Vorbehalts in Art. 2 Abs. 1 GG Einschränkungen. Sie können im überwiegenden Allgemeininteresse insbesondere dann zulässig sein, wenn der Einzelne in Kommunikation mit anderen tritt, durch sein Verhalten auf andere einwirkt und dadurch die persönliche Sphäre von Mitmenschen oder Belange der Gemeinschaft berührt (vgl. BVerfGE 35, 202 <220>; 80, 367 <373>). Dies muß erst recht gelten, wenn es um Situationen geht, die nicht privaten, sondern öffentlichen Charakter haben. 156

Die Beschränkung des Rechts am eigenen Bild durch das Kurzberichterstattungsrecht wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dabei fällt ins Gewicht, daß die Akteure an einer Veranstaltung mitwirken, die der Veranstalter ohnehin einem Fernsehsender zur Übertragung geöffnet hat. Soweit nicht der persönlichkeitsrechtliche, sondern der finanzielle Aspekt des Rechts am eigenen Bild im Vordergrund steht, ist nicht Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, sondern Art. 12 Abs. 1 GG einschlägig. 157

VIII.

Die partielle Unvereinbarkeit von § 3 a WDR-G/LRG mit Art. 12 Abs. 1 GG führt nicht zur Nichtigkeit der Regelung. Sie darf vielmehr auch insoweit bis zu ihrer Korrektur durch den Gesetzgeber weiterhin angewendet werden. Das ergibt sich daraus, daß die Rechtslage beim vorübergehenden Fehlen eines Kurzberichterstattungsrechts hinsichtlich berufsmäßig durchgeführter Veranstaltungen den verfassungsrechtlichen Leitvorstellungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ferner stünde als bei der befristeten Fortgeltung der jetzigen, im Kern verfassungsmäßigen Regelung. 158

Für die Korrektur der Vorschrift ist dem Gesetzgeber ein Zeitraum von fünf Jahren ab Verkündung des Urteils zuzubilligen. Diese Spanne erscheint wegen des langwierigen Gesetzgebungsprozesses nötig. Der Normenkontrollantrag richtet sich zwar nur gegen eine landesgesetzliche Regelung. Diese kann aber nicht unabhängig von dem gleichlautenden Rundfunkstaatsvertrag und somit nicht ohne Mitwirkung der anderen Länder geändert werden. Zugleich erhält der Gesetzgeber durch die Frist die Möglichkeit, Veränderungen zu berücksichtigen, die sich derzeit im Bereich des Fernsehens, vor allem durch den Übergang zur digitalen Technik, ankündigen und für die verfassungsmäßige Ausgestaltung des Kurzberichterstattungsrechts Bedeutung erlangen können. Sollte es innerhalb der Frist nicht zu einer Neuregelung kommen, können die Gerichte Streitigkeiten über die Höhe des Entgelts für die Kurzberichterstattung nach Maßgabe der in den Gründen dargelegten Gesichtspunkte entscheiden. 159

Seidl	Grimm	Kühling
Seibert	Jaeger	Haas
Hömig		Steiner

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 17. Februar 1998 -
1 BvF 1/91**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Februar 1998 - 1 BvF 1/91 -
Rn. (1 - 159), http://www.bverfg.de/e/fs19980217_1bvf000191.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1998:fs19980217.1bvf000191