

## Ton- und Bildaufnahmen in Landtagssitzungen

Lehmann, Sebastian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lehmann, S. (2022). *Ton- und Bildaufnahmen in Landtagssitzungen*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/27). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-83778-6>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## **Ton- und Bildaufnahmen in Landtagssitzungen**

Bearbeiter: Sebastian Lehmann

Datum: 22. November 2022

---

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter [www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de](http://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de) veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	6
B.	Stellungnahme .....	8
I.	Gültigkeit der „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 auch für die 7. Wahlperiode.....	8
1.	Rechtsnatur und Zuständigkeit.....	9
a)	Beschluss des Präsidiums .....	9
b)	Gestattung durch die Landtagspräsidentin.....	11
2.	Grundsatz der Diskontinuität .....	13
3.	Materielle Verfassungsmäßigkeit.....	15
a)	Anfertigung von Bildaufnahmen .....	15
b)	Verbreitung von Bildaufnahmen.....	16
4.	Ergebnis .....	17
II.	Reichweite des Rechts am eigenen Bild der Mitglieder des Landtages und der Landesregierung bei Aufnahmen aus Landtagssitzungen .....	17
1.	Recht am eigenen Bild als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.....	18
a)	Zur Geltung der nationalen Grundrechte.....	19
aa)	Grundsätzlicher Vorrang des Statusrechts .....	19
bb)	Aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.....	21
cc)	Aus der juristischen Literatur .....	25
dd)	Auswirkungen des Unionsrechts .....	30
ee)	Auswirkungen der EMRK.....	31
ff)	Zusammenfassung .....	32
gg)	Zwischenergebnis.....	33
b)	Einwirkung des Mandats auf den Grundrechtsschutz .....	36
2.	Kunsturhebergesetz .....	36
a)	Anwendbarkeit des KunstUrhG auf Abgeordnete in Landtagssitzungen .....	36
b)	§§ 22, 23 KunstUrhG .....	39
aa)	Verbot der Verbreitung und Einwilligungserfordernis (§ 22 KunstUrhG) .....	39
(1)	Regelungsgegenstand .....	39
(2)	Keine Einwirkungen von § 5 UrhG auf § 22 KunstUrhG .....	40
bb)	Ausnahmen vom Einwilligungserfordernis (§ 23 Abs. 1 KunstUrhG).....	41

(1)	Bildnisse aus dem Bereiche der Zeitgeschichte.....	41
(a)	Maßstäbe der Rechtsprechung.....	41
(b)	Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Abgeordneten .....	44
(2)	Bilder, auf denen Personen nur als Beiwerk erscheinen.....	46
(3)	Bilder von Versammlungen, an denen die dargestellten Personen teilgenommen haben .....	47
(4)	Bildnisse im Interesse der Kunst.....	48
cc)	Rückausnahme: Verletzung eines berechtigten Interesses des Abgebildeten (§ 23 Abs. 2 KunstUrhG) .....	49
3.	§ 823 Abs. 1 BGB und § 1004 BGB analog.....	49
4.	Zum Unionsrecht .....	50
a)	Datenschutz-Grundverordnung.....	50
aa)	Anwendbarkeit der DSGVO.....	51
(1)	Art. 2 Abs. 2 a) DSGVO .....	52
(2)	Art. 2 Abs. 2 c) DSGVO .....	54
(3)	Art. 85 DSGVO.....	54
(a)	Ausübung journalistischer Tätigkeit .....	55
(b)	Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Abgeordneten .....	56
bb)	Vergleichbare Ergebnisse nach DSGVO und nationalem Recht .....	57
b)	Charta der Grundrechte der Europäischen Union.....	58
aa)	Anwendungsvorrang der GRCh gegenüber den nationalen Grundrechten .....	58
bb)	Verbleibende Anwendbarkeit der nationalen Grundrechte.....	59
5.	Ergebnis .....	59
III.	Einschränkung der Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen.....	63
1.	Zur Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit.....	64
2.	Öffentlichkeitsgrundsatz und Bildberichterstattung.....	68
3.	Bestand und Einschränkungen der Bildberichterstattung .....	71
IV.	Anfertigung von Bildaufnahmen aus Landtagssitzungen durch Fraktionsmitarbeiter und Verwendung dieser Aufnahmen durch Fraktionen.....	72
1.	Recht am eigenen Bild .....	72
2.	Arbeitsfähigkeit des Landtages .....	72
3.	§ 15 Abs. 6 HausO .....	74

4.	Ergebnis .....	74
V.	Bildaufnahmen akkreditierter Journalisten nur von der Pressetribüne aus .....	75
VI.	Anfertigung von „Tonmitschnitten“ in Landtagssitzungen durch akkreditierte Journalisten .....	76
1.	Zulässigkeit nach der HausO .....	76
a)	Tonaufzeichnungen in Sitzungen des Plenums (§ 16 Abs. 2 Satz 2 HausO) .....	76
b)	Tonaufzeichnungen in Sitzungen der Ausschüsse (§ 16 Abs. 2 Satz 3 HausO) .....	77
2.	Recht am eigenen Wort .....	78
a)	Grundrechtsgeltung .....	78
b)	Einwirkung des Mandats auf den Grundrechtsschutz .....	80
3.	Ergebnis .....	80
VII.	„Erforderlichkeit“ der Offenlegung durch Journalisten, für welche Medien sie aus Landtagssitzungen berichten bzw. Bildaufnahmen fertigen .....	81
1.	Gepflogenheiten der Presseberichterstattung .....	82
2.	Rechtliche Gesichtspunkte einer Offenlegungspflicht .....	84
a)	Recht auf unkontrollierte Teilnahme an Landtagssitzungen .....	84
b)	Verpflichtung zur Offenlegung in Einzelfällen .....	86
aa)	Kapazitätsbegrenzungen und Sicherheitsbelange .....	86
bb)	Tatsächliche Ausübung einer journalistischen Tätigkeit und deren Nachweis .....	86
3.	Bundeseinheitlicher Presseausweis und dessen Legitimationswirkung .....	89
4.	Ergebnis .....	92
VIII.	Ausschluss von Journalisten, die über einen bundeseinheitlichen Presseausweis verfügen, von der Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen .....	93
IX.	Nutzung von Mitschnitten des Livestreams des Landtages durch Fraktionen und Abgeordnete für ihre Öffentlichkeitsarbeit .....	94
1.	Schutz des geistigen Eigentums .....	94
a)	Berechtigung zur Nutzung des Livestreams .....	95
aa)	Urheberrecht .....	96
(1)	Urheberrechtlich geschütztes Werk .....	96
(2)	Urheber, Miturheber, Nutzer, Nutzungsverträge und Nutzungsrechte .....	98
(a)	Vervielfältigungsrecht (§ 16 UrhG) .....	100

(b)	Recht der öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19a UrhG), Verbreitungsrecht (§ 17 UrhG).....	101
(3)	„Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“ des Landtages .....	102
(a)	Einräumung von Nutzungsrechten.....	103
(aa)	Anknüpfungspunkte für die Rechtseinräumung.....	103
(bb)	Bezugnahme auf § 50 UrhG.....	104
(cc)	3-Personen-Verhältnis.....	104
(b)	Zwischenergebnis.....	105
(4)	Gesetzlich erlaubte Nutzungen .....	106
(a)	Öffentliche Reden (§ 48 UrhG) .....	107
(b)	Berichterstattung über Tagesereignisse (§ 50 UrhG).....	108
(5)	Beeinträchtigungen des Werks .....	109
(a)	Wille des Landtages maßgeblich .....	109
(b)	Entstellung des Werkes (§ 14 UrhG), Änderungen des Werkes (§ 39 UrhG) .....	111
(aa)	Verhältnis der §§ 14, 39 UrhG zueinander .....	111
(bb)	Voraussetzungen von § 14 UrhG .....	112
(cc)	Interessenabwägung im Einzelfall.....	113
(c)	Bearbeitungen und andere Umgestaltungen (§ 23 UrhG).....	114
(d)	Änderungsverbot (§ 62 UrhG).....	116
bb)	Leistungsschutzrechte .....	116
(1)	Schutz der Lichtbilder (§ 72 UrhG), Laufbilder (§ 95 UrhG) .....	116
(2)	Schutz des Sendeunternehmens (§ 87 UrhG) .....	118
b)	Berechtigung zur Nutzung eines Mitschnitts .....	118
c)	Berechtigung zur Nutzung eines Vorgangs im Landtag, bspw. einer Rede .....	119
2.	Recht am eigenen Bild .....	120
3.	Ergebnis .....	120
X.	Zusammenfassende Beantwortung der gestellten Fragen.....	122
1.	Zu Frage 1, Gültigkeit der „Verhaltensregeln“ auch für die 7. Wahlperiode .....	122
2.	Zu Frage 2, Reichweite des Rechts am eigenen Bild bei Aufnahmen aus Landtagssitzungen.....	123

3. Zu Frage 3, Einschränkungen der Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen .....	125
4. Zu Frage 4, Anfertigung von Bildaufnahmen durch Fraktionsmitarbeiter, Verwendung durch Fraktionen.....	125
5. Zu Frage 5, Bildaufnahmen nur von der Pressetribüne aus .....	126
6. Zu Frage 6, Anfertigung von „Tonmitschnitten“ durch Journalisten .....	127
7. Zu Frage 7, „Erforderlichkeit“ der Offenlegung ihrer Medien durch Journalisten .....	128
8. Zu Frage 8, Ausschluss von Journalisten von der Bildberichterstattung.....	129
9. Zu Frage 9, Nutzung von Mitschnitten des Livestreams des Landtages.....	129

## A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde unter Bezugnahme auf den „Beschluss des Landtagspräsidiums vom 11. November 2015“ („Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“), die Hinweise des Landtages Brandenburg zur Akkreditierung von Medienvertreterinnen und -vertretern sowie die Nutzungsbedingungen des Landtages Brandenburg für das zur Verfügung gestellte digitale Bildmaterial um Auskunft über Rechtsfragen zu Ton- und Bildaufnahmen in Plenar- und Ausschusssitzungen des Landtages Brandenburg gebeten. Es wurden die folgenden Fragen gestellt:

„1. Ist der zitierte Beschluss des Präsidiums vom 11. November 2015 auch für die 7. Wahlperiode weiterhin gültig?

2. Wie weit reicht das Recht am eigenen Bild, das einfachgesetzlich in § 22 Kunsturhebergesetz (KUG) geregelt ist, bei Mitgliedern des Landtages und Mitgliedern der Brandenburgischen Landesregierung während einer Plenarsitzung oder Ausschusssitzung? Greift hier eine Ausnahme, zum Beispiel gemäß § 23 KUG?

3. Könnte durch Präsidiumsbeschluss oder Änderung der Hausordnung des Landtages Brandenburg die Bildberichterstattung der Presse in Gestalt von Foto- und Filmaufnahmen während Plenar- und Ausschusssitzungen eingeschränkt werden? Falls ja, aufgrund welcher rechtlichen Normen ist dies möglich und welche Bedeutung haben in diesem Zusammenhang die Bestimmungen von Art. 19 der Landesverfassung Brandenburg?

4. Ist es rechtlich zulässig, dass Fraktionsmitarbeiter Foto- und Filmaufnahmen während Plenarsitzungen und Ausschusssitzungen anfertigen – auch außerhalb der Pressetribünen –, welche unter Umständen nicht nur Abgeordnete der eigenen Fraktionen zeigen, und die sodann von der Fraktion im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden? Welche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang § 15 Abs. 6 der Hausordnung des Landtages Brandenburg?

5. Ist es rechtlich zulässig, dass akkreditierten Journalisten die Bildberichterstattung aus dem Landtag nur mit der Maßgabe gestattet wird, dass das Filmen und Fotografieren im Plenarsaal nur von den Pressetribünen aus erlaubt ist?

6. Ist es in rechtlicher Hinsicht zulässig, dass akkreditierte Journalisten auch eigene Tonmitschnitte von Plenar- und Ausschusdebatten fertigen? Falls ja, ist dies auch außerhalb der Pressetribünen zulässig?

7. Ist es erforderlich, dass Journalisten, die über einen bundeseinheitlichen Presseausweis verfügen, gegenüber der Präsidentin des Landtages Brandenburg oder der Landtagsverwaltung offenlegen, in welchen Medien sie über Landtags-sitzungen berichten oder wen sie mit Foto- und Filmaufnahmen von Plenarsitzungen oder Ausschusssitzungen beliefern? Falls dem so sein sollte, schließt sich die Frage an, in welchen Fällen dies erforderlich ist, welche Rechtsnormen die Journalisten zur Offenlegung dieser Informationen verpflichten und wie die Offenlegung solcher Informationen insbesondere mit Art. 19 Abs. 2 und 5 sowie Art. 11 Abs. 1 der Landesverfassung Brandenburg vereinbar ist.

8. Können einzelne Journalisten, die über einen bundeseinheitlichen Presseausweis verfügen, von der Foto- und Filmberichterstattung bezüglich Plenar- und Ausschusssitzungen ausgeschlossen werden, obwohl Kapazitäten (etwa auf der Pressetribüne) vorhanden sind?

9. Unter welchen Voraussetzungen können Fraktionen oder einzelne Mitglieder des Landtages selbst oder von Dritten angefertigte Mitschnitte des Landtags-Livestreams für die eigene Öffentlichkeitsarbeit nutzen?“



## **B. Stellungnahme**

Soweit der Gutachtenauftrag für die Sitzungen des Landtages Brandenburg zwischen den Sitzungen des Plenums und den (öffentlichen) Sitzungen der Ausschüsse differenziert, gelten die nachfolgenden Ausführungen gleichermaßen (nachfolgend „Sitzungen des Landtages“, „Landtagssitzungen“).

### **I. Gültigkeit der „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 auch für die 7. Wahlperiode**

Der so bezeichnete „Beschluss des Präsidiums des Landtages Brandenburg vom 11. November 2015“ („Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“) wurde in der Information 6/42 der Präsidentin des Landtages Brandenburg vom 26. November 2015 (6. Wahlperiode) wie folgt zur Kenntnis gegeben:

„Die fotografische und filmische Darstellung des parlamentarischen Betriebes ist grundsätzlich Aufgabe der Medien. Diesen obliegt die neutrale Berichterstattung über die Arbeit des Parlamentes und seiner Gremien.

Bildnisse einer Person dürfen grundsätzlich nur mit deren Einwilligung verbreitet werden (§ 22 Absatz 1 KunstUrhG). Das Recht am eigenen Bild ist eine besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Daraus ergibt sich, dass grundsätzlich allein dem Abgebildeten die Befugnis zusteht, darüber zu befinden, ob und in welcher Weise er der Öffentlichkeit vorgestellt wird (ständige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs – vgl. Senatsurteile BGHZ 131, 332, 336; vom 28. September 2004 – VI ZR 305/03 – VersR 2005, 83).

Vor diesem Hintergrund hat sich die Präsidentin des Landtages mit dem Präsidium des Landtages darauf verständigt, in den Plenarsitzungen Foto oder Filmaufnahmen durch Mitglieder des Landtages von sich, anderen Mitgliedern des Landtages und Mitgliedern der Landesregierung während der Plenarsitzungen nach der Maßgabe folgender Regelungen zuzulassen:

1. Fotos und Filmaufnahmen, die andere Personen als den Fotografierenden bzw. Filmenden zeigen, dürfen nur mit deren Einverständnis angefertigt und verbreitet werden. Das Einverständnis wird unterstellt, wenn es sich bei den Abgebildeten um Mitglieder der eigenen Fraktion oder Gruppe handelt. Die betreffenden Mitglieder der Fraktion oder Gruppe können der Aufnahme oder deren Verbreitung jederzeit widersprechen.
2. Fotos und Filmaufnahmen dürfen andere Personen nicht in unvorteilhafter, abfälliger oder ehrverletzender Weise darstellen.
3. Besucher oder Gäste dürfen auf Foto- oder Filmaufnahmen nur dann abgebildet werden, wenn sie ihr Einverständnis erklärt haben oder wenn sie lediglich

als sogenanntes Beiwerk (z. B. im Hintergrund des Fotos ohne erkennbare Hervorhebung) zu sehen sind.

4. Foto- oder Filmaufnahmen zum Zweck der politischen Auseinandersetzung sind untersagt.

Den Vorsitzenden der Ausschüsse wird empfohlen, gleichermaßen zu verfahren.“

Diese Verhaltensregeln sind für den Landtag der 7. Wahlperiode gültig, wenn sie in der 6. Wahlperiode rechtswirksam zustande gekommen waren und nicht mit deren Ablauf wegen des Grundsatzes der Diskontinuität unwirksam geworden sind.

## 1. Rechtsnatur und Zuständigkeit

Das rechtswirksame Zustandekommen der genannten Verhaltensregeln wirft zunächst mit Blick auf ihre Rechtsnatur und die Zuständigkeit für ihren Erlass Fragen auf.

### a) Beschluss des Präsidiums

Handelte es sich bei den Verhaltensregeln – wie bezeichnet – tatsächlich um einen originären Präsidiumsbeschluss mit beabsichtigt unmittelbarer Wirkung für die Mitglieder des Landtages, wäre das Landtagspräsidium mangels Zuständigkeit nicht regelungsbefugt. Denn für Änderungen bzw. Ergänzungen der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GOLT)<sup>1</sup> ist allein das Plenum<sup>2</sup> (Art. 68 Verfassung des Landes Brandenburg – LV –) und für die der Hausordnung des Landtages Brandenburg (HausO)<sup>3</sup> als Ausprägung des Hausrechts<sup>4</sup>, dessen Ausübung der Landtagspräsidentin obliegt (Art. 69 Abs. 4 Satz 1 LV),<sup>5</sup> allein sie zuständig. Daher entfalteten die Verhaltensregeln, qualifizierte man sie als originären

---

<sup>1</sup> GOLT der 7. Wahlperiode vom 25. Juni 2020 (GVBl. I Nr. 20).

<sup>2</sup> *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 68 Nr. 1. Vgl. zu Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 1.

<sup>3</sup> Vgl. die (aktuelle) HausO vom 1. Dez. 2019, hier abrufbar:

[https://www.landtag.brandenburg.de/media\\_fast/6/Hausordnung%20mit%20Unterschrift%20Jan.%202020.263299.pdf](https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/6/Hausordnung%20mit%20Unterschrift%20Jan.%202020.263299.pdf).

<sup>4</sup> Vgl. zu Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 26; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 98. EL (März 2022), Stand Nov. 2018, Art. 40 Rn. 158 f.

<sup>5</sup> Vgl. zu Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG BVerfG, Urt. vom 30. Juli 2003, Az. 2 BvR 508/01 und 2 BvE 1/01, juris, Rn. 60; BVerfG, Beschl. vom 6. Mai 2005, Az. 1 BvQ 16/05, juris, Rn. 23; *Klein* (Fn. 4), Art. 40 Rn. 146.

Präsidiumsbeschluss, weder für die 6. noch für nachfolgende Wahlperioden Rechtswirkungen.

Allerdings ist das Landtagspräsidium (Art. 69 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 3 LV) für die Auslegung der GOLT „in Einzelfällen“ zuständig (§ 101 Satz 1 GOLT 2015<sup>6</sup>). Insoweit könnten die auf Vorschlag der Präsidentin durch das Präsidium beschlossenen Verhaltensregeln die Ordnungsbestimmungen der §§ 33 ff. GOLT 2015 für den Bereich der Anfertigung von Foto- und Filmaufnahmen näher konkretisieren und damit einerseits den Mitgliedern des Landtages bestimmte Verhaltensweisen aufgeben, andererseits die Ausübung der Ordnungsgewalt<sup>7</sup> durch die Landtagspräsidentin quasi ermessenslenkend vorstrukturieren, zumal das Präsidium für Entscheidungen über Einsprüche gegen Ordnungsmaßnahmen zuständig ist (§ 36 Satz 2 GOLT 2015).

Gegen diese Sichtweise spricht jedoch, dass die Verhaltensregeln eine gewisse Breitenwirkung haben und in den Einzelheiten unterschiedlich geprägte Sachverhalte betreffen können, so dass es sich wohl nicht (mehr) um die Auslegung (nur) „in Einzelfällen“ handelt. Für die „über den Einzelfall hinausgehende Auslegung“ der Geschäftsordnung ist jedoch der Hauptausschuss zuständig (§ 101 Satz 2 GOLT 2015).

Schließlich könnte in dem „Beschluss“ eine Art interfraktionelle Verständigung gesehen werden, durch die die Präsidentin mit den in der Präsidiumssitzung anwesenden Vertretern der im Landtag vertretenen Fraktionen einen Verhaltenskodex vereinbart hat. Von den Mitgliedern des Landtages wäre dann zu erwarten, sich diesem entsprechend zu verhalten, und die Präsidentin hätte vorab zu erkennen gegeben, wie sie ein bestimmtes Verhalten im Plenum im Rahmen ihrer Ordnungsgewalt (§§ 33 ff. GOLT 2015) einordnen wird. Verbindliche Rechtswirkungen ergäben sich aus einer solchen Übereinkunft jedoch nicht.

---

<sup>6</sup> Hier und unmittelbar nachfolgend ist die am 11. Nov. 2015 gültige GOLT maßgeblich, also die GOLT der 6. Wahlperiode vom 24. März 2015 (GVBl. I Nr. 8).

<sup>7</sup> Vgl. zu Inhalt und (verfassungsrechtlicher) Herleitung BVerfG, Beschl. vom 8. Juni 1982, Az. 2 BvE 2/82, juris, Rn. 18; SächsVerfGH, Beschl. vom 30. Mai 2006, Az. Vf. 50-I-06 (eA), juris, Rn. 5; *Günther*, Hausrecht und Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten, 2013, S. 11, 13 ff.; *Köhler*, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 175 ff.

## b) Gestattung durch die Landtagspräsidentin

Unabhängig von der Bezeichnung als „Beschluss des Präsidiums des Landtages Brandenburg“ könnte in diesem auch eine Regelung (allein) der Landtagspräsidentin gesehen werden, die das Landtagspräsidium – rechtlich nicht geboten, jedoch unschädlich und im Rahmen seiner Funktion liegend, interfraktionellen Konsens herzustellen<sup>8</sup> – zustimmend zur Kenntnis genommen hat. Hierfür spricht, dass es sich um Verhaltensregeln für die Anfertigung von Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen handelt und § 16 Abs. 2 Satz 2 HausO 2013<sup>9</sup> insoweit bestimmt, dass die Präsidentin über die Gestattung der Anfertigung anderer als in § 16 Abs. 2 Satz 1 HausO 2013 genannter Aufnahmen – dies sind Bild- und Tonaufzeichnungen der Landtagsverwaltung – entscheidet.<sup>10</sup> Ist danach zwar jeweils eine eigenständige Entscheidung zu treffen, fallen diese wegen der gebotenen Gleichbehandlung aber regelmäßig einheitlich aus, bestehen keine Bedenken, für solche Konstellationen die Gestattungen – auch mit gewissen Maßgaben – generell vorab auszusprechen.

Hiergegen spricht insbesondere nicht, dass eine solche generelle Gestattung auch durch eine Änderung von § 16 Abs. 2 HausO 2013 hätte verfügt werden können. Denn ein Zwang zur Änderung der Hausordnung besteht insoweit nicht.

Auch aus der Geschäftsordnungsautonomie des Landtages (Art. 68 LV) folgen keine Erwägungen, die im Ergebnis gegen eine Einordnung als Maßnahme des Hausrechts sprechen. Soweit Sachverhalte *allein* der Geschäftsordnungsautonomie unterfallen, sind sie einer einseitigen Regelung durch die Präsidentin allerdings nicht zugänglich.<sup>11</sup> Unbeschadet in der juristischen Literatur nicht vollständig übereinstimmender Betrachtungen zu den Grundlagen und Einzelheiten der Ordnungsgewalt und des Hausrechts sowie ihrer Abgrenzung zueinander,<sup>12</sup> kann das Hausrecht jedenfalls auch Regelungen gegenüber den Mitgliedern des

---

<sup>8</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 22. März 2022, Az. 2 BvE 2/20, juris, zu den Aufgaben des Präsidiums des Deutschen Bundestages Rn. 100 f., 107, sowie zu den Aufgaben des Ältestenrats Rn. 103. Vgl. auch *Klein* (Fn. 4), Art. 40 Rn. 159.

<sup>9</sup> Hier und unmittelbar nachfolgend ist die am 11. Nov. 2015 gültige HausO maßgeblich, also die HausO vom 1. Dez. 2013. Die vorliegend interessierenden Bestimmungen sind mit denen der aktuellen HausO (siehe Fn. 3) im Wesentlichen identisch.

<sup>10</sup> Zwar bedarf es für den Erlass formal eigenständiger Regelungen neben der HausO einer „Rechtsgrundlage“ in der HausO nicht, ein solcher Anknüpfungspunkt schadet aber auch nicht.

<sup>11</sup> Vgl. *Drossel/Weber*, „2G+“ im Plenum des Bundestags – Eingriff auf Grundlage des Hausrechts?, *NVwZ* 2022 S. 365, 368 f.

<sup>12</sup> Vgl. *Günther* (Fn. 7), S. 11 f., 13 ff., 35 ff., 48 mit dortiger Fn. 157, 63 ff., jeweils m.w.N.; *Köhler* (Fn. 7), S. 239 f.

Landtages<sup>13</sup> und zum Verhalten im Plenarsaal<sup>14</sup> treffen.<sup>15</sup> Insoweit kann es zu Überschneidungen mit der Ordnungsgewalt (und der Polizeigewalt) kommen,<sup>16</sup> da einerseits das Hausrecht dem Schutz der Arbeitsfähigkeit des Parlaments dient,<sup>17</sup> andererseits Ordnungsmaßnahmen gegenüber der Zuhörerschaft (vgl. § 38 GOLT 2015) sich (auch) auf das Hausrecht stützen<sup>18</sup>. Eine strikte schematische Trennung von Ordnungsgewalt und Hausrecht danach, dass jene der Wahrung der parlamentarischen Ordnung in der Sitzung dient, dieses hingegen allein als Abwehrrecht nach außen wirkt, ist daher nicht zwingend.<sup>19</sup>

Somit können Maßnahmen, die der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Plenums und der Wahrung der parlamentarischen Ordnung dienen, sowohl auf die GOLT gestützt als auch im Rahmen des Hausrechts erlassen werden, sofern eine ausschließliche Zuständigkeit

---

<sup>13</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 1 a), § 12 Abs. 1 Nr. 1, § 16 Abs. 2 Satz 2, § 18 Abs. 2 und 3 HausO. Vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 6. Mai 2021, Az. Vf. 37-IVa-21, juris, Rn. 40 unter Bezugnahme auf *Klein* (Fn. 4), Art. 40 Rn. 100, 147, 161, 164; *Günther* (Fn. 7), S. 63 ff., auch mit Nachweisen zur Gegenauffassung; *Köhler* (Fn. 7), S. 239.

<sup>14</sup> Vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 8 und 9, § 5 Abs. 1 HausO. Vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 6. Mai 2021, Az. Vf. 37-IVa-21, juris, Rn. 40: „Die Anordnung zum Tragen der Mund-Nasen-Bedeckung (medizinische Gesichtsmaske) auch am Platz und die angeordnete ‚Testpflicht‘ für vom Maskentragen befreite Personen betreffen auch nicht den Ablauf der parlamentarischen Sitzungen als solche, sondern haben begleitenden Charakter; die Maßnahmen dienen der Sicherstellung des Infektionsschutzes im Landtag und der generellen Aufrechterhaltung seiner Funktionsfähigkeit; es ist nachvollziehbar, sie dem Hausrecht zuzuordnen.“; *Günther* (Fn. 7), S. 48, 54 f.; *Köhler* (Fn. 7), S. 240.

<sup>15</sup> Vgl. bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. März 2008 (Bearb. *Schmidt*), Zum Inhalt und Umfang des Hausrechts, zu den Möglichkeiten des Hausrechtsinhabers, es gegenüber Gewalttätern und anderen Störern selbst durchzusetzen, und zu den denkbaren straf- und zivilrechtlichen Folgen, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w4/gu/5.pdf>.

Sowie Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 5. Aug. 2010 (Bearb. *Klesse*), Hausrecht und Polizeigewalt des Landtagspräsidenten, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w5/gu/21.pdf>.

Sowie Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. März 2022 (Bearb. *Iwers*), Corona-bedingte Beschränkungen des Zutritts zu Sitzungen des Landtages und kommunaler Vertretungskörperschaften, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/24.pdf>.

<sup>16</sup> Vgl. *Lieber* (Fn. 2), Art. 69 Nr. 7.3.6; *Günther* (Fn. 7), S. 11 f., 14 f., 64 ff.; *Köhler* (Fn. 7), S. 235, 239 f.

<sup>17</sup> Vgl. *Günther* (Fn. 7), S. 42, 64; *Köhler* (Fn. 7), S. 237.

<sup>18</sup> Vgl. *Klein* (Fn. 4), Art. 40 Rn. 70; *Köhler* (Fn. 7), S. 232, 234, 239 m.w.N.

<sup>19</sup> Vgl. *Günther* (Fn. 7), S. 64 f. m.w.N.; anders wohl *Klein* (Fn. 4), Art. 40 Rn. 100 f. Ergänzend ist insoweit auf die Anerkennung des Vorrangs der GOLT durch die Hausordnung (§ 1 Abs. 3 HausO) und auf die Anerkennung des (alleinigen) Hausrechts der Präsidentin bzw. des Präsidenten durch die GOLT (§ 12 Abs. 1 Satz 3 GOLT) hinzuweisen.

nicht gegeben ist<sup>20</sup>. So liegt es bei § 16 Abs. 2 HausO 2013, der als Bestimmung über das Verhalten in Landtagssitzungen ohne unmittelbaren Bezug zum Sitzungsablauf – wie etwa die Redeordnung gemäß §§ 25 ff. GOLT oder die Ordnungsbestimmungen gemäß §§ 33 ff. GOLT – nicht ausschließlich dem Rechtskreis des Plenums zuzuordnen ist.<sup>21</sup>

Soweit das (vorrangige, vgl. Art. 31 Grundgesetz – GG –) Bundesrecht mit §§ 22, 23 des Gesetzes betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie (KunstUrhG) inhaltlich vergleichbare Bestimmungen aufweist,<sup>22</sup> wird die im Hausrecht verortete Regelungsbefugnis der Landtagspräsidentin hierdurch nicht in Frage gestellt<sup>23</sup>.

Die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 lassen sich danach – nicht zweifelsfrei, jedoch mit guten Gründen – der Präsidentin des Landtages zuordnen und als eine von ihr verfügte generelle Gestattung im Sinne des § 16 Abs. 2 Satz 2 HausO 2013 verstehen.

## 2. Grundsatz der Diskontinuität

Können nach Vorstehendem die Verhaltensregeln als generelle Gestattung der Landtagspräsidentin eingeordnet werden, haben diese ihre Wirksamkeit mit Ablauf der 6. Wahlperiode nicht wegen des Grundsatzes der Diskontinuität<sup>24</sup> verloren, sondern sind auch für den Landtag der 7. Wahlperiode gültig.

---

<sup>20</sup> Insoweit sind einerseits das nur dem Plenum zustehende Sitzungsordnungsrecht (vgl. *Brocker*, in: *Bonner Kommentar*, 200. Aktualisierung [Sep. 2019], Art. 40 Rn. 244; *Klein* [Fn. 4], Art. 40 Rn. 156; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, *Grundgesetz*, 7. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 29) und andererseits das gemäß Art. 69 Abs. 4 Satz 1 LV allein der (Landtags-)Präsidentin zugeordnete Hausrecht (vgl. *Brocker*, a.a.O., Art. 40 Rn. 279; *Klein* [Fn. 4], Art. 40 Rn. 159; *Köhler* [Fn. 7], S. 238) zu nennen.

<sup>21</sup> Vgl. in anderem Zusammenhang BayVerfGH, Entscheidung vom 6. Mai 2021, Az. Vf. 37-IVa-21, juris, Rn. 40 (siehe das Zitat in Fn. 14).

<sup>22</sup> Allerdings ist die Anwendbarkeit des KunstUrhG auf Mitglieder des Landtages dem Grunde nach problematisch. Siehe hierzu nachfolgend 3.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 5. Juni 1998, Az. 2 BvL 2/97, juris, Rn. 41 ff., insbesondere Rn. 45 m.w.N.: „Die umfassende Regelung eines Zuständigkeitsbereichs kann Teilregelungen enthalten, die zwar einen anderen Kompetenzbereich berühren, die aber gleichwohl Teil der im übrigen geregelten Materie bleiben. Bei der Frage der Zuordnung solcher Teilregelungen zu einem Kompetenzbereich dürfen sie nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und isoliert für sich betrachtet werden. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und dementsprechend ein geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung sprechen regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung ...“

<sup>24</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Ausprägungen der sachlichen, personellen und institutionellen Diskontinuität *Jekewitz*, *Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlamentsarbeit im Staatsrecht der Neuzeit und seine Bedeutung unter der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes*, 1977, S. 242 ff., 256 ff., 270 ff.,

Auf den Grundsatz der sachlichen Diskontinuität – hiernach gelten alle im Landtag noch nicht abschließend behandelten parlamentarischen Beratungsgegenstände als erledigt<sup>25</sup> (vgl. auch § 104 Satz 1 GOLT, § 104 Satz 1 GOLT 2015) – kommt es in diesem Zusammenhang nicht an. Jedoch folgt aus der sog. institutionellen Diskontinuität, dass alle innenrechtlichen organisatorischen Maßnahmen (insbesondere Fach- und Untersuchungsausschüsse sowie Enquete-Kommissionen) sowie die Ämter der Präsidentin bzw. des Präsidenten, der Vizepräsidenten und der weiteren Mitglieder des Präsidiums enden, und auch die GOLT der vorangegangenen Wahlperiode für die neue Wahlperiode keine Wirkung mehr entfaltet.<sup>26</sup> Entsprechendes könnte auch für die HausO und auf sie Bezug nehmende Regelungen gelten.

Demgegenüber ist aus der bereits der Staatsform der parlamentarischen Demokratie zu entnehmenden Kontinuität des Landtages als Verfassungsorgan (Organkontinuität) zu schließen, dass der Landtag in seiner abstrakten Gestalt stets und somit auch über das Ende einer jeden Wahlperiode hinaus existiert.<sup>27</sup> Knüpfen Maßnahmen an die Existenz des Landtages abstrakt – und nicht an seine Existenz in Gestalt der durch eine jede Wahl neu bestimmten Zusammensetzung konkret – an, so unterliegen sie nicht der Diskontinuität und bedürfen daher keiner Bestätigung bzw. Erneuerung in einer neuen Wahlperiode.<sup>28</sup> Insoweit hat der Parlamentarische Beratungsdienst bereits ausgeführt, dass dies insbesondere für Maßnahmen im Rahmen von Art. 69 Abs. 4 Satz 1 LV, wie etwa die HausO, gilt.<sup>29</sup> Dementsprechend unterliegt auch eine generelle Gestattung auf Grundlage der HausO, die ebenso

---

298 ff.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*), Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes, S. 5, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/6.pdf>.

<sup>25</sup> Vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*) (Fn. 24), S. 5.

<sup>26</sup> Vgl. VerfG Bbg, Urt. vom 15. Sep. 1994, Az. VfGBbg 2/93, juris, Rn. 17; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*) (Fn. 24), S. 5. Die Geltung des Diskontinuitätsgrundsatzes für die Geschäftsordnung ist allerdings umstritten (vgl. *Michael*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 49 Rn. 59 ff.).

<sup>27</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*) (Fn. 24), S. 6 m.w.N.

<sup>28</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*) (Fn. 24), S. 6.

<sup>29</sup> Vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. März 2015 (Bearb. *Lechleitner*) (Fn. 24), S. 6.

als eigenständige Regelung im Rahmen des Hausrechts hätte ergehen können, nicht dem Grundsatz der Diskontinuität.

### **3. Materielle Verfassungsmäßigkeit**

Wenn nach der Gültigkeit der Verhaltensregeln für die 7. Wahlperiode gefragt wird, ist auch deren materielle Verfassungsmäßigkeit in den Blick zu nehmen, da eine Fortgeltung verfassungswidriger Vorschriften nicht in Betracht kommt. Insoweit kommt es hier darauf an, ob sich die Verhaltensregeln innerhalb der durch das Hausrecht eröffneten Regelungskompetenz halten. In Ausübung des Hausrechts dürfen keine weitergehenden Bestimmungen getroffen werden, als sie seiner Funktion nach – Schutz der Räume des Landtages und des Parlamentsfriedens<sup>30</sup> – geeignet, erforderlich und angemessen sind. Dabei sind insbesondere die Rechte der Mitglieder und Fraktionen des Landtages zu wahren.

#### **a) Anfertigung von Bildaufnahmen**

Soweit die Verhaltensregeln ein Verbot der Anfertigung von Bildaufnahmen in Landtagssitzungen enthalten, lassen sie sich auf das Hausrecht stützen.

Nr. 1 bis Nr. 3 der Verhaltensregeln decken sich auch ihrer Ausgestaltung nach mit den Grundsätzen, wie sie für den Schutz des Rechts am eigenen Bild bestehen (siehe hierzu nachfolgend zu Frage 2). So korrespondiert Nr. 1 der Verhaltensregeln mit dem Einwilligungserfordernis in § 22 Satz 1 KunstUrhG. In diesem Regelungszusammenhang ist es vertretbar, durch Nr. 1 Satz 2 der Verhaltensregeln für das vermutete Einverständnis auf die Fraktionszugehörigkeit abzustellen, da Satz 3 ein Widerspruchsrecht vorsieht. Die durch Nr. 2 der Verhaltensregeln vorgenommene Beschränkung korrespondiert mit dem Grundgedanken des § 23 Abs. 2 KunstUrhG (Wahrung berechtigter Interessen des Abgebildeten; vgl. hierzu S. 49). Nr. 3 der Verhaltensregeln entspricht § 22 Satz 1 KunstUrhG (Einwilligungserfordernis; vgl. hierzu S. 39 f.) und berücksichtigt zugleich § 23 Abs. 1 Nr. 2 KunstUrhG (Personen nur als Beiwerk neben einer Örtlichkeit; vgl. hierzu S. 46 f.).

---

<sup>30</sup> Vgl. *Brocker* (Fn. 20), Art. 40 Rn. 278. Vgl. auch *Klein* (Fn. 4), Art. 40 Rn. 157: „Dem Hausrecht zuzurechnen sind mithin Maßnahmen wie die folgenden: die Entscheidung darüber, wer zu den Gebäuden des Bundestages Zutritt hat und dort verweilen darf – dabei sind, wie sich versteht, etwa bestehende Zutrittsrechte (zB der Mitglieder des Bundestages oder von Regierungsmitgliedern) zu beachten; im Vergleich zu einem danach möglichen Hausverbot mildere Mittel wie Bestimmungen über das in den Gebäuden des Bundestages zu beobachtende Verhalten (zB Rauchverbot im Plenum) oder über die Art der Nutzung besonderer Einrichtungen wie der Bibliothek ...“.



Demgegenüber ist die weite Fassung von Nr. 4 der Verhaltensregeln eher missverständlich, da Bildaufnahmen „zum Zweck der politischen Auseinandersetzung“ ohne jede Einschränkung untersagt werden, während die grundsätzliche Anfertigung von Bildaufnahmen zu nicht näher genannten (sonstigen) Zwecken erlaubt ist. Zwar kann in Ausübung des Hausrechts die Anfertigung von Bildaufnahmen auch nur teilweise – etwa nach unterschiedlichen Nutzungszwecken differenzierend – untersagt werden.<sup>31</sup> Die „politische Auseinandersetzung“ als beabsichtigte Nutzung rechtfertigt aber kein generelles Aufnahmeverbot,<sup>32</sup> da sie ein notwendiges Element der parlamentarischen Demokratie ist. Insbesondere ist die Öffentlichkeitsarbeit von Abgeordneten und Fraktionen, für die Bildaufnahmen ebenfalls eingesetzt werden können, zulässig und entspringt ihren verfassungsmäßigen Aufgaben (vgl. hierzu S. 44 ff.). Dabei sind Bildaufnahmen aus Landtagssitzungen in besonderem Maße geeignet, das politische Geschehen authentisch nachzuzeichnen und so Material für die Darstellung unterschiedlicher Meinungen innerhalb des parlamentarischen Spektrums zu liefern. Allerdings könnte Nr. 4 der Verhaltensregeln auch der Sinn beigelegt werden, lediglich eine überzogene politische Auseinandersetzung mit der abzubildenden Person als solcher verhindern zu wollen, die über das – etwa für die Öffentlichkeitsarbeit – vertretbare Maß hinausgeht. Dies wäre verfassungsrechtlich gerechtfertigt und hielte sich auch innerhalb der Wertungen des § 23 Abs. 2 KunstUrhG.

## **b) Verbreitung von Bildaufnahmen**

Soweit Nr. 1 Satz 1 der Verhaltensregeln die Verbreitung von Bildaufnahmen untersagt, liegt auch dies – jedenfalls bei entsprechender Auslegung – noch innerhalb der Regelungszuständigkeit der Landtagspräsidentin für das ihr durch Art. 69 Abs. 4 Satz 1 LV zur Ausübung übertragene Hausrecht. Insoweit kann das Verbot der Verbreitung als ein „Verbot der Aufnahme zum Zwecke der Verbreitung“ verstanden werden. Es knüpft dann in nicht zu beanstandender Weise an die innerhalb von Landtagssitzungen angefertigten Bildaufnahmen

---

<sup>31</sup> Vgl. etwa § 15 Abs. 6 HausO: „Bild- und Tonaufnahmen zu gewerblichen Zwecken, insbesondere zu Werbezwecken, sind nur mit Erlaubnis der Präsidentin des Landtages gestattet; zu privaten Zwecken und zur Medienberichterstattung sind sie zulässig, soweit der Parlamentsbetrieb sowie die Persönlichkeitsrechte der im Gebäude Anwesenden nicht beeinträchtigt werden.“

<sup>32</sup> Dies gilt jedenfalls, solange die Anfertigung von Bildaufnahmen in Plenarsitzungen des Landtages grundsätzlich erlaubt ist. Sollte aus Gründen der ungestörten Arbeitsfähigkeit oder der Außendarstellung des Landtages ein generelles Verbot ausgesprochen werden, blieben Ausnahmen hiervon – etwa zu Gunsten der Abgeordneten und Fraktionen – zu prüfen.

von Abgeordneten durch Abgeordnete an und weist einen hinreichenden Bezug zum Gebäude des Landtages auf. Es dient ferner der Wahrung des Parlamentsfriedens, der durch eine sonst zu befürchtende (rechtswidrige) Verbreitung von Bildaufnahmen gestört werden könnte.

#### **4. Ergebnis**

Die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 lassen sich als Urheber der Landtagspräsidentin zuordnen und können als ihre generelle Gestattung gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 HausO 2013 ausgelegt werden. Eine originäre Regelungszuständigkeit des Landtagspräsidiums besteht demgegenüber nicht. Die Verhaltensregeln sind auch für den Landtag der 7. Wahlperiode wirksam, da sie der Diskontinuität nicht unterfallen.

#### **II. Reichweite des Rechts am eigenen Bild der Mitglieder des Landtages und der Landesregierung bei Aufnahmen aus Landtagssitzungen**

Das Recht am eigenen Bild wird sowohl verfassungsunmittelbar als auch einfachrechtlich geschützt.<sup>33</sup> Seine Reichweite bestimmt, ob in der konkreten Situation eine Bildaufnahme – und nachfolgend ihre Verbreitung – rechtmäßig ist. Die praktische Durchsetzung des Rechts am eigenen Bild hängt von der Einkleidung in Ansprüche ab, die etwa auf Unterlassung einer Aufnahme oder ihrer Verbreitung, auf Schadensersatz oder auf Auskunft gerichtet sein können. Unmittelbarer grundrechtlicher Schutz besteht nur gegen die Abwehr hoheitlicher Eingriffe.<sup>34</sup> Werden zivilrechtliche Ansprüche geltend gemacht, entfaltet das Recht am eigenen Bild im Rahmen von §§ 22, 23 KunstUrhG (Schutz vor Verbreitung und Zurschaustellung), § 823 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (Schadensersatz) und § 1004

---

<sup>33</sup> Vgl. *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 98. EL (März 2022), Stand Juli 2001, Art. 2 Abs. 1 Rn. 193 ff.; *Dreier*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Abs. 1 Rn. 73.

<sup>34</sup> Vgl. *Di Fabio* (Fn. 33), Art. 2 Abs. 1 Rn. 132. Grundrechtlicher Schutz wird bei schlichtem hoheitlichen Handeln durch den Folgenbeseitigungsanspruch gewährt, der gewohnheitsrechtlich anerkannt ist, über dessen rechtliche Herleitung jedoch unterschiedliche Auffassungen bestehen (vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 30 m.w.N.). Insoweit könnte bspw. an die verbindlich vorgegebene Ablichtung in einer von der Landtagspräsidentin herausgegebenen Abgeordnetenbroschüre gedacht werden.

BGB analog (Unterlassung) mittelbar Wirkung (sog. mittelbare Drittwirkung der Grundrechte).<sup>35</sup>

Die nachfolgenden, auf die Mitglieder des Landtages Bezug nehmenden Ausführungen gelten für die Mitglieder der Landesregierung während ihrer Teilnahme an den Sitzungen des Landtages letztlich entsprechend, auch wenn ihnen als Regierungsmitglied ein originäres Statusrecht nicht zur Seite steht. Sie stehen jedoch als Teil eines Verfassungsorgans (Art. 82 LV) in einem besonders ausgestalteten öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis,<sup>36</sup> dessen amtsrechtliche Erfordernisse ebenso grundrechtsbegrenzend wirken können, wie die die Mitglieder des Landtages betreffenden amtsrechtlichen Erfordernisse. Überdies unterliegen die Mitglieder der Landesregierung bei Wahrnehmung ihrer Pflicht zur Anwesenheit im Landtag bzw. ihres Rechts auf Anwesenheit und Rede im Landtag (Art. 66 LV) – ebenso wie Abgeordnete – dem Öffentlichkeitsgrundsatz der Landtagssitzungen (Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV).

### **1. Recht am eigenen Bild als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts**

Das Recht am eigenen Bild wird als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 10 LV<sup>37</sup>, Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) verfassungsunmittelbar geschützt.<sup>38</sup> Grundrechtsschutz besteht, soweit es um die „Anfertigung und Verwendung von Fotografien oder Aufzeichnungen seiner Person durch andere geht“<sup>39</sup>. Das Recht am eigenen Bild vermittelt somit bereits vor der (hoheitlichen) Herstellung von Bildaufnahmen grundrechtlichen Schutz,

---

<sup>35</sup> Vgl. *Di Fabio* (Fn. 33), Art. 2 Abs. 1 Rn. 138, 142, 195; *Rixecker*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Aufl. 2021, Anh. § 12 Rn. 2, 5. Insoweit könnte bspw. an die Anfertigung von Bildaufnahmen durch Fraktionsmitarbeiter, die Presse und Private gedacht werden.

<sup>36</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Brandenburg: „Die Mitglieder der Landesregierung stehen nach Maßgabe der Landesverfassung und dieses Gesetzes zum Land in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis.“

<sup>37</sup> Art. 10 LV umfasst sowohl die allgemeine Handlungsfreiheit als auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht (vgl. *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 10 Nr. 1).

<sup>38</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1999, Az. 1 BvR 653/96, juris, Rn. 64 ff. m.w.N.; BGH, Urt. vom 6. März 2007, Az. VI ZR 51/06, juris, Rn. 5.

<sup>39</sup> BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1999, Az. 1 BvR 653/96, juris, Rn. 70 m.w.N.

der sich im Rahmen einer analogen Anwendung von § 1004 BGB auch auf den zivilrechtlichen Bereich erstreckt, und den Verbreitungsschutz, der aufgrund der §§ 22, 23 KunstUrhG besteht, verfassungsrechtlich absichert.<sup>40</sup>

### a) Zur Geltung der nationalen Grundrechte

Fraglich ist allerdings, ob sich die Mitglieder des Landtages auch bei Ausübung ihres Mandats auf einen solchen grundrechtlichen Schutz berufen und sich auf diesen gestützt gegen die Anfertigung von Bildaufnahmen in Landtagssitzungen zur Wehr setzen können, oder ob sie auf das aus dem Mandat folgende Abgeordnetenstatusrecht beschränkt sind, welches derartige Abwehransprüche – jedenfalls nach herkömmlichen Verständnis<sup>41</sup> – nicht gewährt.<sup>42</sup>

#### aa) Grundsätzlicher Vorrang des Statusrechts

Dem Bestehen eines grundrechtlich fundierten Schutzes der Abgeordneten bei Mandatsausübung könnte entgegenstehen, dass die Ausübung des Abgeordnetenmandats durch das Statusrecht des Art. 56 Abs. 1 LV bzw. auf Bundesebene des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in besonderer Weise geschützt wird („Freiheit des Mandats“)<sup>43</sup>. Insoweit ist anerkannt, dass die parlamentarischen Mitwirkungsrechte der Abgeordneten (Anwesenheits-, Rede-, Stimm-, Initiativ-, Frage- und Informations-, Kandidatur- sowie Assoziationsrecht) allein dieser Norm entspringen,<sup>44</sup> nicht hingegen den Grundrechten. Damit könnte die Annahme eines grundrechtlichen Schutzes vor in den Landtagssitzungen erfolgenden Bildaufnahmen von vornherein ausscheiden, wenn die Stellung der Abgeordneten allein durch das

---

<sup>40</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 26. Feb. 2008, Az. 1 BvR 1602/07 u.a., juris, Rn. 59; BGH, Urt. vom 25. April 1995, Az. VI ZR 272/94, juris, Rn. 15; OLG Dresden, Urt. vom 31. Juli 2018, Az. 4 U 381/18, juris, Rn. 6; *Di Fabio* (Fn. 33), Art. 2 Abs. 1 Rn. 193 ff.

<sup>41</sup> Vgl. zu erweiternden Überlegungen *Gausing*, Das Abgeordnetenmandat zwischen Staat und Gesellschaft, 2018, S. 204 ff. m.w.N.; *Ingold*, Das „Amt“ der Abgeordneten, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Band 64 (2016), S. 66, 77 ff.

<sup>42</sup> Insoweit geht es um die Frage der sog. funktionalen Anwendbarkeit der Grundrechte (vgl. *Gausing* [Fn. 41], S. 20 f., 114 ff.).

<sup>43</sup> Vgl. *Demmler*, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, 1994, S. 41 m.w.N.

<sup>44</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 28. Feb. 2012, Az. 2 BvE 8/11, juris, Rn. 104 m.w.N.; *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 147 f.; *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 12 Rn. 24; zur Uneinigkeit über die Reichweite des Abgeordnetenstatus *Gausing* (Fn. 41), S. 87 f. m.w.N.

Abgeordnetenstatusrecht definiert wird und sie sich bei Ausübung ihres Mandats nicht (auch) auf Grundrechte berufen können.<sup>45</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Sinn zur Redefreiheit ausgeführt:

„Die Redefreiheit des Abgeordneten im Parlament ist durch besondere Vorschriften und Grundsätze des Grundgesetzes geschützt; sie unterfällt weder dem Schutzbereich des Art. 5 GG noch dem des Art. 2 GG; mögliche Grenzen ihrer Einschränkung ergeben sich nicht aus diesen Artikeln des Grundgesetzes. Die Redefreiheit des Abgeordneten im Parlament ist nicht die Freiheit des Bürgers gegenüber dem Staat, wie Art. 5 Abs. 1 GG sie schützen will, sondern eine in der Demokratie unverzichtbare Kompetenz zur Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben, die den Status als Abgeordneter wesentlich mitbestimmt. Die freie Rede des Abgeordneten dient mithin unmittelbar der Erfüllung der in der Verfassung normierten Staatsaufgaben.

Das Grundgesetz gewährleistet die Redefreiheit des Abgeordneten im Parlament durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Um der parlamentarischen Rede- und Handlungsfreiheit willen verleiht die Verfassung den Abgeordneten die Privilegien des Art. 46 GG. Insbesondere die Indemnitätsvorschrift des Art. 46 Abs. 1 GG, wonach ein Abgeordneter wegen seiner Abstimmung oder wegen seiner Äußerungen im Bundestag oder einem seiner Ausschüsse durch keine Instanz außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden darf, hat kein Seitenstück im Recht der freien Meinungsäußerung nach Art. 5 GG. Umgekehrt ist ebenso vorstellbar, daß Äußerungen eines Abgeordneten die Ordnung des Parlaments verletzen und eine Sanktion des Präsidenten nach sich ziehen, obschon sie sich in den Grenzen der Meinungsfreiheit des Art. 5 GG gehalten haben.“<sup>46</sup>

Diese Beurteilung überzeugt, da das betroffene Rechtsgut – Ausübung der Meinungsfreiheit durch die parlamentarische Rede – andernfalls sowohl grund- als auch statusrechtlich geschützt wäre und darüber hinaus im Lichte der sich aus der parlamentarischen Sphäre ergebenden Rechte und Pflichten zu beurteilen ist.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht eine Grundrechtsgeltung auch mit Bezug auf die Berufsfreiheit abgelehnt, die durch das Abgeordnetenstatusrecht keinen unmittelbaren Schutz erfährt:

---

<sup>45</sup> Keiner Erörterung bedarf, dass natürlich auch Abgeordnete als Privatpersonen Grundrechtsträger sind. Vorliegend geht es einzig um einen möglichen Grundrechtsschutz in dem Bereich, der wegen der Mandatsausübung dem Anwendungsbereich des Abgeordnetenstatusrechts zugeordnet wird. Vgl. auch *Käßner*, Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages, 2010, S. 156 f.

<sup>46</sup> BVerfG, Beschl. vom 8. Juni 1982, Az. 2 BvE 2/82, juris, Rn. 20 f.

„Die Antragsteller können sich im vorliegenden Verfahren auch nicht auf die – hilfsweise – geltend gemachten Grundrechtsverletzungen stützen.

Grundsätzlich kann ein Abgeordneter im Organstreit ausschließlich Rechte geltend machen, die sich aus seiner organschaftlichen Stellung im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben ... Der Senat hat den aktiven Abgeordneten in ständiger Rechtsprechung in allen Fragen, die seinen Abgeordnetenstatus betreffen, auf den Weg des Organstreits verwiesen und die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde verneint, selbst wenn er zusätzlich die Verletzung von Grundrechten rügt ...

Auch im vorliegenden Fall braucht nicht entschieden zu werden, ob eine Maßnahme, die auf den Status des Abgeordneten zielt, in besonderen Ausnahmefällen in dessen grundrechtlich geschützte Privatsphäre eingreifen kann ... Die den Abgeordneten in § 44 a und § 44 b AbgG, den Verhaltensregeln und den Ausführungsbestimmungen auferlegten Pflichten richten sich nach Ziel, Regelungsgehalt und Regelungswirkung auf den Abgeordnetenstatus. Die von den Antragstellern befürchteten mittelbaren Auswirkungen auf berufliche Tätigkeiten neben dem Mandat sind im Rahmen der Regelung des Abgeordnetenstatus abwägend zu berücksichtigen ... Dies begründet jedoch nicht grundrechtliche Abwehrrechte gegen statusrechtliche Anforderungen im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, die im Organstreitverfahren geltend gemacht werden könnten. Das gilt auch, soweit die Antragsteller rügen, die angegriffenen Regelungen beeinträchtigten Grundrechte Dritter.<sup>47</sup>

Hieraus könnte zu folgern sein, dass eine ergänzende Geltung der Grundrechte insgesamt ausgeschlossen ist („Amtsträger vor Staatsbürger“<sup>48</sup>), auch wenn das Gericht die Möglichkeit von Ausnahmen in Sonderfällen offenlässt.<sup>49</sup>

### **bb) Aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung**

Für die Annahme einer neben das Abgeordnetenstatusrecht tretenden Geltung der Grundrechte lassen sich in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung – soweit ersichtlich –

---

<sup>47</sup> BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 194 ff. m.w.N.; vgl. aber auch Rn. 272 ff.

<sup>48</sup> *Gausing* (Fn. 41), S. 44.

<sup>49</sup> Zur Einordnung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sind insbesondere die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfahren des Organstreits und der Verfassungsbeschwerde mit in den Blick zu nehmen (vgl. BVerfG, Urt. vom 20. Juli 1998, Az. 2 BvE 2/98, juris, Rn. 30 m.w.N.; VerfG Bbg, VfGBbg 45/08 vom 17. Sep. 2009, juris, Rn. 31; VerfG Bbg, VfGBbg 46/16 vom 20. Okt. 2017, juris, Rn. 46; *Gausing* [Fn. 41], S. 28 ff., 40; *Ingold* [Fn. 41], S. 69 f.; *Käßner* [Fn. 45], S. 157 f.).

nur wenige Anknüpfungspunkte finden.<sup>50</sup> Allerdings fehlt es auch an gegenteiligen Aussagen, dass Grundrechte der Abgeordneten bei Mandatsausübung niemals zur Anwendung kommen können.

Insoweit ist erneut auf das bereits vorstehend zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts hinzuweisen, in dem das Gericht offengelassen hat, „ob eine Maßnahme, die auf den Status des Abgeordneten zielt, in besonderen Ausnahmefällen in dessen grundrechtlich geschützte Privatsphäre eingreifen kann“<sup>51</sup>. Allerdings hat das Gericht zumindest festgestellt, dass die „von den Antragstellern befürchteten mittelbaren Auswirkungen auf berufliche Tätigkeiten neben dem Mandat ... im Rahmen der Regelung des Abgeordnetenstatus abwägend zu berücksichtigen“<sup>52</sup> sind. Und weiter:

„Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG fordert, bei der Gesetzgebung gemäß Art. 38 Abs. 3 GG berechnete Interessen des Abgeordneten als Privatperson angemessen zu berücksichtigen. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG liegt der von den Antragstellern hervorgehobene Doppelstatus des Abgeordneten als Mandatsträger und Privatperson zugrunde. Beide Sphären lassen sich nicht strikt trennen; die parlamentarische Demokratie fordert – in den Worten des ‚Diätenurteils‘ ... – den Abgeordneten als ‚ganzen Menschen‘. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Status des Abgeordneten ohne angemessene Rücksicht auf seine persönlichen Belange rechtlich ausgeformt werden dürfte ... Regelungen, die den Abgeordneten als Privatperson betreffen, müssen nicht nur – wie sonstige Beschränkungen des freien Mandats – überhaupt Rechtfertigung in anderen Rechtsgütern der Verfassung finden, sondern sie müssen darüber hinaus in spezifischer Weise dem Hineinwirken in den persönlichen Lebensbereich des Abgeordneten Rechnung tragen; gegenläufige Belange sind gegeneinander abzuwägen und in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

Gewährleistet danach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auch die Berücksichtigung der Individualinteressen des Abgeordneten, können diesbezügliche verfassungsrechtliche Wertungen im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung berücksich-

---

<sup>50</sup> Vgl. zur fachgerichtlichen Rechtsprechung *Gausing* (Fn. 41), S. 30 ff., 46 f. sowie BVerwG, Urt. vom 27. Sep. 2018, Az. 7 C 5/17, juris, Rn. 18: „Doppelstatus des Abgeordneten als Mandatsträger und Privatperson“; OVG Saarl, Beschl. vom 30. Aug. 2010, Az. 3 B 203/10, juris, Rn. 54; OLG Dresden, Urt. vom 9. Mai 2017, Az. 4 U 102/17, juris, Rn. 25 ff.

<sup>51</sup> BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 196. Vgl. auch BVerfG, Urt. vom 20. Juli 1998, Az. 2 BvE 2/98, juris, Rn. 30: „Auch im zu entscheidenden Fall braucht nicht erwogen zu werden, ob eine Maßnahme, die auf den Status des Abgeordneten zielt, in besonderen Ausnahmefällen in dessen grundrechtlich geschützte Privatsphäre eingreifen kann und ob dann das einschlägige Grundrecht neben dem verfassungsrechtlichen Abgeordnetenrecht in irgendeiner Weise Beachtung finden muß ...“.

<sup>52</sup> BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 196. Vgl. auch *Ingold* [Fn. 41], S. 77: „implizites Kombinationsmodell“.

tigt werden. Entsprechendes gilt für die Berücksichtigung der Belange Dritter. Eines – ohnehin problematischen ... – Rückgriffs auf Art. 48 Abs. 2 GG bedarf es nicht.“<sup>53</sup>

Die eigenständige Relevanz von Grundrechten bei Ausübung des Abgeordnetenmandats („Staatsbürger im Amt“<sup>54</sup>) ist im Rahmen eines Sondervotums zum vorstehend zitierten Urteil des Bundesverfassungsgerichts unterstrichen worden:

„Aus dieser besonderen Funktion des Abgeordneten als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft folgt, dass der Geltungsbereich der grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen für den Abgeordneten gerade nicht in demselben Maße strikt begrenzt sein muss wie dies etwa für Beamte der Fall ist, dass vielmehr der Schutzgedanke und die Wertungen betroffener Grundrechte im Rahmen von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG herangezogen werden können ...“<sup>55</sup>

„Das freie Mandat ist dazu bestimmt, die Unabhängigkeit des Abgeordneten in einem umfassenden Sinne zu sichern ... Gerade ein während des Mandats ausgeübter Beruf stützt die politische Unabhängigkeit des Abgeordneten ... Deshalb ist der grundrechtliche Schutz der Berufsfreiheit auch bei der Auslegung des freien Mandats von Bedeutung. Eingriffe in die Berufsfreiheit der Abgeordneten schmälern zugleich ihre Unabhängigkeit und sind regelmäßig nur dann zu rechtfertigen, wenn sie gerade das Ziel verfolgen, verbotene Abhängigkeiten von gesellschaftlichen Interessengruppen zu verhindern oder sichtbar zu machen.

Die berufliche Tätigkeit dient dem Mandat nicht nur mittelbar dadurch, dass der Abgeordnete durch sie fortlaufend einen breiten Erfahrungsschatz erhält, den er in seiner parlamentarischen Arbeit fruchtbar machen kann. Vielmehr verhindern die Berufsausübung und die damit verbundene Möglichkeit der Rückkehr in eine bürgerliche Existenz, dass politische und nicht zuletzt auch finanzielle Abhängigkeitsverhältnisse entstehen, die für die inhaltliche Ausübung der Mandatstätigkeit auf die Dauer nicht ohne Auswirkungen bleiben können. Wer für sich selbst über das Mandat hinaus sorgen kann, wird weniger leicht seine eigene Meinung einer parteipolitisch vorgegebenen Rason opfern. Eine möglichst weitgehende Freiheit des Abgeordneten neben dem Mandat ist deshalb wesentlicher Bestandteil der Freiheit des Mandats selbst. Deswegen stellt jeder staatliche Eingriff in die Ausübung eines Berufs durch den Abgeordneten neben seinem Mandat zugleich einen Eingriff in die Freiheit des Mandats selbst dar.“<sup>56</sup>

„Demgegenüber ist der Abgeordnete Inhaber eines öffentlichen Amtes und nicht daneben, sondern zugleich, das heißt innerhalb seines Amtes, Staatsbürger; er

---

<sup>53</sup> BVerfG, Urte. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 275 f. m.w.N.

<sup>54</sup> Vgl. *Gausing* (Fn. 41), S. 44 f., 49 f. m.w.N. Vgl. auch *Ingold* (Fn. 41), S. 77: „explizite Kombinationslösung“.

<sup>55</sup> Abweichende Meinung der Richter *Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff* und *Landau* zu BVerfG, Urte. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 244 unter Verweis auf Rn. 338 ff.

<sup>56</sup> Abweichende Meinung der Richter *Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff* und *Landau* zu BVerfG, Urte. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 336 f. m.w.N.



kann die ihm vom Grundgesetz zugedachte Repräsentationsaufgabe umso besser erfüllen, je stärker er seine Verwurzelung in der gesellschaftlichen Sphäre in den parlamentarischen Prozess einbringt.“<sup>57</sup>

„Mit einer stufenweise konkretisierten, und schon in § 44 a Abs. 4 AbgG unbestimmt weit gefassten, Offenlegungspflicht wird den Anliegen der Öffentlichkeit, der Funktionsfähigkeit des Parlaments und des Vertrauens der Bürger in die Unabhängigkeit politischer Entscheidungsprozesse kaum Rechnung getragen, aber jedenfalls zu einseitig der Vorrang gegenüber den berechtigten Interessen der Abgeordneten an einer freien und damit unbeeinflussten Ausübung ihres Mandats und der die Mandatswahrnehmung flankierenden Tätigkeiten sowie gegenüber den die Freiheit des Mandats in der gegebenen Konstellation ergänzenden Grundrechten der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingeräumt.“<sup>58</sup>

„Jedenfalls fehlt es bei den angegriffenen Regeln zur Offenlegung von Tätigkeiten neben der Mandatsausübung und der daraus erzielten Einkünfte an einem verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen dem gesetzgeberischen Transparenzanliegen und der um grundrechtliche Aspekte der Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verstärkten Freiheit des Mandats.“<sup>59</sup>

Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof berücksichtigt die Grundrechte der Abgeordneten, wenn er im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung von Corona-Infektionsschutzmaßnahmen im Parlament mit Bezug auf eine Testpflicht der Abgeordneten davon ausgeht, dass neben dem Statusrecht „mittelbar zusätzlich die informationelle Selbstbestimmung betroffen [ist] und ... die körperliche Integrität berührt“ wird.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Abweichende Meinung der Richter *Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff* und *Landau* zu BVerfG, Urte. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 340.

<sup>58</sup> Abweichende Meinung der Richter *Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff* und *Landau* zu BVerfG, Urte. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 355.

<sup>59</sup> Abweichende Meinung der Richter *Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff* und *Landau* zu BVerfG, Urte. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 362.

<sup>60</sup> Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 6. Mai 2021, Az. Vf. 37-IVa-21, juris, Rn. 45: „In Bezug auf die Anordnung, dass Personen, die vom Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung befreit sind, der Zutritt zu parlamentarischen Sitzungen nur gewährt wird, wenn sie über ein aktuelles negatives Testergebnis in Bezug auf eine Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 verfügen und dieses auf Verlangen glaubhaft machen können, ergibt sich bei überschlägiger Prüfung kein anderes Ergebnis. Die darin liegende Obliegenheit beinhaltet für die von ihr Betroffenen zweifellos eine gewisse Beeinträchtigung ihrer organschaftlichen Stellung, wenn auch anderer Art als die Maskenpflicht für die sonstigen Abgeordneten. Insoweit ist mittelbar zusätzlich die informationelle Selbstbestimmung betroffen und wird die körperliche Integrität berührt.“

Vgl. hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. März 2022 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 15), S. 30.

Das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein hat im Rahmen einer Entscheidung über Corona-Schutzmaßnahmen im Landtag neben dem Abgeordnetenstatusrecht die Grundrechte der Abgeordneten mit in den Blick genommen:

„Durch die in den Allgemeinverfügungen vom 7. und 21. Januar 2022 getroffenen Zugangsregelungen für den Plenarsaal wird in die Abgeordnetenrechte der Antragsteller zu 2 eingegriffen. Diese können an Plenarsitzungen nur unter weiteren erhöhten Voraussetzungen teilnehmen. Dies betrifft auch nicht nur die Grundrechte der Antragsteller zu 2 als natürliche Personen, sondern gerade auch ihre Abgeordnetenrechte. Denn aus der durch Art. 17 Abs. 1 Satz 2 LV geschützten Stellung der Abgeordneten folgt auch das Recht, im Sitzungsraum an den Sitzungen des Landtags teilzunehmen. Einschränkungen diesbezüglich betreffen die Abgeordneten gerade in ihren Abgeordnetenrechten und nicht lediglich als natürliche Personen.“<sup>61</sup>

Das Gericht hat den Zweck der Schutzmaßnahmen – neben dem Erhalt der Beschlussfähigkeit des Landtages und dem Schutz des öffentlichen Gesundheitssystems – auch im „Gesundheits- und Lebensschutz“ und insoweit insbesondere mit Blick auf „Leib und Leben der betroffenen Abgeordneten“ gesehen.<sup>62</sup>

### cc) Aus der juristischen Literatur

In der juristischen Literatur wird das grundsätzliche Bedürfnis nach ergänzender Grundrechtsgeltung überwiegend geteilt.<sup>63</sup>

So führen *Klein/Schwarz* – insbesondere auf das bereits angeführte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007<sup>64</sup> Bezug nehmend – wie folgt aus:

„Im Organstreitverfahren können sich Abgeordnete auf Grundrechte nicht berufen. Gegen statusrechtliche Anforderungen können, so das *BVerfG*, grundrechtliche Abwehrrechte nicht ins Feld geführt werden. Diese Aussage bedarf jedoch der Erläuterung. Denn selbstverständlich sind auch Abgeordnete Träger von Grundrechten, einschließlich des Grundrechts der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Wie der Status des Beamten den Amtsinhaber nicht der Möglichkeit beraubt, sich auf die Grundrechte zu berufen (und sie ggf. im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend zu machen), so ist auch der Abgeordnete daran nicht

---

<sup>61</sup> SchIHLVerfG, Beschl. vom 24. Juni 2022, Az. LVerfG 2/22, juris, Rn. 81.

<sup>62</sup> Vgl. SchIHLVerfG, Beschl. vom 24. Juni 2022, Az. LVerfG 2/22, juris, Rn. 85 f.

<sup>63</sup> Vgl. *Demmler* (Fn. 43), S. 43 ff. m.w.N.; *Ingold* (Fn. 41), S. 69; *Käßner* (Fn. 45), S. 156 m.w.N. in dortiger Fn. 100; anders *Meyer*, Möglichkeiten und Grenzen der Regelung von Nebentätigkeiten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, zitiert nach *Käßner* (Fn. 45), S. 158 f.

<sup>64</sup> BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris.

gehindert. Der amtsrechtliche Status verdrängt den Grundrechtsstatus in beiden Fällen nicht. Allerdings unterliegt der Abgeordnete – ähnlich wiederum wie der Beamte – bei seiner privaten Grundrechtsentfaltung spezifischen, sich aus seinem repräsentativen Status ergebenden Schranken. Beide Status können, wie beispielsweise bei der den Abgeordneten obliegenden Pflicht zur Offenlegung ihrer zivilberuflichen Tätigkeit, miteinander in Kollision geraten, die nach den Regeln der praktischen Konkordanz oder verhältnismäßigen Zuordnung aufzulösen ist. Verkürzt – zumindest aus der Sicht des Betroffenen – eine Regelung sowohl die sich aus dem amtlichen Status wie die sich aus den Grundrechten ergebende Rechtsstellung, liegt es nahe, den Abgeordneten auf die Verfassungsbeschwerde zu verweisen. Denn weder die Auffassung der die [vorstehend zitierte bundesverfassungsgerichtliche] Entscheidung ... tragenden Richter, die parlamentsrechtliche Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus sei ausschließlich an Art. 38 Abs. 1 S. 2 zu messen, vermag angesichts der offenkundigen Einschränkung ihrer grundrechtlichen Rechtsstellung durch die zu prüfende Regelung dogmatisch zu überzeugen – sie scheint letztlich der Form des Organstreits geschuldet – noch die Meinung der Dissenter, die – auch ihrerseits den Gegebenheiten des Organstreits huldigend – ‚im Rahmen der nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gewährleisteten Freiheit des Mandats auch grundrechtliche Aspekte‘ berücksichtigt wissen wollen. Im Verfahren der Verfassungsbeschwerde bereitet es hingegen keinerlei Schwierigkeiten, Eingriffe in Grundrechte ggf. durch amtsrechtliche Erfordernisse zu rechtfertigen.“<sup>65</sup>

Auch andere Autoren weisen auf die grundsätzliche Möglichkeit hin, dass sich Abgeordnete auf Grundrechte berufen bzw. in ihnen beeinträchtigt werden können:

„Allerdings steht dem Abgeordneten für Grundrechtsbeeinträchtigungen durch die öffentliche Gewalt das Verfahren der Verfassungsbeschwerde offen.“<sup>66</sup>

„Das BVerfG greift zur Bestimmung der Rechts- und Pflichtenstellung von Abg. grundsätzlich nicht auf Grundrechte zurück. Eine Ausnahme kommt allenfalls bei Eingriffen in die grundrechtl. geschützte Privatsphäre von Abg. in Betracht ...“<sup>67</sup>.

„Allerdings geben Abgeordnete ihre Eigenschaft als Bürger und damit als Grundrechtsträger nicht gänzlich mit Übernahme des Mandats auf. Der Grundrechtsstatus der Person des Abgeordneten geht nicht vollständig im Status des Abgeordneten als Träger eines besonderen öffentlichen Amtes auf. Beide Status bestehen nebeneinander.“<sup>68</sup>

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages führen aus:

---

<sup>65</sup> *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 98. EL (März 2022), Stand Jan. 2021, Art. 38 Rn. 266 m.w.N.

<sup>66</sup> *Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 70.

<sup>67</sup> *Risse/Witt*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz, 13. Aufl. 2022, Art. 38 Rn. 19 m.w.N.

<sup>68</sup> *Käßner* (Fn. 45), S. 159 m.w.N.

„Auch in der Funktion als MdB steht einer Person das von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG erfasste Recht am eigenen Bild zu. Der Abgeordnete genießt hierbei einen Doppelstatus und zwar als Privatperson sowie als Mandatsträger unter Berücksichtigung der Aufgaben und Ausprägungen, die sich aus dem freien Mandat nach Art. 38 GG ergeben ...“<sup>69</sup>.

Die wiedergegebenen Einschätzungen bedürfen allerdings der Begründung und Präzisierung.

So wird teilweise auf das rechtlich ähnlich gelagerte Beamtenverhältnis<sup>70</sup> oder auf Parallelen zu den sog. Sonderstatusverhältnissen<sup>71</sup> Bezug genommen. Überdies muss dem Abgeordnetenstatus(-recht) nicht zwingend eine umfassende, die Grundrechte verdrängende Wirkung beigelegt werden, da der Status der Abgeordneten „in Bezug auf die Anwendung der bzw. Wechselwirkung mit den Grundrechten neutral verwendet“<sup>72</sup> werde. Es wird jedoch auch auf Folgendes hingewiesen:

„Doch bringt die Betonung des Amtsprinzips im Zusammenhang mit dem Statusbegriff eine nicht zu verkennende Gefahr mit sich, die aus der Vermengung von Amts- und Statusbegriff resultiert: Wenn der Statusbegriff als Synonym für die gesamte Rechts- und Pflichtenstellung des Abgeordneten begriffen und dieser zugleich als grundrechtlich nicht bedeutsam, weil amtsbezogen, verstanden wird, stehen alle Regelungen, die die Rechtsstellung des Abgeordneten mitgestalten, zugleich außerhalb grundrechtlicher Zusammenhänge.“<sup>73</sup>

Dementsprechend wird in der Literatur insbesondere mit Blick auf die bereits angeführte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch davon ausgegangen, dass wegen „ihrer Amtsstellung ... Abgeordneten im Rahmen ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit die Berufung auf Grundrechte abgeschnitten“<sup>74</sup> ist. Allerdings wäre selbst bei der Annahme, dass

---

<sup>69</sup> Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 14. Aug. 2019, Verwendung von Personenfotos, Az. WD 10-3000-056/19, S. 9, vgl. auch S. 11, hier abrufbar:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/662044/fd18bea8cec554910d57ed632de2150e/WD-10-056-19-pdf-data.pdf>.

<sup>70</sup> Vgl. *Klein/Schwarz* (Fn. 65), Art. 38 Rn. 266. Differenzierender hingegen die abweichende Meinung der Richter *Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff* und *Landau* zu BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 340. Vgl. auch *Gausig* (Fn. 41), S. 47 f., 140; *Käßner* (Fn. 45), S. 160 f.

<sup>71</sup> Vgl. *Gausig* (Fn. 41), S. 47, 107 ff. jeweils m.w.N.

<sup>72</sup> *Gausig* (Fn. 41), S. 89; vgl. insgesamt S. 86 ff. m.w.N.

<sup>73</sup> *Gausig* (Fn. 41), S. 89 f. m.w.N.

<sup>74</sup> *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 52. Edition (15. Aug. 2022), Art. 38 Rn. 174 unter Bezugnahmen auf BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, siehe bereits oben S. 21). Vgl. zum Exklusivitätsverhältnis von Abgeordneteneigenschaft und Grundrechtssphäre auch *Gausig*

das Abgeordnetenstatusrecht die Grundrechte verdrängt, nach den Grenzen der Zulässigkeit allein den Abgeordnetenstatus berührender Maßnahmen „in den das Mandat prägenden staatsorganisationsrechtlichen Grundsätzen“<sup>75</sup> zu suchen.

Insbesondere *Gausing* macht Zweifel geltend, ob sich ein solch genereller Ausschluss der Grundrechtsgeltung verfassungsrechtlich begründen lässt. Soweit ein Spezialitätsverhältnis von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (bzw. Art. 56 Abs. 1 LV) zu den Grundrechten anzunehmen sein könnte,<sup>76</sup> sei dies wegen „der unterschiedlichen Schutzrichtungen und Normqualitäten von freiem Mandat und Grundrechten abzulehnen“<sup>77</sup>. „Denn der aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG abgeleitete abwehrrechtliche Schutz vor Einflussnahmeversuchen ist dem Abgeordneten nicht um seiner selbst willen, sondern aufgrund seines Amtes gewährleistet und damit zu den Grundrechten in seiner Ausrichtung grundverschieden.“<sup>78</sup>

Eine andere Begründung für einen Ausschluss der Grundrechtsgeltung könnte sich aus einer verfassungsimmanenten Grundrechtsbegrenzung durch Art. 38 GG bzw. Art. 56 LV ergeben. Insoweit seien die Sphären als Abgeordneter und als Privatperson zu trennen und für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Beeinträchtigung zu differenzieren, ob eine Betroffenheit als Abgeordneter (im Statusbereich) oder als Privatperson (in den Grundrechten) vorliegt.<sup>79</sup> Eine solche Zuordnung sei jedoch regelmäßig nicht randscharf und eindeutig möglich, vielmehr bestünden bei bestimmten Fallgestaltungen „gerade Berührungspunkte zu beiden Rollenbildern des Abgeordneten, treffen sie ihn doch faktisch als *Privatperson*, weil er *auch Abgeordneter* ist“<sup>80</sup>. Weil die entsprechenden Verhaltensweisen als vom staatsorganisationsrechtlich geprägten Status „inkorporiert“ angesehen würden, laufe das dargestellte Statusverständnis methodisch gesehen auf eine echte Schutzbereichsbegrenzung der berührten Grundrechte hinaus.<sup>81</sup> Einer solchen Grundrechtsbegrenzung stünde jedoch

---

(Fn. 41), S. 50 f., 91 ff. jeweils m.w.N.; gegen die Heranziehung von Art. 3 Abs. 1 GG zur Begründung der Gleichheit von Abgeordneten *Demmler* (Fn. 43), S. 134 f.

<sup>75</sup> *Gausing* (Fn. 41), S. 51 m.w.N. Vgl. auch *Käßner* (Fn. 45), S. 161.

<sup>76</sup> Vgl. *Gausing* (Fn. 41), S. 93 ff. m.w.N.

<sup>77</sup> *Gausing* (Fn. 41), S. 96 m.w.N.

<sup>78</sup> *Gausing* (Fn. 41), S. 96 m.w.N.; und weiter: „Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG kann daher in seinem (inner- wie außerparlamentarischem) Gewährleistungsgehalt kein umfassendes Äquivalent für die Grundrechte des Abgeordneten darstellen, das die Annahme eines Spezialitätsgedankens rechtfertigen könnte.“

<sup>79</sup> Vgl. auch *Ingold* (Fn. 41), S. 69; *Käßner* (Fn. 45), S. 156, 159 ff.

<sup>80</sup> *Gausing* (Fn. 41), S. 97. Vgl. auch *Ingold* (Fn. 41), S. 72 f.; *Käßner* (Fn. 45), S. 156 f.

<sup>81</sup> Vgl. *Gausing* (Fn. 41), S. 97.

sowohl der Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (bzw. des Art. 56 Abs. 1 LV) als auch der Grundsatz der Einheit der Verfassung entgegen.<sup>82</sup>

Ein die Grundrechtsgeltung unter funktionalen Gesichtspunkten differenzierender Begründungsansatz soll sich im Ausgangspunkt aus Art. 1 Abs. 3 GG (bzw. Art. 5 Abs. 1 LV) ergeben.<sup>83</sup> Danach seien Abgeordnete nur insoweit grundrechtsberechtigt, wie sie dieser Grundrechtsbindung nicht selbst unterliegen, was bei Mandatsausübung jedoch der Fall sei<sup>84</sup>. Dabei solle nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (zu den sog. Sonderstatusverhältnissen) allein die Eingliederung in das staatliche Organisationsgefüge die Grundrechtsbindung nicht begründen können. „Art. 1 Abs. 3 GG lässt sich also durchaus entnehmen, dass dem Eingegliederten in funktionaler Hinsicht grundsätzlich auch im Eingliederungsverhältnis insoweit Grundrechte zustehen, wie seine Grundrechtsberechtigung nicht mit seiner -verpflichtung in Konfusion gerät, er also auf Seiten der Grundrechtsbindung i.S.d. Art. 1 Abs. 3 GG steht.“<sup>85</sup> Hieraus ergebe sich aber noch nicht, „wann denn (grundrechtsgebundene) Staatsgewalt in diesem Sinne überhaupt (noch) ausgeübt und wann dieser Bereich (schon) endgültig verlassen wird“<sup>86</sup>. Um die Grundrechte nicht allzu pauschal zurückzudrängen, wird vorgeschlagen, nicht allein nach den Sphären der Tätigkeit zu differenzieren, sondern auch funktional abzugrenzen.<sup>87</sup> Danach sei die Ausübung der parlamen-

---

<sup>82</sup> Vgl. *Gausing* (Fn. 41), S. 99 ff.

<sup>83</sup> Vgl. *Gausing* (Fn. 41), S. 114 ff. m.w.N.

<sup>84</sup> Vgl. auch zur Zuordnung zur staatlichen Sphäre *Ingold* (Fn. 41), S. 68.

<sup>85</sup> *Gausing* (Fn. 41), S. 116.

<sup>86</sup> *Gausing* (Fn. 41), S. 117 f. m.w.N.

<sup>87</sup> Vgl. *Gausing* (Fn. 41), S. 186 ff., 191. Insbesondere S. 187 m.w.N.: „Es muss vielmehr in einem weiteren Schritt die eigentliche Amtswahrnehmung von dem sog. amtsbegleitenden Handeln differenziert werden. Amtsbegleitendes Verhalten muss seinerseits wieder grundrechtlichen Schutz erfahren, da es keine direkte inhaltliche Einflussnahme auf das staatliche Handeln ermöglicht. Der funktionalen Nichtanwendbarkeit der Grundrechte unterfallen daher nur diejenigen konkreten Verhaltensweisen, deren Aktivierung andernfalls Gefahr lief, das besagte Amtshandeln inhaltlich zu modifizieren.“

tarischen Befugnisse („als ureigener Amtsinhalt“) grundsätzlich nicht von Grundrechten getragen.<sup>88</sup> Hiervon seien jedoch – insbesondere für Integritätsrechte, namentlich das allgemeine Persönlichkeitsrecht – Ausnahmen zu machen.<sup>89</sup> Das allgemeine Persönlichkeitsrecht nehme – insbesondere bei Aufnahmen in Sitzungen – wegen seiner „integritätsbezogenen“ Bestandteile eine besondere Rolle ein:<sup>90</sup>

„Allerdings ist hier zu differenzieren, ob eine eigenständige Betroffenheit des Parlamentariers in seiner persönlichen Freiheitsausübung festgestellt werden kann. Für den Bundestagsabgeordneten fällt an dieser Stelle insbesondere das Öffentlichkeitserfordernis der parlamentarischen Arbeit ins Gewicht: Gem. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG verhandelt der Bundestag regelmäßig öffentlich. Der Bundestag muss also von Verfassung wegen öffentlich agieren und bei den parlamentarischen Verhandlungen ‚beobachtet‘ werden können. Wenn dies für den Bundestag als Ganzen gilt, muss dies auch für den einzelnen Abgeordneten gelten, der in dessen Rechtsbindung notwendigerweise einrückt. Das Fotografieren oder Filmen der parlamentarischen Tätigkeit stellt daher (noch) keine Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts dar, ebenso wenig wie die Beobachtung des Abgeordneten *bei Amtsausübung* (!) durch den Verfassungsschutz.

Für den Schutz der persönlichen Ehre kann eine entsprechende Differenzierung veranschlagt werden: Wenn die Amtsführung des Parlamentariers kritisiert wird, ist noch kein durchschlagender Effekt auf die dahinter stehende Person anzunehmen – anders dagegen, wenn Äußerungen tatsächlich (auch) die persönliche Ehre des Abgeordneten berühren, also im wahrsten Sinne des Wortes ‚persönlich werden‘. Es bietet sich der Rekurs auf die vom Bundesverfassungsgericht i.R.v. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG entwickelte Sphärentheorie an: Sofern einzig die ‚Öffentlichkeitssphäre‘ des parlamentarischen Handelns berührt und kein Überwirken in die Privatsphäre zu befürchten ist, ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht (noch) nicht betroffen.“<sup>91</sup>

#### **dd) Auswirkungen des Unionsrechts**

Von den vorstehend dargestellten, sich aus dem Grundgesetz und der Landesverfassung ergebenden Gesichtspunkten und Ableitungen ergeben sich auf Grund des Unionsrechts jedenfalls im Ergebnis keine Abweichungen. Zwar ist es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der Anwendung von Unionsrecht – in Abhängigkeit von dessen Regelungsumfang und -dichte – geboten, die Grundrechte der Charta der Grundrechte der

---

<sup>88</sup> Vgl. *Gausing* (Fn. 41), S. 198 ff.

<sup>89</sup> Vgl. *Gausing* (Fn. 41), S. 202 f.

<sup>90</sup> Vgl. *Gausing* (Fn. 41), S. 202 f., in dortiger Fn. 94 unter Bezugnahme auf *Kielmansegg*, Grundrechte im Näheverhältnis, 2012, S. 411.

<sup>91</sup> *Gausing* (Fn. 41), S. 203 m.w.N.

Europäischen Union (GRCh) entweder an Stelle der nationalen Grundrechte zum alleinigen Prüfungsmaßstab zu machen (vgl. auch Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh) oder jedenfalls die nationalen Grundrechte im Lichte dieser Charta-Grundrechte auszulegen. In beiden Fällen ergeben sich aber im Ergebnis keine durchgreifenden Änderungen der dargestellten Rechtslage. Denn wäre für die datenschutzrechtliche Beurteilung des Rechtsverhältnisses zwischen einer Person, die Bildaufnahmen von einem Abgeordneten anfertigt, und einem Abgeordneten die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) einschlägig,<sup>92</sup> so entfaltete an Stelle des (nationalen) allgemeinen Persönlichkeitsrechts das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten aus Art. 8 GRCh Wirkung, dessen Schutzgehalt sich ebenfalls mit Blick auf die Besonderheiten des Abgeordnetenmandats beurteilte und der eine umfassende Abwägung der maßgeblichen Gesichtspunkte zuließe.<sup>93</sup> Richtete sich das genannte Rechtsverhältnis demgegenüber nicht nach der DSGVO, so wäre das (nationale) allgemeine Persönlichkeitsrecht im Lichte der Grundrechte der GRCh auszulegen,<sup>94</sup> und ein abweichendes Ergebnis gegenüber der nationalen Verfassungsrechtslage erst recht nicht zu erwarten.

Zum Unionsrecht siehe ausführlich S. 50 ff.

### **ee) Auswirkungen der EMRK**

Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die als völkerrechtlicher Vertrag im Rang eines Bundesgesetzes steht,<sup>95</sup> hat keine Abweichungen von den nach dem nationalen Verfassungsrecht gefundenen Ergebnissen zur Folge. Zwar ergibt sich aus Art. 8 EMRK („Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens“) eine datenschutzrechtliche Gewährleistung,<sup>96</sup> die in gewissem Umfang auch Schutz vor der Anfertigung und Verbreitung von Bildaufnahmen gewährt<sup>97</sup>. Denn Art. 8 EMRK bestimmt:

---

<sup>92</sup> Dies könnte bspw. der Fall sein, wenn die Anfertigung der Bildaufnahmen durch andere Abgeordnete, Mitarbeiter von Abgeordneten oder Fraktionsmitarbeiter erfolgt.

<sup>93</sup> Der GRCh sind spezielle Vorgaben, die die Anwendbarkeit ihrer Grundrechte mit Blick auf Statusrechte von Abgeordneten nationaler Parlamente begrenzen, nicht zu entnehmen (vgl. Art. 8, 51 ff. GRCh).

<sup>94</sup> Dies könnte bspw. der Fall sein, wenn die Anfertigung der Bildaufnahmen durch Besucher zu privaten Zwecken oder Pressevertreter erfolgt.

<sup>95</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 26. Feb. 2008, Az. 1 BvR 1602/07 u.a., juris, Rn. 52 m.w.N.

<sup>96</sup> Vgl. *Pätzold*, in: Karpenstein/Mayer, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: EMRK, 3. Aufl. 2022, EMRK Art. 8 Rn. 28 ff.

<sup>97</sup> Vgl. *Pätzold* (Fn. 96), EMRK Art. 8 Rn. 29 m.w.N. zur Rechtsprechung des EGMR.



„(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“

Die EMRK begründet generell aber nur eine Pflicht zu ihrer Berücksichtigung, also letztlich ebenfalls zu einer Auslegung des nationalen Rechts in ihrem Lichte.<sup>98</sup> Insoweit ist hier nicht erkennbar, dass die sich aus Art. 8 EMRK ergebenden Gewährleistungen über die des Art. 8 GRCh hinausgehen.<sup>99</sup> Es ist daher insoweit auf die vorstehenden Ausführungen zu Art. 8 GRCh zu verweisen.

#### **ff) Zusammenfassung**

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Geltung der Grundrechte bei Ausübung des Abgeordnetenmandats lässt sich eine geschlossene, dogmatisch fundierte Abgrenzung nicht entnehmen. Der in zwei Entscheidungen festgestellte Vorrang des Abgeordnetenstatusrechts gegenüber den Grundrechten bei Mandatsausübung überzeugt im Ergebnis, soweit aus dem Statusrecht resultierende Gewährleistungen solche Rechte der Abgeordneten überlagern, die, wie die Meinungsfreiheit, auch grundrechtlich verbürgt sind. In diesen Fällen gewährleistet das Abgeordnetenstatusrecht Abwehrschutz und der erforderliche Rechtsschutz ist im Wege des Organstreits verfassungsgerichtlich gewährleistet. Soweit dies jedoch nicht der Fall ist, die Grundrechte also kein Äquivalent in den aus dem Abgeordnetenstatusrecht abgeleiteten Rechten finden, wie dies nach herkömmlichem Verständnis insbesondere beim allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Fall ist, besteht ein grundsätzliches Bedürfnis nach einer – auch (verfassungs-)gerichtlich durchsetzbaren – ergänzenden Geltung der Grundrechte.<sup>100</sup> Diese schließt das Bundesverfassungsgericht in

---

<sup>98</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 14. Okt. 2004, Az. 2 BvR 1481/04, juris, Rn. 31 ff.; VerfG Bbg, Urt. vom 30. Juni 1999, Az. VfGBbg 3/98, juris, Rn. 66; VerfG Bbg, Beschl. vom 15. Juli 2011, Az. VfGBbg 22/11, NJW-RR 2011, S. 1514.

<sup>99</sup> Soweit die EMRK wohl funktionale Begrenzungen der Menschenrechte ebenso wenig kennt wie Bereichsausnahmen für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, lassen sich jedenfalls auf der Ebene der Rechtfertigung angemessene (Abwägungs-)Ergebnisse finden (vgl. *Gausing* [Fn. 41], S. 226 f., 234).

<sup>100</sup> Vgl. bspw. zu Bildaufnahmen für Werbe- oder Vermarktungszwecke LG Hamburg, Urt. vom 27. Okt. 2006, Az. 324 O 381/06, juris, Rn. 19 ff.; BGH, Urt. vom 1. Dez. 1999, Az. I ZR 49/97, juris, Rn. 70 ff.; BGH, Urt. vom 6. Feb. 1979, Az. VI ZR 46/77, juris, Rn. 14 f.

Sonderfällen zwar nicht aus, geht aber grundsätzlich von einer mittelbaren Berücksichtigung als Teil von Abwägungen mit Bezug auf das Abgeordnetenstatusrecht aus. Demgegenüber wird in einem Sondervotum zu einem bundesverfassungsgerichtlichen Urteil die Bedeutung einer eigenständigen, ergänzenden Grundrechtsgeltung unterstrichen.

Landesverfassungsgerichtlich ist die Geltung einzelner Grundrechte bei Mandatsausübung – jedenfalls in den konkret zu beurteilenden Konstellationen – festgestellt worden. Allerdings fehlt es auch hier an einer umfassenden Begründung und an einer allgemeinen Abgrenzung der Geltung des Statusrechts zur Geltung der Grundrechte.

Die juristische Literatur ist uneinheitlich. Soweit die Anwendbarkeit der Grundrechte kategorisch in Abrede gestellt wird, wird hierfür relativ pauschal auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts verwiesen und werden Grenzbereiche nicht umfassend gewürdigt. Andere Ansichten machen ein prinzipielles Bedürfnis nach einer gegenüber dem Abgeordnetenstatusrecht zwar nachrangigen aber doch eigenständigen Grundrechtsgeltung aus und stützen sich dafür auf deren unterschiedliche Schutzbereiche. Eine Abgrenzung kann nach den berührten Rechtskreisen vorgenommen werden.

Die GRCh und die EMRK gebieten keine Abweichungen von den nach dem Grundgesetz und der Landesverfassung gefundenen Ergebnissen. Denn zum einen vollziehen sie die im nationalen Verfassungsrecht angelegte grundsätzliche Unterscheidung zwischen dem Abgeordnetenstatusrecht und den Grundrechten auf Schutzbereichsebene nicht nach, so dass es nicht erforderlich ist, entsprechende Abgrenzungen vorzunehmen. Zum anderen bleibt auf Rechtfertigungsebene ausreichend Raum, den maßgeblichen Gesichtspunkten hinreichend Rechnung zu tragen.

### **gg) Zwischenergebnis**

Unter Berücksichtigung der für und wider streitenden Argumente ist dem Grunde nach von einer den Vorrang des Abgeordnetenstatusrechts anerkennenden Grundrechtsgeltung auszugehen, so dass die sich vorliegend stellende Frage, ob sich Abgeordnete bei Mandatsausübung auf das Recht am eigenen Bild berufen dürfen, dahin zu beantworten ist, dass dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht eine das Abgeordnetenstatusrecht ergänzende Funktion zukommt, die die Wahrung der personellen Integrität der Abgeordneten (auch) bei ihrer Amtsausübung absichert.

Wie sich das Verhältnis zwischen dem Abgeordnetenstatusrecht und den Grundrechten dabei konstruktiv (am besten) fassen lässt, hat vorrangig dogmatische Bedeutung, stellt das grundsätzliche Bedürfnis nach ergänzendem grundrechtlichen Schutz jedoch nicht in Frage, zumal das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG mitabgeleitet wird und somit stets auch an die Person des Abgeordneten anknüpft<sup>101</sup>. Konstruktiv kommt eine das Statusrecht aufladende mittelbare Geltung der Grundrechte, eine nach der Intensität einer Beeinträchtigung differenzierende Geltung der Grundrechte oder eine das Statusrecht ergänzende Geltung der Grundrechte in Betracht.

Eine das Statusrecht aufladende mittelbare Geltung der Grundrechte hätte zur Folge, dass im Rahmen der Abwägungen der Verfassungsmäßigkeit eines Eingriffs in das Abgeordnetenstatusrecht die berührten Grundrechte ergänzend zu beachten wären. Insoweit könnten sich allerdings unter Rechtsschutzgesichtspunkten Nachteile ergeben, falls Rechtsverstöße gegenüber nicht dem parlamentarischen Zusammenhang zuzuordnenden Akteuren geltend gemacht werden. Denn in diesen Fällen wäre ein Organstreit mangels Beteiligtenfähigkeit eines solchen Akteurs unzulässig<sup>102</sup> und die Rüge einer Verletzung des (durch Grundrechte aufgeladenen) Abgeordnetenstatusrechts im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde wohl ausgeschlossen<sup>103</sup>.

Würde in Abhängigkeit von der Intensität einer Beeinträchtigung nach dem betroffenen Rechtskreis („Sphäre“) differenziert werden,<sup>104</sup> hätte dies zur Folge, dass dem regulären parlamentarischen Betrieb geschuldete und sich in diesem Rahmen haltende Beeinträchti-

---

<sup>101</sup> Vgl. *Di Fabio* (Fn. 33), Art. 2 Abs. 1 Rn. 128, 130 f. m.w.N. Vgl. erneut abweichende Meinung der Richter *Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff* und *Landau* zu BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 340: „Demgegenüber ist der Abgeordnete Inhaber eines öffentlichen Amtes und nicht daneben, sondern zugleich, das heißt innerhalb seines Amtes, Staatsbürger; er kann die ihm vom Grundgesetz zugeordnete Repräsentationsaufgabe umso besser erfüllen, je stärker er seine Verwurzelung in der gesellschaftlichen Sphäre in den parlamentarischen Prozess einbringt.“

<sup>102</sup> Vgl. Art. 113 Nr. 1 LV; § 35, § 12 Nr. 1 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg.

<sup>103</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 20. Juli 1998, Az. 2 BvE 2/98, juris, Rn. 30 m.w.N.

<sup>104</sup> Insoweit sind die Rechtskreise der Mandatsausübung als Abgeordneter und der Grundrechtsausübung als Person zu unterscheiden, auch wenn im Einzelfall ein und dieselbe Tätigkeit – bspw. Wahrnehmung des Rederechts – sowohl durch das Abgeordnetenstatusrecht als auch – bspw. bei persönlich herabwürdigenden Bildaufnahmen – grundrechtlich geschützt wäre.

gungen allein am Abgeordnetenstatusrecht zu messen sind. Soweit das Abgeordnetenstatusrecht keinen Schutz gewährte, wäre die Beeinträchtigung hinzunehmen.<sup>105</sup> Demgegenüber vermittelten die Grundrechte Schutz vor Beeinträchtigungen bei Mandatsausübung, deren Eingriffsintensität das im regulären parlamentarischen Betrieb Hinzunehmende überschreitet.<sup>106</sup> Eine solche Abgrenzung mag allerdings etwas schematisch erscheinen, da im Ausgangspunkt zwar nach den Rechtskreisen unterschieden würde, in Abhängigkeit von der konkreten Beeinträchtigung dann aber ein und dieselbe das Mandat ausübende Tätigkeit (zeitgleich) sowohl dem statusrechtlichen als auch dem grundrechtlichen Schutz unterliefe, was letztlich (ebenfalls) auf einen das Statusrecht ergänzenden Grundrechtsschutz hinausliefe. Überdies verlagerte eine solche Betrachtung die sonst erst auf Abwägungsebene gebotene Berücksichtigung der Intensität der Beeinträchtigung auf die Schutzbereichsebene, um das Übergreifen in die Grundrechtssphäre zu beurteilen. Schließlich könnte gegen eine solche Beurteilung nach Rechtskreisen konstruktiv sprechen, dass „der Abgeordnete Inhaber eines öffentlichen Amtes und nicht daneben, sondern zugleich, das heißt innerhalb seines Amtes, Staatsbürger“ ist.<sup>107</sup>

Eine das Statusrecht ergänzende Geltung der Grundrechte geht von einem grundrechtlichen Schutz aus, soweit durch das Abgeordnetenstatusrecht nicht geschützte Teilbereiche betroffen sind. Diese Konstruktion wird von Teilen der juristischen Literatur vertreten und vom Bundesverfassungsgericht nicht kategorisch abgelehnt. Sie berücksichtigt den Status sowohl als Mandatsträger als auch als Privatperson und lässt zu, die sich aus dem Amt ergebenden Besonderheiten abwägend zu berücksichtigen.

Alle drei Begründungsansätze lassen eine Berücksichtigung der abwägungsrelevanten Gesichtspunkte gleichermaßen zu. Denn die Gründe, die bei einer Unterscheidung nach Rechtskreisen für die Zuordnung zum grundrechtlich geschützten Bereich auf Schutzbereichsebene sprechen, sind bei einer das Abgeordnetenstatusrecht aufladenden oder ergänzenden Geltung der Grundrechte im Rahmen der Abwägung ebenso zu berücksichtigen.

---

<sup>105</sup> So könnte es bei (nicht ehrverletzend aber) „scharf“ geführten parlamentarischen Diskussionen und (nicht persönlich herabwürdigenden) Bildaufnahmen im Rahmen der Mandatsausübung liegen.

<sup>106</sup> Bspw. persönlich herabwürdigende Bildaufnahmen oder ehrverletzende Äußerungen im parlamentarischen Raum.

<sup>107</sup> Vgl. die abweichende Meinung der Richter *Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff* und *Landau* zu BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 340.

## **b) Einwirkung des Mandats auf den Grundrechtsschutz**

Kann sich ein Abgeordneter bei der Ausübung seines Mandats im vorstehend ausgeführten Rahmen auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht berufen, ist hiermit jedoch nicht entschieden, dass er sich gegen jegliche Grundrechtseingriffe mit Erfolg wehren kann. Vielmehr ist das Gewicht, mit dem ein Grundrecht in eine Abwägung einzustellen ist bzw. die Schwelle, ab der sich ein Abgeordneter bei Mandatsausübung wegen der Intensität der Beeinträchtigung auf grundrechtlichen Schutz berufen kann, mit Blick auf das Abgeordnetenmandat zu bestimmen; „amtsrechtliche Erfordernisse“ können also die Reichweite des Grundrechtsschutzes begrenzen<sup>108</sup>. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass ein Abgeordneter bei Ausübung seines Mandats besonders im Lichte der Öffentlichkeit steht und für die Sitzungen des Landtages der Öffentlichkeitsgrundsatz gilt (Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV). Die hiernach für die Bestimmung der Reichweite des grundrechtlichen Schutzes des Rechts am eigenen Bild – sei es auf Schutzbereichs- oder auf Abwägungsebene – maßgeblichen Gesichtspunkte sind letztlich dieselben, wie sie im Rahmen des abgestuften Schutzkonzepts der §§ 22, 23 KunstUrhG (zu diesem nachfolgend) Berücksichtigung finden.

## **2. Kunsturhebergesetz**

Die Zulässigkeit der Verbreitung und öffentlichen Zurschaustellung von Bildern richtet sich grundsätzlich nach dem abgestuften Schutzkonzept der §§ 22, 23 KunstUrhG,<sup>109</sup> die als grundgesetzkonformes vorkonstitutionelles Recht im Rang von Bundesrecht fortgelten<sup>110</sup>.

### **a) Anwendbarkeit des KunstUrhG auf Abgeordnete in Landtagssitzungen**

Allerdings ist fraglich, ob das KunstUrhG auf Bildaufnahmen, die von Abgeordneten in Ausübung ihres Mandats in Landtagssitzungen aufgenommen worden sind, überhaupt anwendbar ist.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Vgl. *Klein/Schwarz* (Fn. 65), Art. 38 Rn. 266.

<sup>109</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 6. März 2007, Az. VI ZR 51/06, juris, Rn. 9 ff.; BGH, Urt. vom 6. Feb. 2018, Az. VI ZR 76/17, juris, Rn. 10 m.w.N.

<sup>110</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1999, Az. 1 BvR 653/96, juris, Rn. 86 ff.; *Kröner*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, *Gesamtes Medienrecht*, 4. Aufl. 2021, 4. Teil, 1. Kap., 32. Abschn., A. Vorbem. zu den §§ 22 ff. KunstUrhG Rn. 1.

<sup>111</sup> Wie bereits zu Frage 1 ausgeführt, finden die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 als Ausprägung des Hausrechts Anwendung und werden durch die Bestimmungen des KunstUrhG nicht verdrängt. Daher geht es nachfolgend nicht um die alternative, sondern um die kumulative Anwendung des KunstUrhG neben den Verhaltensregeln.

Gegen die Anwendbarkeit des KunstUrhG spricht, dass den Bundesländern das Recht zusteht, ihren Staatsaufbau und damit insbesondere das Parlamentsrecht – unter Einschluss der Rechte der Abgeordneten als solche – selbst zu bestimmen.<sup>112</sup> Insoweit steht ihnen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu und dem Bund ist eigene Gesetzgebung verwehrt. Diese Landeskompetenz könnte auch die Ausgestaltung des Rechts am eigenen Bild der Abgeordneten in Landtagssitzungen umfassen, da insoweit sowohl räumlich an den Landtag als auch funktionell an die Ausübung des Mandats angeknüpft wird.<sup>113</sup> Gäbe dieser Zusammenhang den Ausschlag, wäre das KunstUrhG insoweit unanwendbar. Anwendung fänden allein die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015,<sup>114</sup> die im hier maßgeblichen parlamentsrechtlichen Zusammenhang den §§ 22, 23 KunstUrhG jedoch vergleichbar sind (siehe hierzu bereits zu Frage 1). Sofern und soweit die Verhaltensregeln Regelungslücken aufweisen (sie finden insbesondere keine Anwendung auf Journalisten), könnten diese in Anlehnung an die §§ 22, 23 KunstUrhG richterrechtlich geschlossen werden.<sup>115</sup> Signifikante Abweichungen von den Wertungen des KunstUrhG wären daher im Ergebnis nicht zu erwarten. Diese Gesichtspunkte könnten erst recht gelten, wenn im Rahmen der Grundrechtsgeltung bei Mandatsausübung von einer das Statusrecht aufladenden mittelbaren Geltung der Grundrechte auszugehen wäre. Denn dann könnte es an einer eigenständigen grundrechtlichen Position fehlen, an die die Bestimmungen des KunstUrhG anknüpfen.

---

<sup>112</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 23. Okt. 1951, Az. 2 BvG 1/51, juris, Rn. 85; BVerfG, Beschl. vom 24. März 1982, Az. 2 BvH 1/82 u.a., juris, Rn. 118 ff.; BVerfG, Beschl. vom 29. März 1996, Az. 2 BvL 4/96, juris, Rn. 20, 23; BVerfG, Beschl. vom 15. Okt. 1997, Az. 2 BvN 1/95, juris, Rn. 79; BVerfG, Beschl. vom 5. Juni 1998, Az. 2 BvL 2/97, juris, Rn. 48 ff.; BVerfG, Beschl. vom 16. Juli 1998, Az. 2 BvR 1953/95, juris, Rn. 45 ff. Vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Juli 2006, Az. Vf. 11-IVa-05, juris, Rn. 438; BayVerfGH, Entscheidung vom 11. Sep. 2014, Az. Vf. 67-IVa-13, juris, Rn. 49 f.; *Poppenhäger*, Parlamentarisches Fragerecht und Verantwortlichkeit der Landesregierung in Thüringen, Teil II: Die Problematik der natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, ThürVBl. 2000, 152, 155.

<sup>113</sup> Insoweit bestehen Parallelen zur fehlenden Geltung des (Bundes-)Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz) für den Bereich der Landesparlamente; vgl. hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. März 2022 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 15), S. 37 ff. mit dortiger Fn. 123. Im Kern wohl ebenso vergleichbar wird die Geltung der landesgesetzlichen Auskunftsansprüche der Presse gegenüber Bundesbehörden abgelehnt (vgl. BVerwG, Urt. vom 20. Feb. 2013, Az. 6 A 2/12, juris, Rn. 17 ff.; BVerwG, Urt. vom 25. März 2015, Az. 6 C 12/14, juris, Rn. 12 ff.).

<sup>114</sup> Unschädlich ist, dass es sich hierbei nicht um gesetzliche (oder gesetzesvertretende geschäftsordnungsrechtliche) Bestimmungen handelt, da die eine Regelung durch Bundesrecht ausschließende Wirkung – anders als „umgekehrt“ etwa Art. 72 Abs. 1 GG: „solange und soweit ... durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ – nicht an die Existenz bestimmter Normen, sondern an den Regelungsbereich anknüpft.

<sup>115</sup> Vgl. auch *Rüthers*, Rechtstheorie, 3. Aufl. 2007, Rn. 846, 855, 858.

Für eine Geltung des KunstUrhG spricht demgegenüber, dass die Abgeordneten an den Sitzungen des Landtages zwar als dessen Mitglieder und somit in öffentlicher Funktion teilnehmen, sie aber nicht „Objekte“ des parlamentarischen Betriebs sind. Steht den Abgeordneten das allgemeine Persönlichkeitsrecht zur Seite oder wäre für die Frage der Grundrechtsgeltung bei Ausübung des Abgeordnetenmandats mit Blick auf die Intensität der Beeinträchtigung nach Rechtskreisen (Statusrecht oder Grundrechte) zu differenzieren (vgl. oben, S. 29 f., 34 f.) *und* ergäbe sich hieraus im Einzelfall eine Betroffenheit in dem Rechtskreis als (grundrechtsausübende) Person, könnten die personenbezogenen, sich auch aus der Menschenwürde ergebenden Elemente die der Amtswahrnehmung überwiegen, so dass letztlich die grundrechtliche Sphäre betroffen ist wie bei anderen Grundrechtsträgern auch. Wegen dieser Anknüpfung an die Person eines jeden Abgeordneten und der Ausgestaltung des Rechts am eigenen Bild durch das KunstUrhG dürfte der parlamentsrechtliche Zusammenhang insoweit wohl eher in den Hintergrund treten und das KunstUrhG vorliegend – wie sonst auch – Anwendung finden. Dieser Gesichtspunkt wird durch die Annahme einer ergänzenden Geltung der Grundrechte noch verstärkt.

Trotz Anknüpfung an den parlamentarischen Bereich ist letztlich die Abgrenzung der Persönlichkeitsrechte der Abgeordneten gegenüber den Rechtspositionen Dritter der eigentliche Schwerpunkt. Dies und die wohl vorzugswürdige Annahme einer das Abgeordnetenstatusrecht ergänzenden Geltung der Grundrechte dürfte im Ergebnis für die Anwendbarkeit der §§ 22, 23 KunstUrhG sprechen, auch wenn diese Frage von der Rechtsprechung bislang nicht zu entscheiden war.

Wollte man dies anders sehen, was sich insbesondere aus der Annahme einer das Abgeordnetenstatusrecht aufladenden mittelbaren Geltung der Grundrechte ergeben könnte, fänden allein die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 Anwendung. Die §§ 22, 23 KunstUrhG könnten jedoch zu ihrer (ergänzenden) Auslegung herangezogen werden. Vertretbar erscheint letztlich wohl auch, für die Frage der Anwendbarkeit des KunstUrhG danach zu differenzieren, ob die Rechtsbeeinträchtigung innerhalb des parlamentarischen Zusammenhangs (Abgeordneter gegenüber Abgeordnetem) oder von außen (Journalist gegenüber Abgeordnetem) erfolgt. Während Fragen der Rechtsverletzung innerhalb des parlamentarischen Zusammenhangs in Anknüpfung an das Abgeordnetenstatusrecht nach Maßgabe der „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015

zu beantworten wären, könnten sie sich bei einem Eingriff von außen nach den allgemeinen bundesrechtlichen Bestimmungen bemessen.

## **b) §§ 22, 23 KunstUrhG**

§ 22 KunstUrhG bildet den Grundsatz der kunsturheberrechtlichen Bestimmungen, von dem § 23 Abs. 1 KunstUrhG Ausnahmen zulässt, der seinerseits der Rückausnahme des § 23 Abs. 2 KunstUrhG unterliegt. Die einzelnen Bestimmungen stellen sich im hier zu betrachtenden Sachzusammenhang wie folgt dar:

### **aa) Verbot der Verbreitung und Einwilligungserfordernis (§ 22 KunstUrhG)**

§ 22 KunstUrhG lautet:

„Bildnisse dürfen nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden. Die Einwilligung gilt im Zweifel als erteilt, wenn der Abgebildete dafür, daß er sich abbilden ließ, eine Entlohnung erhielt. Nach dem Tode des Abgebildeten bedarf es bis zum Ablaufe von 10 Jahren der Einwilligung der Angehörigen des Abgebildeten. Angehörige im Sinne dieses Gesetzes sind der überlebende Ehegatte oder Lebenspartner und die Kinder des Abgebildeten und, wenn weder ein Ehegatte oder Lebenspartner noch Kinder vorhanden sind, die Eltern des Abgebildeten.“

#### *(1) Regelungsgegenstand*

Der Begriff der „Bildnisse“ in § 22 KunstUrhG umfasst insbesondere Abbildungen durch Foto und Film.<sup>116</sup> Die „Verbreitung“ umfasst grundsätzlich jede Art der Weitergabe, auch von digitalen Aufnahmen.<sup>117</sup> Die von der Norm nicht erfasste Anfertigung und Vervielfältigung von Bildnissen – eine erweiternde Auslegung der Vorschrift soll angesichts der Strafbewehrung in § 33 KunstUrhG ausscheiden<sup>118</sup> – wird durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützt (siehe bereits S. 18 f.).<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Vgl. OLG Karlsruhe, Urt. vom 10. Sep. 2010, Az. 6 U 35/10, juris, Rn. 43; *Specht-Riemenschneider*, in: Dreier/Schulze, Urheberrechtsgesetz, 7. Aufl. 2022, § 22 KunstUrhG Rn. 1.

<sup>117</sup> Vgl. *Specht-Riemenschneider* (Fn. 116), § 22 KunstUrhG Rn. 9; OLG Frankfurt, Urt. vom 15. Juni 2004, Az. 11 U 5/04, juris, Rn. 17; LG Frankfurt, Beschl. vom 28. Mai 2015, Az. 2-3 O 452/14 u.a., juris, Rn. 2, 12 f., 19.

<sup>118</sup> Vgl. OLG Hamburg, Beschl. vom 14. April 1972, Az. 1 Ws 84/72, juris, Rn. 12; OLG Dresden, Urt. vom 31. Juli 2018, Az. 4 U 381/18, juris, Rn. 4; *Specht-Riemenschneider* (Fn. 116), § 22 KunstUrhG Rn. 11; *Obergfell/Herbort*, in: Ulmer-Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 2. Aufl. 2021, Kap. 1 Rn. 990.

<sup>119</sup> Vgl. *Specht-Riemenschneider* (Fn. 116), § 22 KunstUrhG Rn. 12 m.w.N. Die Rechtmäßigkeitsmaßstäbe dürften grundsätzlich identisch sein (vgl. OLG Hamburg, NJW-RR 1990 S. 1000).



Legt man die Konzeption des KunstUrhG zu Grunde, so darf daher im Ausgangspunkt das Bildnis auch eines Abgeordneten nur mit dessen Einwilligung verbreitet werden.<sup>120</sup> Jedoch entbinden die Ausnahmetatbestände des § 23 Abs. 1 KunstUrhG vom Einwilligungserfordernis des § 22 KunstUrhG.

(2) *Keine Einwirkungen von § 5 UrhG auf § 22 KunstUrhG*

Die vorstehend ausgeführten Grundsätze des § 22 KunstUrhG haben auch mit Blick auf § 5 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz – UrhG) Bestand, der das Urheberrecht für „Amtliche Werke“ wie folgt begrenzt:

„(1) Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfaßte Leitsätze zu Entscheidungen genießen keinen urheberrechtlichen Schutz.

(2) Das gleiche gilt für andere amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind, mit der Einschränkung, daß die Bestimmungen über Änderungsverbot und Quellenangabe in § 62 Abs. 1 bis 3 und § 63 Abs. 1 und 2 entsprechend anzuwenden sind.

(3) Das Urheberrecht an privaten Normwerken wird durch die Absätze 1 und 2 nicht berührt, wenn Gesetze, Verordnungen, Erlasse oder amtliche Bekanntmachungen auf sie verweisen, ohne ihren Wortlaut wiederzugeben. In diesem Fall ist der Urheber verpflichtet, jedem Verleger zu angemessenen Bedingungen ein Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung einzuräumen. Ist ein Dritter Inhaber des ausschließlichen Rechts zur Vervielfältigung und Verbreitung, so ist dieser zur Einräumung des Nutzungsrechts nach Satz 2 verpflichtet.“

Soweit hiernach die näher bezeichneten Werke wegen des öffentlichen Verbreitungsinteresses einem Urheberrechtsschutz nicht unterliegen, kann hieraus eine generelle Absenkung des gesetzlichen Schutzniveaus bei Wahrnehmung einer amtlichen Tätigkeit nicht abgeleitet werden. Denn diese spezifische urheberrechtliche Ausgestaltung ist mit Bezug auf das durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützte Recht am eigenen Bild nicht verallgemeinerungsfähig.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Prinzipiell kann eine solche Einwilligung auch konkludent erteilt werden (vgl. zum Gesichtspunkt der Öffentlichkeit bei Sportveranstaltungen BGH, Urt. vom 28. Mai 2013, Az. VI ZR 125/12, juris, Rn. 21). Einschränkungen dürften jedenfalls dann anzunehmen sein, wenn der Persönlichkeitsschutz der abgebildeten Person den Informationswert einer Bildaufnahme überwiegt oder es sich um Aufnahmen durch den politischen Gegner handelt. Insoweit sind die Umstände des Einzelfalls maßgeblich.

<sup>121</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 2. Juli 1987, Az. I ZR 232/85, juris, Rn. 32; *Dreier*, in: *Dreier/Schulze*, Urheberrechtsgesetz, 7. Aufl. 2022, § 5 UrhG Rn. 3 m.w.N.: eng auszulegende Ausnahmegesetz, nicht analogiefähig.

## **bb) Ausnahmen vom Einwilligungserfordernis (§ 23 Abs. 1 KunstUrhG)**

Die in § 23 Abs. 1 KunstUrhG genannten Ausnahmen begrenzen das Einwilligungserfordernis des § 22 KunstUrhG. § 23 Abs. 1 KunstUrhG lautet:

„Ohne die nach § 22 erforderliche Einwilligung dürfen verbreitet und zur Schau gestellt werden:

1. Bildnisse aus dem Bereiche der Zeitgeschichte;
2. Bilder, auf denen die Personen nur als Beiwerk neben einer Landschaft oder sonstigen Örtlichkeit erscheinen;
3. Bilder von Versammlungen, Aufzügen und ähnlichen Vorgängen, an denen die dargestellten Personen teilgenommen haben;
4. Bildnisse, die nicht auf Bestellung angefertigt sind, sofern die Verbreitung oder Schaustellung einem höheren Interesse der Kunst dient.“

Es ist daher zu untersuchen, ob sich die hier in Frage stehenden Bildaufnahmen diesen Ausnahmen zuordnen lassen.

### *(1) Bildnisse aus dem Bereiche der Zeitgeschichte*

Es könnte sich bei ihnen um Bildnisse aus dem Bereich der Zeitgeschichte handeln.

#### *(a) Maßstäbe der Rechtsprechung*

Nach der vom Bundesgerichtshof zunächst entwickelten und vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Rechtsprechung zur Bestimmung der „Bildnisse aus dem Bereiche der Zeitgeschichte“ (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG) war zwischen den relativen und absoluten Personen der Zeitgeschichte zu differenzieren.<sup>122</sup> Hiernach waren absolute Personen der Zeitgeschichte Personen, „die das öffentliche Interesse nicht punktuell durch ein bestimmtes zeitgeschichtliches Ereignis auf sich gezogen haben, sondern unabhängig von einzelnen Ereignissen aufgrund ihres Status und ihrer Bedeutung allgemeine öffentliche Aufmerksamkeit finden“<sup>123</sup>, also etwa Politiker, Sportler und Musiker<sup>124</sup>. Diese letztlich (erst) im Rahmen

---

<sup>122</sup> Darstellung und Nachweise bei *Obergfell/Herbort* (Fn. 118), Kap. 1 Rn. 996; *Fricke*, in: *Wandtke/Bullinger, Urheberrecht*, 6. Aufl. 2022, § 23 KunstUrhG Rn. 6.

<sup>123</sup> BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1999, Az. 1 BvR 653/96, juris, Rn. 104.

<sup>124</sup> Vgl. *Obergfell/Herbort* (Fn. 118), Kap. 1 Rn. 996.

von § 23 Abs. 2 KunstUrhG nach den betroffenen Rechtsgütern differenzierende Rechtsprechung wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen eines Verstoßes gegen Art. 8 EMRK beanstandet.<sup>125</sup>

Seitdem beurteilt der Bundesgerichtshof die Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG wie folgt:

„Maßgebend für die Frage, ob es sich um ein Bildnis aus dem Bereich der Zeitgeschichte handelt, ist der Begriff des Zeitgeschehens. Das betrifft vor allem auch Bilder von Personen, deren Abbildung wegen ihres zeitgeschichtlichen Bezugs als bedeutsam anzusehen ist, so dass von daher ein durch ein echtes Informationsbedürfnis gerechtfertigtes Interesse der Allgemeinheit an einer bildlichen Darstellung zu bejahen ist. Zu diesem Personenkreis können insbesondere Monarchen, Staatsoberhäupter sowie herausragende Politiker gehören ... Allerdings verbietet sich eine schematische Einordnung; die Beurteilung der Frage, ob ein Bildnis einer Person unabhängig von einem bestimmten zeitgeschichtlichen Ereignis einwilligungsfrei veröffentlicht werden darf, erfordert vielmehr stets eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den berechtigten Interessen der abgebildeten Person ...

Der Begriff des Zeitgeschehens darf nicht zu eng verstanden werden. Im Hinblick auf den Informationsbedarf der Öffentlichkeit umfasst er nicht nur Vorgänge von historisch-politischer Bedeutung, sondern ganz allgemein das Zeitgeschehen, also alle Fragen von allgemeinem gesellschaftlichem Interesse. Er wird mithin vom Interesse der Öffentlichkeit bestimmt. Zum Kern der Presse- und der Meinungsbildungsfreiheit gehört es, dass die Presse innerhalb der gesetzlichen Grenzen einen ausreichenden Spielraum besitzt, in dem sie nach ihren publizistischen Kriterien entscheiden kann, was öffentliches Interesse beansprucht, und dass sich im Meinungsbildungsprozess herausstellt, was eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse ist, wobei unterhaltende Beiträge davon nicht ausgenommen sind ... Allerdings ist nicht mit jedweder visuellen Darstellung aus dem Privat- und Alltagsleben prominenter Personen ein Beitrag zur Meinungsbildung verbunden, der es für sich allein rechtfertigt, die Belange des Persönlichkeitsschutzes zurückzustellen. Die Presse darf deshalb keinen schrankenlosen Zugriff auf Bilder von Personen mit zeitgeschichtlicher Bedeutung nehmen, vielmehr sind Bildveröffentlichungen nur insoweit gerechtfertigt, als dem Publikum sonst Möglichkeiten der Meinungsbildung vorenthalten werden ...

Für Personen des politischen Lebens ist ein gesteigertes Informationsinteresse des Publikums unter dem Gesichtspunkt demokratischer Transparenz und Kontrolle stets als legitim anerkannt worden. Sie stehen in besonderem Maße für bestimmte Wertvorstellungen und Lebenshaltungen, bieten vielen Menschen Orientierung bei eigenen Lebensentwürfen, werden zu Kristallisationspunkten für Zustimmung oder Ablehnung und erfüllen Leitbild- oder Kontrastfunktionen. Der

---

<sup>125</sup> Vgl. EGMR, Urt. vom 24. Juni 2004, Az. 59320/00, juris.

Kreis berechtigter Informationsinteressen der Öffentlichkeit ist gerade bei Politikern nicht auf skandalöse, sittlich oder rechtlich zu beanstandende Verhaltensweisen begrenzt, vielmehr dürfen auch die Normalität des Alltagslebens oder in keiner Weise anstößige Handlungsweisen der Öffentlichkeit vor Augen geführt werden, wenn dies der Meinungsbildung zu Fragen von allgemeinem Interesse dienen kann. Es würde die Pressefreiheit in einer mit Art. 5 Abs. 1 GG unvereinbaren Weise einengen, bliebe die Lebensführung dieses Personenkreises einer Berichterstattung außerhalb der von ihnen ausgeübten Funktionen grundsätzlich entzogen ...<sup>126</sup>

Danach ist für die Zuordnung von Bildnissen zum Bereich der Zeitgeschichte die „einzelallbezogene Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den berechtigten Interessen des Abgebildeten“<sup>127</sup> maßgeblich. Insoweit kann allerdings „im Rahmen einer ersten Einordnung auf den Begriff der absoluten Zeitgeschichte zurückgegriffen werden, da die Rolle des Betroffenen in der Öffentlichkeit Relevanz dafür hat, ob und in welchem Ausmaß die Berichterstattung einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung leistet bzw. leisten kann“<sup>128</sup>. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs bestehen nicht.<sup>129</sup> Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat diese Rechtsprechung gebilligt.<sup>130</sup>

Zu den im Sinne der vorstehenden Rechtsprechung in der Öffentlichkeit exponierten Personen sind auch die Mitglieder des Landtages Brandenburg zu zählen.<sup>131</sup> Dies gilt unabhängig davon, welche Aufgaben sie im Parlament, ihrer Fraktion oder ihrer Partei ausüben. Denn es genügt bereits, dass Personen – etwa als Mitglied einer Gemeindevertretung – im „Lichte

---

<sup>126</sup> BGH, Urt. vom 24. Juni 2008, Az. VI ZR 156/06, juris, Rn. 15 ff. m.w.N. Vgl. auch BGH, Urt. vom 6. März 2007, Az. VI ZR 51/06, juris, Rn. 9 ff.

<sup>127</sup> BVerfG, Beschl. vom 26. Feb. 2008, Az. 1 BvR 1602/07 u.a., juris, Rn. 81, vgl. auch Rn. 85 m.w.N.

<sup>128</sup> *Obergfell/Herbort* (Fn. 118), Kap. 1 Rn. 996, mit Hinweis auf BVerfG, Beschl. vom 26. Feb. 2008, Az. 1 BvR 1602/07 u.a., juris, Rn. 82; BGH, Urteil vom 27. Sep. 2016, Az. VI ZR 310/14, juris, Rn. 8; BGH, Urt. vom 6. Feb. 2018, Az. VI ZR 76/17, juris, Rn. 19; BGH, Urt. vom 29. Mai 2018, Az. VI ZR 56/17, juris, Rn. 17.

<sup>129</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 26. Feb. 2008, Az. 1 BvR 1602/07 u.a., juris, Rn. 78 ff.; BVerfG, Beschl. vom 9. Feb. 2017, Az. 1 BvR 967/15, juris, Rn. 10 ff.

<sup>130</sup> Vgl. EGMR, Urt. vom 7. Feb. 2012, Az. 40660/08 u.a., juris, Rn. 114 ff., insbes. Rn. 118.

<sup>131</sup> Vgl. mit Bezug auf die Mitglieder des Bundestages Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Az. WD 10-3000-056/19 (Fn. 69), S. 13: „Es liegt jedoch nah, dass ein MdB die Veröffentlichung zumindest aller amtsfähigkeitsbezogenen Bilder weitestgehend dulden müssen, da der EGMR ein gesteigertes öffentliches Interesse an den Tätigkeiten politischer Akteure insbesondere bezüglich ihrer Amtsführung, aber auch hinsichtlich privater Aspekte anerkannt hat.“

einer zumindest lokalen Öffentlichkeit“ stehen.<sup>132</sup> Entsprechendes ist von der Rechtsprechung für die Beauftragte für den Haushalt einer Gemeinde in Abgrenzung zu Verwaltungsmitarbeitern<sup>133</sup> und für den Leiter eines kommunalen Bauamtes auf Angestelltenbasis<sup>134</sup> bejaht worden. Eine Differenzierung etwa nach „bekanntem und weniger bekanntem Gesichtern“ ist wegen der herausgehobenen Stellung und der für das Gemeinwesen besonderen Aufgaben aller Landtagsabgeordneten nicht angezeigt.

Auf Seiten der eine Bildaufnahme anfertigenden Person ist für die vorzunehmende Abwägung maßgeblich, mit welchem Gewicht das hinter der (Anfertigung und) Verbreitung einer Bildaufnahme stehende Interesse einzustellen ist. In der Rechtsprechung ist der vergleichsweise hohe Stellenwert der Pressefreiheit und des Informationsinteresses der Allgemeinheit – diese bilden in den genannten Gerichtsentscheidungen den Schwerpunkt – anerkannt.<sup>135</sup> Vergleichbares soll mit Bezug auf die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit sowie die Meinungsfreiheit gelten.<sup>136</sup> Demgegenüber genießen rein private Belange einen geringeren Schutz.<sup>137</sup> Zu solchen Belangen mit geringerem Gewicht können auch Bildveröffentlichungen durch eine politische Partei zählen.<sup>138</sup>

#### *(b) Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Abgeordneten*

Dienen die von anderen Abgeordneten oder Fraktionsmitarbeitern gefertigten Bildaufnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion oder eines Abgeordneten, so sind diese Interessen regelmäßig mit einem der Ausübung der Pressefreiheit vergleichbaren Gewicht zu berücksichtigen.<sup>139</sup>

---

<sup>132</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 17. Dez. 2019, Az. VI ZR 249/18, juris, Rn. 27.

<sup>133</sup> Vgl. OLG Dresden, Urt. vom 2. Juni 2020, Az. 4 U 51/20, juris, Rn. 89.

<sup>134</sup> Vgl. OLG Dresden, Beschl. vom 15. Sep. 2021, Az. 4 U 1214/21, juris, Rn. 15.

<sup>135</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1999, Az. 1 BvR 653/96, juris, Rn. 87, 93 ff.; BGH, Urt. vom 27. Sep. 2016, Az. VI ZR 310/14, juris, Rn. 8 m.w.N.; BGH, Urt. vom 6. Feb. 2018, Az. VI ZR 76/17, juris, Rn. 13 ff.

<sup>136</sup> Vgl. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Az. WD 10-3000-056/19 (Fn. 69), S. 14.

<sup>137</sup> Vgl. zur Rechtfertigung von Videoaufzeichnungen zum Schutz des eigenen Grundstücks BGH, Urt. vom 25. April 1995, Az. VI ZR 272/94, juris, Rn. 20 ff.

<sup>138</sup> Vgl. mit Bezug auf Art. 6 Abs. 1 Satz 1 e) DSGVO OVG Lüneburg, Beschl. vom 19. Jan. 2021, Az. 11 LA 16/20, juris, Rn. 31 ff.

<sup>139</sup> Vgl. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Az. WD 10-3000-056/19 (Fn. 69), S. 14 m.w.N.

Dies ergibt sich für die Fraktionen aus ihrem verfassungsrechtlich geschützten Bestand (Art. 67 Abs. 1 LV) und dem ihrer Funktion zu entnehmenden Recht auf Öffentlichkeitsarbeit (vgl. § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechtsstellung und die Finanzierung von Fraktionen und Gruppen im Landtag Brandenburg – Fraktionsgesetz – FraktG<sup>140</sup>), das der Unterstützung der politischen Willensbildung dient<sup>141</sup>. „Die Beiträge der Fraktionen zur politischen Willensbildung werden lediglich durch den inhaltlichen Rahmen ihrer Funktion und der damit im Zusammenhang stehenden Zweckbestimmung der Fraktionszuschüsse aus öffentlichen Mitteln beschränkt.“<sup>142</sup> So findet ihre Öffentlichkeitsarbeit insbesondere Grenzen in unzulässiger Wahlwerbung.<sup>143</sup> Allerdings unterfallen Fraktionen nicht der Pflicht zu politischer Neutralität.<sup>144</sup> Dennoch sind in Extremfällen auch Inhalte und Formen der Öffentlichkeitsarbeit denkbar, die den breiten Rahmen der zulässigen politischen Auseinandersetzung verlassen, so dass dann in der Abwägung im Einzelfall dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht Vorrang zu geben sein kann, wie sich auch aus § 23 Abs. 2 KunstUrhG ergibt. Insoweit können die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur – nicht unter die Meinungsfreiheit fallenden – sog. Schmähkritik<sup>145</sup> Orientierung bieten.

---

<sup>140</sup> § 3 Abs. 2 FraktG: „Zu den Aufgaben von Fraktionen gehört eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarischen Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahrnehmung in der Entscheidung über geeignete Mittel, Formen und Örtlichkeiten ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Zu den Mitteln und Formen gehört insbesondere auch die digitale Kommunikation. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Urhebererschaft der Fraktion muss erkennbar sein.“

<sup>141</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 17. Sep. 2013, Az. 2 BvE 6/08, juris, Rn. 96; *Klein/Schwarz* (Fn. 65), Art. 42 Rn. 54 ff., Rn. 56: „Legitimation durch Kommunikation“; *Schliesky* (Fn. 4), Art. 42 Rn. 14 ff.

<sup>142</sup> *Schröder*, Zur Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, NVwZ 2005, S. 1280, 1281.

<sup>143</sup> Vgl. *Schröder* (Fn. 142), S. 1281 m.w.N.: „Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen darf daher keinen werbenden Charakter haben, sondern muss einen sachlichen Bezug zur politisch-parlamentarischen Arbeit der jeweiligen Fraktionen herstellen, darüber informieren und der wechselseitigen Kontaktaufnahme mit der Öffentlichkeit dienen. Diese Grenze ist überschritten, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt, insbesondere bei Sympathiewerbung für die Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder. Auch der Eindruck einer werbenden Einflussnahme zu Gunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers muss vermieden werden.“

Vgl. auch VerfGH RhPf, Urt. vom 19. Aug. 2002, Az. VGH O 3/02, juris.

<sup>144</sup> Vgl. *Klein/Schwarz* (Fn. 65), Art. 42 Rn. 55.

<sup>145</sup> Der Begriff der Meinung ist im Interesse eines wirksamen Grundrechtsschutzes weit zu verstehen, ihm unterfallen Werturteile und Tatsachenbehauptungen, wenn und soweit sie zur Bildung von Meinungen beitragen, so dass der Schutz der Meinungsfreiheit für Tatsachenbehauptungen erst dort endet, wo sie zu der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Meinungsbildung nichts beitragen können (vgl. BVerfG, Beschl. vom 9. Okt. 1991, Az. 1 BvR 1555/88, juris, Rn. 45 f.). In der öffentlichen Auseinandersetzung – insbesondere im politischen Meinungskampf – muss auch Kritik hingenommen werden, „die in überspitzter

Soweit Bildaufnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Abgeordneten dienen (sollen), gelten die vorstehenden Ausführungen letztlich entsprechend:

„Aufgrund der zunehmenden Individualisierung parlamentarischer Rechte über die Stellung des Abgeordneten und dessen freies Mandat aus Art. 38 Abs. 1 S. 2, hat letztlich auch der einzelne Abgeordnete ein Recht auf Öffentlichkeit und einen Anspruch darauf, seine Position in der Öffentlichkeit darzustellen. Allerdings wird dieser Anspruch durch die Funktionsfähigkeit des Parlaments insgesamt und die damit verbundene Kontingentierung beispielsweise von Redezeiten eingeschränkt und zudem in der parlamentarischen Praxis durch Fraktionen mediativiert.“<sup>146</sup>

(2) *Bilder, auf denen Personen nur als Beiwerk erscheinen*

Eine weitere Ausnahme zu § 22 KunstUrhG ist gegeben, wenn Bilder verbreitet werden, auf denen die Personen nur als Beiwerk neben einer Landschaft oder sonstigen Örtlichkeit erscheinen (§ 23 Abs. 1 Nr. 2 KunstUrhG). Dies ist nur dann der Fall, „wenn Thema der Abbildung die Landschaft oder sonstige Örtlichkeit und nicht die Darstellung der Person ist, wenn die Landschaft oder sonstige Örtlichkeit also den Gehalt des Bildes prägt“, mithin „die Personendarstellung der Landschafts- bzw. der Darstellung der Umgebung derart untergeordnet ist, dass sie auch entfallen könnte, ohne dass sich der Gegenstand und der Charakter des Bildes verändern“.<sup>147</sup> Eine solche Unterordnung ist prinzipiell auch bei Bildern aus dem Landtag denkbar, etwa wenn das Gebäude oder der Plenarsaal Gegenstand der Abbildung ist und lediglich bei dieser Gelegenheit auch Mitglieder des Landtages abgebildet

---

und polemischer Form geäußert wird, weil andernfalls die Gefahr einer Lähmung oder Verengung des Meinungsbildungsprozesses“ droht (BVerfG, Beschl. vom 13. Mai 1980, Az. 1 BvR 103/77, juris, Rn. 26 ff.; vgl. BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 1990, Az. 1 BvR 1165/89, juris, Rn. 36).

Anders liegt es hingegen bei Äußerungen, die als Formalbeleidigung oder Schmähung die Menschenwürde eines anderen antasten; es ist dann ausnahmsweise keine Abwägung zwischen der Meinungsfreiheit und dem Persönlichkeitsrecht mehr notwendig, weil die Meinungsfreiheit in diesen Fällen regelmäßig hinter dem Ehrenschatz zurücktritt (vgl. BVerfG, Beschl. vom 19. April 1990, Az. 1 BvR 40/86 u.a., juris, Rn. 29; BVerfG, Beschl. vom 10. Okt. 1995, Az. 1 BvR 1476/91 u.a., juris, Rn. 121 f.). Dabei nimmt eine überzogene oder gar ausfällige Kritik den Charakter einer Schmähung jedoch erst an, wenn „nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern die Diffamierung der Person im Vordergrund steht. Sie muß jenseits auch polemischer und überspitzter Kritik in der Herabsetzung der Person bestehen“ (BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 1990, Az. 1 BvR 1165/89, juris, Rn. 41; vgl. BVerfG, Beschl. vom 7. Dez. 2011, Az. 1 BvR 2678/10, juris, Rn. 40).

<sup>146</sup> Schliesky (Fn. 4), Art. 42 Rn. 18 m.w.N.

<sup>147</sup> Specht-Riemenschneider (Fn. 116), § 23 KunstUrhG Rn. 35 m.w.N.

werden. Bilder aus Landtagssitzungen, die im Wesentlichen Abgeordnete zeigen, sind jedoch selbst dann nicht dieser Ausnahmegvorschrift zuzuordnen, wenn Teile des Plenarsaals (bspw. Rednerpult, Tische, Mikrofone) wiedergegeben werden.

(3) *Bilder von Versammlungen, an denen die dargestellten Personen teilgenommen haben*

Auch für Bilder von Versammlungen, Aufzügen und ähnlichen Vorgängen, an denen die dargestellten Personen teilgenommen haben, gilt nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 KunstUrhG eine Ausnahme von den Grundsätzen des § 22 KunstUrhG. Grund hierfür sind das Informationsinteresse und die Pressefreiheit; wer „in der Öffentlichkeit an Veranstaltungen und ähnlichen Vorgängen teilnimmt, muss damit rechnen, dass er im Zuge des Geschehens abgebildet wird, und seine persönlichkeitsrechtlichen Belange insoweit hintanstellen“<sup>148</sup>. Auch ist zu berücksichtigen, dass es aus tatsächlichen Gründen regelmäßig nicht möglich ist, die Einwilligung der abgebildeten Personen einzuholen.<sup>149</sup>

Diese Ausnahme setzt – will man sie angesichts des grundverschiedenen Charakters einer Versammlung und der Sitzungen des Landtages dennoch zur Anwendung bringen – zunächst voraus, dass die Sitzungen des Landtages Versammlungen im Sinne der Norm sind. Hiergegen spricht der – aus Rechtsgründen, nicht aus Kapazitätsgründen<sup>150</sup> – begrenzte Zugang zum Sitzungsraum, dafür das Bedürfnis nach Berichterstattung von den Landtagsitzungen und der hierauf gerichtete Fokus der Öffentlichkeit, ähnlich wie dies bei Demonstrationen, Sportveranstaltungen oder Kongressen der Fall ist.<sup>151</sup> Ferner ist auch der Wille der Mitglieder des Landtages anzunehmen, von Dritten wahrgenommen zu werden.<sup>152</sup> Es fallen

---

<sup>148</sup> *Specht-Riemenschneider* (Fn. 116), § 23 KunstUrhG Rn. 38.

<sup>149</sup> Vgl. OLG Dresden, Urt. vom 30. April 2019, Az. 4 U 1552/18, juris, Rn. 16; LG Nürnberg-Fürth, Beschl. vom 15. April 2021, Az. 12 Qs 14/21, juris, Rn. 36.

<sup>150</sup> Vgl. *Specht-Riemenschneider* (Fn. 116), § 23 KunstUrhG Rn. 39 m.w.N., eine öffentliche, wenn auch zahlenmäßig begrenzte Zugangsmöglichkeit genügt.

<sup>151</sup> Vgl. *Specht-Riemenschneider* (Fn. 116), § 23 KunstUrhG Rn. 39.

<sup>152</sup> Vgl. OLG Celle, Urt. vom 25. Aug. 2010, Az. 31 Ss 30/10, juris, Rn. 21, 23.



jedoch grundsätzlich nur solche Bilder unter die Ausnahmegvorschrift, die die jeweilige Versammlung als Vorgang zeigen und nicht nur einzelne oder mehrere Personen isoliert abbilden.<sup>153</sup>

Daher kann vorliegend eine Ausnahme von den Grundsätzen des § 22 KunstUrhG allenfalls dann angenommen werden, wenn etwa das Plenum in seiner Gesamtheit oder in einem repräsentativen Ausschnitt<sup>154</sup> gezeigt wird. Demgegenüber werden nach bestrittener Auffassung auch Aufnahmen einzelner Personen dem Anwendungsbereich des § 23 Abs. 1 Nr. 3 KunstUrhG zugerechnet, wenn hierdurch ein repräsentativer Gesamteindruck von der Veranstaltung vermittelt wird und sich die Person räumlich oder durch ihr Verhalten besonders exponiert.<sup>155</sup> Allein dadurch, dass ein Mitglied des Landtages am Rednerpult oder an einem Saalmikrofon spricht, ist von einer derartigen Exposition und einem hieraus folgenden Gesamteindruck jedoch nicht auszugehen. Dies gilt für die schlichte Anwesenheit am eigenen Platz im Plenarsaal umso mehr.

#### (4) *Bildnisse im Interesse der Kunst*

Nicht auf Bestellung angefertigte Bildnisse unterfallen der Ausnahme des § 23 Abs. 1 Nr. 4 KunstUrhG nur, sofern die Verbreitung oder Zurschaustellung einem höheren Interesse der Kunst dient. Daher wird nicht das (künstlerische) Bildnis schlechthin privilegiert, sondern allein dessen Verbreitung zu Zwecken der Kunst.<sup>156</sup> Dies ist für Bilder aus Sitzungen des Landtages zwar nicht ausgeschlossen, steht aber jedenfalls regelmäßig nicht im Vordergrund. Eine Begrenzung des Rechts am Bild durch § 23 Abs. 1 Nr. 4 KunstUrhG ist in der Praxis daher allenfalls in Ausnahmefällen denkbar.

---

<sup>153</sup> Vgl. OLG Köln, Urt. vom 10. Nov. 2016, Az. I-15 U 94/16, juris, Rn. 79; OLG Dresden, Urt. vom 30. April 2019, Az. 4 U 1552/18, juris, Rn. 16; LG Nürnberg-Fürth, Beschl. vom 15. April 2021, Az. 12 Qs 14/21, juris, Rn. 36; *Specht-Riemenschneider* (Fn. 116), § 23 KunstUrhG Rn. 40.

<sup>154</sup> Vgl. OLG Hamburg, GRUR 1990, S. 35, 36.

<sup>155</sup> Vgl. OLG Köln, Urt. vom 10. Nov. 2016, Az. I-15 U 94/16, juris, Rn. 80; *Fricke* (Fn. 122), § 23 KunstUrhG Rn. 39 m.w.N., auch zur Gegenauffassung.

<sup>156</sup> Vgl. *Specht-Riemenschneider* (Fn. 116), § 23 KunstUrhG Rn. 44.

### cc) Rückausnahme: Verletzung eines berechtigten Interesses des Abgebildeten (§ 23 Abs. 2 KunstUrhG)

Sofern Ausnahmen gemäß § 23 Abs. 1 KunstUrhG vorliegen, darf gegen die Rückausnahme des § 23 Abs. 2 KunstUrhG nicht verstoßen werden. Denn in diesen Fällen verbleibt es beim Einwilligungserfordernis des § 22 KunstUrhG. § 23 Abs. 2 KunstUrhG lautet:

„Die Befugnis erstreckt sich jedoch nicht auf eine Verbreitung und Schaustellung, durch die ein berechtigtes Interesse des Abgebildeten oder, falls dieser verstorben ist, seiner Angehörigen verletzt wird.“

Durch die bereits angeführte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>157</sup> ist die nach der früheren Rechtsprechung der nationalen Gerichte erst im Rahmen von § 23 Abs. 2 KunstUrhG erforderlich gewordene Gesamtabwägung nun auf die Ebene des § 23 Abs. 1 KunstUrhG vorverlagert worden, so dass die Rechtsprechung den Anwendungsbereich des § 23 Abs. 2 KunstUrhG letztlich nur noch auf Einzelfälle beschränkt.<sup>158</sup> Unbeschadet dieses Normverständnisses müssen dem Einwilligungserfordernis des § 22 KunstUrhG jedenfalls solche Bildaufnahmen unterfallen, bei denen der Informationswert des Bildes hinter dem Persönlichkeitsschutz der abgebildeten Person zurücksteht.

### 3. § 823 Abs. 1 BGB und § 1004 BGB analog

Neben dem durch das KunstUrhG vermittelten Verbreitungsschutz entfaltet das Recht am eigenen Bild als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts als „sonstiges Recht“ für Schadensersatzansprüche gemäß § 823 Abs. 1 BGB<sup>159</sup> und für Unterlassungsansprüche gemäß § 1004 BGB analog<sup>160</sup> Wirkung.<sup>161</sup> Insoweit ist eine Verletzung des Rechts am eigenen Bild

---

<sup>157</sup> Siehe oben, S. 41 f. mit Fn. 125.

<sup>158</sup> Vgl. *Specht-Riemenschneider* (Fn. 116), § 23 KunstUrhG Rn. 48 m.w.N.; *Fricke* (Fn. 122), § 23 KunstUrhG Rn. 43 ff. nennt als Fallgruppen die „Verfälschung des Aussagegehalts“ (Rn. 44) sowie „andere Beeinträchtigungen“ (Rn. 45), die außerhalb der Abbildung liegen (etwa eine besondere Prangerwirkung oder die Gefährdung des Abgebildeten).

<sup>159</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 26. Jan. 1971, Az. VI ZR 95/70, juris, Rn. 20 ff.; BGH, Urt. vom 14. April 1992, Az. VI ZR 285/91, juris, Rn. 8; BGH, Urt. vom 14. März 1995, Az. VI ZR 52/94, juris, Rn. 10.

<sup>160</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 21. Jan. 2021, Az. I ZR 207/19, juris, Rn. 10, 39, 64 ff. Hierunter fällt auch der Anspruch auf Unterlassung einer Bildaufnahme (vgl. OLG Dresden, Urt. vom 31. Juli 2018, Az. 4 U 381/18, juris, Rn. 6).

<sup>161</sup> Vgl. insoweit zur mittelbaren Grundrechtsgeltung *Di Fabio* (Fn. 33), Art. 2 Abs. 1 Rn. 195.

regelmäßig durch einen Rückgriff auf die Maßstäbe der §§ 22, 23 KunstUrhG zu beurteilen.<sup>162</sup> Für die Anwendbarkeit von § 823 Abs. 1 BGB und § 1004 BGB analog mit Bezug auf die Ausübung des Abgeordnetenmandats gelten letztlich dieselben Erwägungen, wie sie vorstehend zur Geltung des KunstUrhG dargestellt worden sind.

#### **4. Zum Unionsrecht**

Die zu den nationalen Rechtsgrundlagen dargestellten Ergebnisse werden durch das Unionsrecht jedenfalls im Ergebnis nicht in Frage gestellt.

##### **a) Datenschutz-Grundverordnung**

Über die Anwendbarkeit der DSGVO in den Bereichen der nationalen Parlamente ist höchst-richterlich bislang nicht umfassend entschieden worden. Soweit ihre Anwendbarkeit bejaht wird, gleichen die auf Grundlage der DSGVO gefundenen Ergebnisse jedenfalls ganz überwiegend denen nach dem nationalen Recht, so dass es vorliegend keiner abschließenden Entscheidung über ihren Anwendungsbereich bedarf<sup>163</sup>.

Zu beachten ist allerdings, dass der durch die DSGVO gewährte Schutz über die nationalen Teilnormierungen jeweils hinausgeht und sich eine einheitliche Kodifikation ergibt. So bestehen Ansprüche etwa gegen die Anfertigung („Erhebung“), Speicherung, Veränderung, Verwendung, Verbreitung bzw. Bereitstellung und das Löschen bzw. Vernichten von Bildaufnahmen (Art. 4 Nr. 2 DSGVO), auf Information (Art. 12 ff. DSGVO) sowie auf Schadensersatz und Schmerzensgeld (Art. 82 DSGVO).

---

<sup>162</sup> Vgl. mit Bezug auf § 823 Abs. 1 BGB BGH, Urt. vom 26. Jan. 1971, Az. VI ZR 95/70, juris, Rn. 20 ff.; BGH, Urt. vom 14. März 1995, Az. VI ZR 52/94, juris, Rn. 10 ff.; BGH, Urt. vom 11. März 2009, Az. I ZR 8/07, juris, Rn. 11 ff.; BGH, Urt. vom 29. Okt. 2009, Az. I ZR 65/07, juris, Rn. 12 ff. Vgl. mit Bezug auf § 823, § 1004 BGB BGH, Urt. v. 21. Jan. 2021, Az. I ZR 207/19, juris, Rn. 10 ff., 64 ff.

<sup>163</sup> Vgl. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Az. WD 10-3000-056/19 (Fn. 69), S. 4, 6, 12.

## aa) Anwendbarkeit der DSGVO

Da auch Bildaufnahmen personenbezogene Informationen beinhalten, kann ihre Verarbeitung (insbesondere Aufnahme und Verwendung) dem Anwendungsbereich der DSGVO unterfallen.<sup>164</sup> Hierfür ist insbesondere Voraussetzung, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten „ganz oder teilweise automatisiert“ erfolgt oder dass bei nichtautomatisierter Verarbeitung die personenbezogenen Daten „in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“ (Art. 2 Abs. 1 DSGVO). Hierbei meint „Dateisystem“ jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich ist, unabhängig davon, ob diese Sammlung zentral, dezentral oder nach funktionalen oder geografischen Gesichtspunkten geordnet geführt wird (Art. 4 Nr. 6 DSGVO). Es genügt insoweit, wenn etwa nach dem (Aufnahme-)Datum oder dem Namen der abgebildeten Personen sortiert wird, so dass nur die ungeordnete Aufbewahrung beliebiger loser Blätter nicht hierunter fällt.<sup>165</sup>

Ein nicht alle Fälle der Datenverarbeitung umfassender Anwendungsbereich der DSGVO (Art. 2 DSGVO) und eine bereichsspezifische Öffnung der DSGVO für besondere Verarbeitungssituationen zu Gunsten des Rechts der EU-Mitgliedsstaaten (Art. 85 DSGVO) haben zur Folge, dass die DSGVO in Teilbereichen unanwendbar ist. Insoweit ist in dem durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang nachfolgend nach Funktion bzw. Eigenschaft der die jeweilige Bildaufnahme fertigenden Person zu unterscheiden, also zwischen den Abgeordneten, den Fraktionsmitarbeitern, den den Landtag besuchenden Privatpersonen, den Pressevertretern und bzgl. der Verbreitung von Bildaufnahmen auch den Fraktionen.

---

<sup>164</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Beschl. vom 19. Jan. 2021, Az. 11 LA 16/20, juris, Rn. 14; LG Erfurt, Urt. vom 19. Nov. 2020, Az. 8 O 559/20, juris, Rn. 49 f.; *Obergfell/Herbort* (Fn. 118), Kap. 1 Rn. 991; *Rixecker* (Fn. 35), Anh. zu § 12 Rn. 81; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 27. Sep. 2018, Veröffentlichung von Fotografien von Versammlungen und öffentlichen Veranstaltungen, Az. WD 10-3000-039/18, S. 7, hier abrufbar:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/591826/17c71763caa37b428329641cce8a5ac2/WD-10-039-18-pdf-data.pdf>.

<sup>165</sup> Vgl. *Roßnagel*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 4 Nr. 6 DSGVO Rn. 8.

(1) Art. 2 Abs. 2 a) DSGVO

Anfertigung und Verbreitung von Bildaufnahmen durch Abgeordnete und Fraktionsmitglieder bzw. Fraktionen könnten vom Anwendungsbereich der DSGVO generell ausgenommen sein. Denn die DSGVO gilt nicht für Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen (Art. 2 Abs. 2 a) DSGVO; vgl. auch Art. 16 Abs. 2 Satz 1 AEUV), so dass gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV für die nationalen Parlamente Ausnahmen vom Anwendungsbereich zu machen sein können. Nach dieser Norm achtet die EU „die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“. Da die allgemeine Verwaltungstätigkeit der nationalen Parlamente ebenso der DSGVO unterliegen soll<sup>166</sup> wie die Arbeit des Petitionsausschusses<sup>167</sup>, fragt sich, ob es in Abgrenzung hierzu gewisse parlamentarische „Kerntätigkeiten“<sup>168</sup> gibt, auf die die DSGVO keine Anwendung findet<sup>169</sup>; es werden hierzu die Tätigkeiten des Präsidiums, des Ältestenrats, der Ausschussesekretariate sowie der Fraktionen, Gruppen und Abgeordneten angeführt<sup>170</sup>. Insoweit ist die Anwendbarkeit der DSGVO auf parlamentarische Tätigkeiten nicht abschließend beantwortet.

---

<sup>166</sup> Vgl. *Roßnagel/Rost*, Ist die Datenschutz-Grundverordnung auch in den Landtagen anwendbar?, NVwZ 2021, S. 1641, 1646.

<sup>167</sup> Vgl. EuGH, Urt. vom 9. Juli 2020, Az. C-272/19, juris, Rn. 63 ff.; VG Weimar, Urt. vom 8. Feb. 2022, Az. 3 K 1079/20 We, nicht veröffentlicht, S. 5 des Abdrucks.

<sup>168</sup> Um diesen Kreis von Tätigkeiten sprachlich abzugrenzen, werden etwa die Begriffe „Kerntätigkeit“, „parlamentarische Kerntätigkeit“, „parlamentarischer Bereich“, „parlamentarischer Kernbereich“, „genuin parlamentarische Handlungen“ und „Tätigkeiten, die zur typischen Arbeit von Parlamenten gehören“ verwendet (vgl. *Hilbert*, Der Datenschutz der Parlamente, NVwZ 2021, S. 1173, 1174), ohne dass sich hieraus die einzelnen Tätigkeiten konkret ableiten ließen.

Vgl. auch § 2 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten im Land Brandenburg: „Der Landtag, seine Gremien, seine Mitglieder, die Fraktionen und Gruppen sowie deren Verwaltungen und deren Beschäftigte unterliegen nicht den Bestimmungen dieses Gesetzes, soweit sie zur Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben personenbezogene Daten verarbeiten. Der Landtag erlässt insoweit unter Berücksichtigung seiner verfassungsrechtlichen Stellung, der Grundsätze der Verordnung (EU) 2016/679 und dieses Gesetzes eine Datenschutzordnung.“

<sup>169</sup> Vgl. *Hilbert* (Fn. 168), S. 1173 ff.; *Grzeszick/Schwartzmann/Mühlenbeck*, Nationale Parlamente und DS-GVO: Die unzutreffende Sicht des EuGH, NVwZ 2020, S. 1491, 1493 ff.; *Roßnagel/Rost* (Fn. 166), S. 1642 ff. m.w.N. Anders könnten demgegenüber die (verallgemeinernden) Ausführungen des EuGH in der auf die Tätigkeit eines Petitionsausschusses begrenzten Entscheidung zu verstehen sein (vgl. EuGH, Urt. vom 9. Juli 2020, Az. C-272/19, juris, Rn. 72; hierzu *Grzeszick/Schwartzmann/Mühlenbeck* [a.a.O.], S. 1493 ff.).

<sup>170</sup> So könnten hierzu etwa die Abfassung und Verbreitung von Vorlagen und parlamentarischen Anfragen, das Gesetzgebungsverfahren oder sogar alle Tätigkeiten zu zählen sein, die auf die parlamentarische politische Willensbildung des Parlaments bezogen sind.

Misst man die vorliegende Fragestellung an den dargestellten Maßstäben, ergibt sich auf Grundlage der bisher ergangenen Rechtsprechung und der bislang vertretenen Rechtsmeinungen kein eindeutiges Bild: Einerseits könnten die Anfertigung und die Verbreitung von Bildaufnahmen durch Abgeordnete oder Fraktionsmitarbeiter bzw. Fraktionen als der DSGVO unterfallend angesehen werden, da sie keinen unmittelbaren Bezug zu den parlamentarischen „Kerntätigkeiten“ haben und die Veröffentlichung von Bildaufnahmen im Rahmen der Internetauftritte der Abgeordneten bzw. Fraktionen (und ihnen vorangegangen die Anfertigung dieser Bildaufnahmen) auch keinen unmittelbaren Beitrag zur eigentlichen (inner-)parlamentarischen Tätigkeit leistet. Soweit die Darstellung der Tätigkeit des Landtages bzw. der Arbeit der Abgeordneten und Fraktionen im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit auch der Herstellung eines politischen Konsenses und damit letztlich auch der parlamentarischen Willensbildung dient, betrifft sie als wichtiges demokratisches Element zwar die Rückkopplung zum Wähler, könnte aber nicht unmittelbarer Teil des angeführten parlamentarischen „Kernbereichs“ sein.<sup>171</sup> Andererseits könnte auch der funktionale Zusammenhang zwischen der Öffentlichkeitsarbeit und der parlamentarischen Willensbildung stärker zu betonen sein, so dass die Öffentlichkeitsarbeit dann zu den parlamentarischen „Kerntätigkeiten“ zu zählen wäre<sup>172</sup>. Hieraus ergäbe sich, dass die DSGVO auf die Anfertigung und die Verbreitung von Bildaufnahmen durch Abgeordnete oder Fraktionsmitarbeiter bzw. Fraktionen nicht anwendbar wäre.

---

Vgl. VG Wiesbaden, Urt. vom 31. Aug. 2020, Az. 6 K 1016/15.WI, juris, Rn. 30; *Schröder*, Anwendbarkeit der DS-GVO und des BDSG auf den Deutschen Bundestag, ZRP 2018, S. 129, 130; *Grzeszick*, Nationale Parlamente und EU-Datenschutzgrundverordnung, NVwZ 2018, S. 1505, 1508; *Grzeszick/Schwartmann/Mühlenbeck* (Fn. 169), S. 1492; *Hilbert* (Fn. 168), S. 1173 f.; BT-Drs. 18/1244, S. 2.

Gegen eine Ausnahme vom sachlichen Anwendungsbereich der DSGVO auch für solche parlamentarischen „Kerntätigkeiten“ *Kosmider/Wolff*, Die Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung auf Datenverarbeitungen im Zusammenhang mit parlamentarischer Tätigkeit, ZG 2020, S. 190, 202; *Stürmer/Wolff*, Die parlamentarische Datenverarbeitung und die Datenschutzgrundverordnung, DÖV 2021, S. 167, 169 ff. m.w.N.; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 17. Aug. 2018, Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung, Az. WD 3-3000-299/18, S. 3 f., hier abrufbar:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/573408/c913310c6600c6a6746832d3f8ca2d22/WD-3-299-18-pdf-data.pdf>.

<sup>171</sup> Vgl. für die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion mit Bezug auf einen Flyer LG Erfurt, Urt. vom 19. Nov. 2020, Az. 8 O 559/20, juris, Rn. 60; für die Veröffentlichung eines Fotos bei Facebook durch einen Ortsverein einer Partei OVG Lüneburg, Beschl. vom 19. Jan. 2021, Az. 11 LA 16/20, juris, Rn. 14 ff.

<sup>172</sup> So im Ergebnis *Grzeszick* (Fn. 170), S. 1508; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Az. WD 10-3000-056/19 (Fn. 69), S. 8.

## (2) Art. 2 Abs. 2 c) DSGVO

Fertigen den Landtag besuchende Privatpersonen Bildaufnahmen an – insoweit gilt allerdings der Gestattungsvorbehalt des § 16 Abs. 2 Satz 2 HausO – könnte ein Fall des Art. 2 Abs. 2 c) DSGVO vorliegen, wonach die Verarbeitung personenbezogener Daten durch natürliche Personen zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten vom Anwendungsbereich des DSGVO ausgenommen ist. Insoweit gilt:

„Persönliche Tätigkeiten sind Tätigkeiten, die der eigenen Selbstentfaltung und Freiheitsausübung in der Freizeit oder im privaten Raum dienen. Nicht erforderlich ist, dass zu jeder betroffenen Person eine persönliche Beziehung besteht. So kann als persönliche Tätigkeit auch zB das Sammeln von Informationen über Film- oder Fußballstars gelten. Zu den persönlichen Tätigkeiten gehört auch die Pflege von echten Freundschaften. Nicht in den Kreis der persönlichen Tätigkeiten können die ‚Freundeslisten‘ in sog Sozialen Netzwerken gezählt werden, die über Hunderte von Freunden umfassen können und nach außen dargestellt werden.“<sup>173</sup>

Diese Ausnahme vom Anwendungsbereich der DSGVO greift nach Erwägungsgrund 18 der DSGVO allerdings nur, wenn ein „Bezug zu einer beruflichen oder wirtschaftlichen Tätigkeit“ nicht vorliegt.<sup>174</sup> Daher dürfte die Anfertigung einzelner Bildaufnahmen durch den Landtag besuchende Privatpersonen noch unter die Ausnahmegesetzgebung zu fassen sein, soweit es sich nicht um die planmäßige Anfertigung einer Vielzahl von Bildaufnahmen bzw. der Anfertigung von Bildaufnahmen zu weitergehenden (insbesondere beruflichen oder wirtschaftlichen) Zwecken handelt oder die Bildaufnahmen im Internet einem unbegrenzten Empfängerkreis zugänglich gemacht werden sollen<sup>175</sup>.

Pressevertreter, Abgeordnete und Fraktionsmitarbeiter fallen wegen ihrer beruflichen Betroffenheit nicht unter diese Bestimmung. Dies gilt für Fraktionen entsprechend.

## (3) Art. 85 DSGVO

Art. 85 DSGVO („Verarbeitung und Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit“) enthält für besondere Verarbeitungssituationen Vorschriften, die – unbeschadet des

---

<sup>173</sup> *Roßnagel* (Fn. 165), Art. 2 DSGVO Rn. 24 m.w.N.

<sup>174</sup> Vgl. *Roßnagel* (Fn. 165), Art. 2 DSGVO Rn. 26 ff.; *Rixecker* (Fn. 35), Anh. zu § 12 Rn. 18.

<sup>175</sup> Vgl. *Lauber-Rönsberg/Hartlaub*, Personenbildnisse im Spannungsfeld zwischen Äußerungs- und Datenschutzrecht, NJW 2017, S. 1057, 1060 ff.

sachlichen Anwendungsbereichs der DSGVO gemäß ihres Art. 2 – ebenfalls die Anwendbarkeit des Rechts der Mitgliedstaaten zur Folge haben können:

„(1) Die Mitgliedstaaten bringen durch Rechtsvorschriften das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten gemäß dieser Verordnung mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, einschließlich der Verarbeitung zu journalistischen Zwecken und zu wissenschaftlichen, künstlerischen oder literarischen Zwecken, in Einklang.

(2) Für die Verarbeitung, die zu journalistischen Zwecken oder zu wissenschaftlichen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erfolgt, sehen die Mitgliedstaaten Abweichungen oder Ausnahmen von Kapitel II (Grundsätze), Kapitel III (Rechte der betroffenen Person), Kapitel IV (Verantwortlicher und Auftragsverarbeiter), Kapitel V (Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer oder an internationale Organisationen), Kapitel VI (Unabhängige Aufsichtsbehörden), Kapitel VII (Zusammenarbeit und Kohärenz) und Kapitel IX (Vorschriften für besondere Verarbeitungssituationen) vor, wenn dies erforderlich ist, um das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten mit der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit in Einklang zu bringen. ...“

Hiernach sind die Mitgliedsstaaten gemäß Abs. 1 verpflichtet, zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen dem Datenschutz und der Meinungs- bzw. Informationsfreiheit Bestimmungen zu erlassen, da es in diesem Bereich an gemeinsamen europäischen Standards bisher fehlt.<sup>176</sup> Abs. 2 sieht die Befugnis der Mitgliedsstaaten vor, in den bezeichneten Bereichen Abweichungen und Ausnahmen von den Bestimmungen der DSGVO vorzusehen.<sup>177</sup> Die in Bezug genommenen journalistischen Zwecke sind im Interesse der Medienfreiheit weit auszulegen: „journalistisch [kann] vielmehr jede Äußerung sein ..., mit der sich eine Privatperson an die interessierte Öffentlichkeit durch die Verbreitung von Nachrichten und Meinungen wendet“<sup>178</sup>.

*(a) Ausübung journalistischer Tätigkeit*

Für die Anfertigung und Verbreitung von Bildaufnahmen durch Pressevertreter in Ausübung ihrer journalistischen Tätigkeit könnte sich hieraus die Anwendbarkeit des nationalen Rechts ergeben, so dass die DSGVO insoweit unanwendbar ist. Insbesondere für die die Bildver-

---

<sup>176</sup> Vgl. *Dix*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 85 DSGVO Rn. 1, 9 ff.

<sup>177</sup> *Dix* (Fn. 176), Art. 85 DSGVO Rn. 26.

<sup>178</sup> *Rixecker* (Fn. 35), Anh. zu § 12 Rn. 20 m.w.N. Vgl. OVG Lüneburg, Beschl. vom 19. Jan. 2021, Az. 11 LA 16/20, juris, Rn. 40.



breitung betreffenden Vorschriften des KunstUrhG ist mit Blick auf den grundsätzlichen Anwendungsvorrang des Unionsrechts jedoch umstritten, ob dessen Vorschriften auch nach Inkrafttreten der DSGVO weitergelten.<sup>179</sup> Für eine Weitergeltung spricht, dass die DSGVO mit ihrem Art. 85 Abs. 2 selbst eine Ausnahmenvorschrift enthält. Demgegenüber hat sich der deutsche Gesetzgeber im Rahmen der der DSGVO nachfolgenden Gesetze bisher insoweit nicht zur Frage des Fortbestands des KunstUrhG geäußert, so dass die Auffassungen der juristischen Literatur eine weite Spannbreite haben; diese reicht von der Befürwortung einer uneingeschränkten Fortgeltung des KunstUrhG über eine nur eingeschränkte Geltung im journalistischen Bereich bis hin zur Annahme der Unanwendbarkeit des KunstUrhG.<sup>180</sup>

Geht man von der Fortgeltung des KunstUrhG aus, bestimmt sich die Zulässigkeit der Verbreitung von Bildaufnahmen durch Pressevertreter nach den bereits dargestellten nationalen Maßstäben. Andernfalls ist auch insoweit die DSGVO anwendbar. Die Frage nach der fortgeltenden Anwendbarkeit des nationalen Rechts mit Bezug auf die Anfertigung von Bildaufnahmen und auf Schadensersatzansprüche wird in der juristischen Literatur – soweit ersichtlich – zwar nicht explizit erörtert, dürfte sich aber ebenso stellen und auch wie vorstehend ausgeführt zu beantworten sein.

#### *(b) Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Abgeordneten*

Fraktionen und Abgeordnete können sich in Ausübung ihrer Öffentlichkeitsarbeit demgegenüber nicht auf Art. 85 Abs. 2 DSGVO berufen, auch wenn diese Öffnungsklausel grundsätzlich weit auszulegen ist.<sup>181</sup> Denn die Öffentlichkeitsarbeit von Abgeordneten und Fraktionen erfolgt jedenfalls nicht „ausschließlich zu journalistischen Zwecken“<sup>182</sup>, und Art. 85 Abs. 2 DSGVO unterfällt nicht „jedwede Einwirkung auf die öffentliche Meinung“<sup>183</sup>.

---

<sup>179</sup> Vgl. *Rixecker* (Fn. 35), Anh. zu § 12 Rn. 80 f.; *Obergfell/Herbort* (Fn. 118), Kap. 1 Rn. 991; *Lauber-Rönsberg/Hartlaub* (Fn. 175), S. 1060 ff.; *Specht-Riemenschneider* (Fn. 116), vor § 22 KunstUrhG Rn. 6a.

<sup>180</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Beschl. vom 19. Jan. 2021, Az. 11 LA 16/20, juris, Rn. 39 m.w.N.; *Obergfell/Herbort* (Fn. 118), Kap. 1 Rn. 991 m.w.N.; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Az. WD 10-3000-039/18 (Fn. 164), S. 9 ff.

<sup>181</sup> Vgl. Erwägungsgrund 153 Satz 7 DSGVO: „Um der Bedeutung des Rechts auf freie Meinungsäußerung in einer demokratischen Gesellschaft Rechnung zu tragen, müssen Begriffe wie Journalismus, die sich auf diese Freiheit beziehen, weit ausgelegt werden.“

<sup>182</sup> Dies fordert aber Erwägungsgrund 153 Satz 2 DSGVO.

<sup>183</sup> Vgl. LG Erfurt, Urt. vom 19. Nov. 2020, Az. 8 O 559/20, juris, Rn. 65 m.w.N.

## bb) Vergleichbare Ergebnisse nach DSGVO und nationalem Recht

Ist die DSGVO vorliegend entweder nach ihrem sachlichen Anwendungsbereich oder wegen Art. 85 DSGVO nicht anwendbar, so ist für die Anfertigung und Verbreitung von Bildaufnahmen das nationale Recht maßgeblich.

Richtet sich die Datenverarbeitung demgegenüber nach der DSGVO, bestimmt sich die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung nach Art. 6 DSGVO. Hiernach ist entweder – § 22 KunstUrhG vergleichbar – die Einwilligung der abgebildeten Person erforderlich (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 a) DSGVO) oder die Verarbeitung ist – letztlich § 23 KunstUrhG vergleichbar – zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich, sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 f) DSGVO<sup>184</sup>).<sup>185</sup>

Fehlt es an der Einwilligung der abgebildeten Person, so bestimmt sich die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung letztlich nach vergleichbaren Gesichtspunkten, wie sie auch im Rahmen von §§ 22, 23 KunstUrhG in den Blick zu nehmen und gegeneinander abzuwägen sind,<sup>186</sup> auch wenn ein „Gleichlauf und Gleichklang der Prüfung nach Art. 6 DSGVO und nach §§ 22, 23 KUG ... nicht vermutet werden“<sup>187</sup> darf. Es kann jedoch auch unter Geltung der DSGVO jedenfalls im Kern auf die Ausführungen zu §§ 22, 23 KunstUrhG verwiesen werden, selbst wenn sich in Einzelfällen Unterschiede ergeben können.<sup>188</sup> Insbesondere sind der bereits ausgeführte Stellenwert der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Abgeordneten und die sich hieraus ergebenden Einschränkungen des Persönlichkeitsschutzes von Mitgliedern des Landtages in Ausübung ihres Amtes auch im Rahmen von Art. 6 Abs. 1

---

<sup>184</sup> Siehe hierzu auch Erwägungsgrund 47 DSGVO.

<sup>185</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Beschl. vom 19. Jan. 2021, Az. 11 LA 16/20, juris, Rn. 15 ff.

<sup>186</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 21. Jan. 2021, Az. I ZR 207/19, juris, Rn. 39 ff.

<sup>187</sup> LG Erfurt, Urt. vom 19. Nov. 2020, Az. 8 O 559/20, juris, Rn. 40.

<sup>188</sup> Vgl. LG Erfurt, Urt. vom 19. Nov. 2020, Az. 8 O 559/20, juris, einerseits die Gesichtspunkte in Rn. 41, andererseits die Prüfung in Rn. 97 ff.; OLG Köln, Urt. vom 18. April 2019, Az. 15 U 156/18, juris, Rn. 98; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Az. WD 10-3000-056/19 (Fn. 69), S. 4, 6, 12.

Satz 1 f) DSGVO („Wahrung der berechtigten Interessen ... erforderlich“, „Schutz personenbezogener Daten erfordern“, „überwiegen“) zu berücksichtigen.<sup>189</sup>

## **b) Charta der Grundrechte der Europäischen Union**

### **aa) Anwendungsvorrang der GRCh gegenüber den nationalen Grundrechten**

Soweit nach Vorstehendem eine zu beurteilende Rechtsfrage unionsrechtlich – hier durch die DSGVO<sup>190</sup> – vollständig determiniert ist, findet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein die GRCh Anwendung.<sup>191</sup> Insoweit besteht ein Anwendungsvorrang der Charta-Grundrechte, so dass die entsprechenden Ausführungen eingangs (S. 18 ff.) dahingehend zu modifizieren sind, dass Art. 8 GRCh und nicht das (nationale) allgemeine Persönlichkeitsrecht maßgeblich ist.<sup>192</sup>

Art. 8 GRCh („Schutz personenbezogener Daten“) lautet:

„(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.“

Art. 8 GRCh wendet sich im Rahmen des Vollzugs von Unionsrecht neben den Stellen der EU auch an die EU-Mitgliedsstaaten (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh) und entfaltet darüber hinaus für die Auslegung und Anwendung des zwischen Privaten geltenden Rechts Wirkung<sup>193</sup>. Die sich aus der Anwendung von Art. 8 GRCh im Abgleich mit der Anwendung des

---

<sup>189</sup> Vgl. auch OVG Lüneburg, Beschl. vom 19. Jan. 2021, Az. 11 LA 16/20, juris, Rn. 17; LG Erfurt, Urte. vom 19. Nov. 2020, Az. 8 O 559/20, juris, Rn. 97.

<sup>190</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 6. Nov. 2019, Az. 1 BvR 276/17, juris, Rn. 41.

<sup>191</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 6. Nov. 2019, Az. 1 BvR 276/17, juris, Rn. 32 ff., 77 ff.; BVerfG, Beschl. vom 27. April 2021, Az. 2 BvR 206/14, juris, Rn. 35 ff., 56 ff.

<sup>192</sup> Vgl. etwa auch LG Erfurt, Urte. vom 19. Nov. 2020, Az. 8 O 559/20, juris, Rn. 116: „Bei einem Verstoß gegen das unionale Datenschutzrecht ... steht dem Verletzten ein Anspruch auf Unterlassung gem. § 1004 Abs. 1 analog, § 823 Abs. 2 BGB i.V.m. Art. 6 Abs. 1 DSGVO zu.“

<sup>193</sup> Vgl. Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 3, 5.

(nationalen) allgemeinen Persönlichkeitsrechts ergebenden Unterschiede dürften im Ergebnis allenfalls untergeordnet sein. Denn zum einen ist Art. 8 GRCh in erheblichem Umfang – insbesondere durch die DSGVO – normgeprägt,<sup>194</sup> zum anderen ist auch bei Einschränkungen von Art. 8 GRCh der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren (Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh), was eine Abwägung kollidierender Rechte einschließt<sup>195</sup>. Überdies werden auch öffentliche Bedienstete geschützt.<sup>196</sup>

### **bb) Verbleibende Anwendbarkeit der nationalen Grundrechte**

Ist eine zu beurteilende Rechtsfrage unionsrechtlich nicht vollständig determiniert, was insbesondere im Anwendungsbereich von Art. 85 DSGVO der Fall ist,<sup>197</sup> verbleibt es bei der Anwendbarkeit der nationalen Grundrechte,<sup>198</sup> die dann „im Lichte“ der GRCh auszulegen sind<sup>199</sup>.

Bislang ist wohl nicht geklärt, welche konkreten Auswirkungen sich aus einer solchen Auslegung „im Lichte“ der GRCh ergeben. Die hieraus im Abgleich mit der „alleinigen“ Anwendung des (nationalen) allgemeinen Persönlichkeitsrechts resultierenden Unterschiede dürften im Ergebnis wohl nicht ins Gewicht fallen.

## **5. Ergebnis**

Die Reichweite des Rechts am eigenen Bild der Mitglieder des Landtages bestimmt sich für Aufnahmen aus Landtagssitzungen nach vielschichtigen rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkten. Insoweit ist zu differenzieren, ob die Anfertigung und/oder Verbreitung einer Bildaufnahme durch Abgeordnete oder deren Mitarbeiter, Fraktionsmitarbeiter, Journalisten

---

<sup>194</sup> Vgl. *Bernsdorff*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 8 Rn. 15 ff.

<sup>195</sup> Vgl. *Jarass* (Fn. 193), Art. 8 Rn. 17 ff.

<sup>196</sup> Vgl. EuGH, Urt. vom 20. Mai 2003, Az. C-465/00, juris, Rn. 2, 24, 64.

<sup>197</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 6. Nov. 2019, Az. 1 BvR 16/13, juris, Rn. 39, 74.

<sup>198</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 6. Nov. 2019, Az. 1 BvR 16/13, juris, Rn. 63 ff.; BVerfG, Beschl. vom 27. April 2021, Az. 2 BvR 206/14, juris, Rn. 35 ff., 45 ff.

<sup>199</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 6. Nov. 2019, Az. 1 BvR 16/13, juris, Rn. 60 ff.; BVerfG, Beschl. vom 27. April 2021, Az. 2 BvR 206/14, juris, Rn. 46.

in Ausübung ihrer Pressetätigkeit oder Privatpersonen erfolgt. Es gelten die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015. Daneben kann sich an den §§ 22, 23 KunstUrhG zumindest orientiert werden.

Die nachfolgenden, auf die Mitglieder des Landtages Bezug nehmenden Ergebnisse gelten für die Mitglieder der Landesregierung während ihrer Teilnahme an den Sitzungen des Landtages letztlich entsprechend, auch wenn ihnen als Regierungsmitglied ein originäres Statusrecht nicht zur Seite steht. Sie stehen jedoch als Teil eines Verfassungsorgans (Art. 82 LV) in einem besonders ausgestalteten öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, dessen amtsrechtliche Erfordernisse ebenso grundrechtsbegrenzend wirken können, wie die die Mitglieder des Landtages betreffenden amtsrechtlichen Erfordernisse. Überdies unterliegen die Mitglieder der Landesregierung bei Wahrnehmung ihrer Pflicht zur Anwesenheit im Landtag bzw. ihres Rechts auf Anwesenheit und Rede im Landtag (Art. 66 LV) – ebenso wie Abgeordnete – dem Öffentlichkeitsgrundsatz der Landtagssitzungen (Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV).

a) Das Recht am eigenen Bild als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts schützt verfassungsunmittelbar vor hoheitlichen Eingriffen sowie bei zivilrechtlichen Ansprüchen (Schutz vor Verbreitung und Zurschaustellung von Bildaufnahmen gemäß §§ 22, 23 KunstUrhG; Schadensersatz gemäß § 823 Abs. 1 BGB; Unterlassung gemäß § 1004 BGB analog) im Rahmen der sog. mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte.

Allerdings wird nicht einheitlich beantwortet, ob und unter welchen Voraussetzungen sich Abgeordnete bei ihrer Mandatsausübung auf die Geltung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (bzw. der Grundrechte generell) berufen dürfen. Das Abgeordnetenstatusrecht (Art. 56 Abs. 1 LV bzw. auf Bundesebene Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) könnte allein zur Anwendung kommen. Seine begrenzte Schutzwirkung und Rechtsschutzerwägungen dürften aber letztlich für eine das Abgeordnetenstatusrecht ergänzende Geltung der Grundrechte (soweit sie keine Entsprechung in den Gewährleistungen des Abgeordnetenstatusrechts finden) sprechen. Die Einzelheiten sind jedoch weder in der Rechtsprechung noch in der juristischen Literatur umfassend und eindeutig geklärt.

Selbst wenn man mit guten Gründen eine ergänzende Grundrechtsgeltung für Abgeordnete bei Ausübung ihres Mandats bejaht, besteht kein grenzenloser Schutz des Rechts am eigenen Bild. Vielmehr müssen sich Abgeordnete erhebliche Beschränkungen gefallen lassen, die mit Blick auf ihre herausgehobene Stellung in der Öffentlichkeit aus dem Mandat folgen.

b) Die Rechtsmaßstäbe, nach denen die Anfertigung und Verbreitung von Bildaufnahmen von Abgeordneten bei Ausübung ihres Mandats in Landtagssitzungen zu beurteilen sind, liegen nicht eindeutig auf der Hand. Denn gegen die Anwendbarkeit bundesrechtlicher Bestimmungen – insoweit kommen §§ 22, 23 KunstUrhG, § 823 Abs. 1 BGB, § 1004 BGB analog in Betracht – spricht, dass den Bundesländern das Recht zusteht (und dem Bund eigene Gesetzgebung insoweit verwehrt ist), ihren Staatsaufbau und damit insbesondere das Parlamentsrecht – unter Einschluss der Rechte der Abgeordneten als solche – selbst zu regeln, was Bestimmungen über das Recht am eigenen Bild bzgl. der Ausübung des Mandats innerhalb des Landtages einschließen könnte.

Für eine unmittelbare Geltung des KunstUrhG spricht, dass die Abgeordneten an den Sitzungen des Landtages zwar als dessen Mitglieder und somit in öffentlicher Funktion teilnehmen, sie aber nicht „Objekte“ des parlamentarischen Betriebs sind. Dieser Gesichtspunkt wird durch eine das Statusrecht ergänzende Geltung der Grundrechte verstärkt. Überdies ist die Abgrenzung der Persönlichkeitsrechte der Abgeordneten gegenüber den Rechtspositionen Dritter der eigentliche Schwerpunkt. Im Ergebnis dürfte die Summe der Gesichtspunkte für die Anwendbarkeit der das Recht am eigenen Bild konkretisierenden bundesrechtlich Bestimmungen sprechen. Wollte man dies anders beurteilen, wären die – in Ausübung des Hausrechts erlassenen (siehe Frage 1) – „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 allein anwendbar. Diese sind allerdings inhaltlich mit den §§ 22, 23 KunstUrhG vergleichbar, so dass zu ihrer (ergänzenden) Auslegung die §§ 22, 23 KunstUrhG herangezogen werden könnten.

c) § 22 KunstUrhG schützt vor der Verbreitung und Zurschaustellung von Bildaufnahmen ohne Einwilligung der abgebildeten Person. Prinzipiell kann eine solche Einwilligung auch konkludent erteilt werden, wobei Einschränkungen jedenfalls dann anzunehmen sein dürften, wenn der Persönlichkeitsschutz der abgebildeten Person den Informationswert einer Bildaufnahme überwiegt oder es sich um Aufnahmen durch den politischen Gegner handelt. Insoweit sind die Umstände des Einzelfalls maßgeblich.

Aus § 23 Abs. 1 KunstUrhG ergeben sich für unterschiedliche Situationen Ausnahmen vom Einwilligungserfordernis; so für Bildaufnahmen aus dem Bereich der Zeitgeschichte (Nr. 1), auf denen Personen nur als Beiwerk erscheinen (Nr. 2), von Versammlungen (Nr. 3) und im Interesse der Kunst (Nr. 4). Für Landtagssitzungen ist eine Begrenzung des Rechts am eigenen Bild durch § 23 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 KunstUrhG je nach konkreter Situation und

durch § 23 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 KunstUrhG allenfalls in Ausnahmefällen anzunehmen. Dabei kommt § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG wegen der herausgehobenen Stellung, die den Mitgliedern des Landtages zukommt, die größte Bedeutung zu. Es bedarf hiernach einer Abwägung zwischen dem Persönlichkeitsrecht der abgebildeten Person und den jeweiligen Interessen an der Aufnahme (etwa Öffentlichkeitsarbeit von Abgeordneten und Fraktionen, Berichterstattung durch die Presse, private Interessen). Dabei kommen dem Informationsinteresse der Presse und der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und Abgeordneten ein herausgehobener Stellenwert zu. Von den Ausnahmen des Einwilligungserfordernisses (§ 23 Abs. 1 KunstUrhG) eröffnet § 23 Abs. 2 KunstUrhG eine Rückausnahme etwa für abfällige oder ehrverletzende Bildaufnahmen, wobei der Rechtsprechung folgend diese Abwägungsgesichtspunkte regelmäßig bereits im Rahmen des § 23 Abs. 1 KunstUrhG zu berücksichtigen sind.

Die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 führen bei verständiger Auslegung zu entsprechenden Beurteilungen.

d) Sofern und soweit das nationale Recht unionsrechtlich überlagert wird, ergeben sich hieraus jedenfalls im Ergebnis keine wesentlichen Abweichungen.

Die Anwendbarkeit der DSGVO in den nationalen Parlamenten ist bislang weder höchst-richterlich umfassend geklärt, noch gibt es eine einheitliche Auffassung in der juristischen Literatur. Es werden in Abhängigkeit vom Verständnis des sachlichen Anwendungsbereichs gemäß Art. 2 Abs. 2 a) DSGVO sowohl ihre vollständige Geltung, ihre Geltung nur für sog. „Kerntätigkeiten“ des Parlaments und seiner Mitglieder als auch ihre Nichtgeltung vertreten. Die den Landtag besuchenden Privatpersonen dürften vom Anwendungsbereich gemäß Art. 2 Abs. 2 c) DSGVO ausgenommen sein, soweit es sich nicht um die planmäßige Anfertigung einer Vielzahl von Bildaufnahmen bzw. der Anfertigung von Bildaufnahmen zu weitergehenden (insbesondere beruflichen oder wirtschaftlichen) Zwecken handelt oder die Bildaufnahmen im Internet einem unbegrenzten Empfängerkreis zugänglich gemacht werden sollen. Auch für die Berichterstattung durch Pressevertreter ist gemäß Art. 85 Abs. 2 DSGVO eine Ausnahme zu machen.

Richtet sich die Datenverarbeitung nach der DSGVO, ist für die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung Art. 6 DSGVO maßgeblich. Hiernach ist entweder die Einwilligung der abge-

bildeten Person oder die Verarbeitung zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich. Die insoweit gebotene Abwägung bestimmt sich letztlich nach vergleichbaren Gesichtspunkten, wie sie auch im Rahmen von §§ 22, 23 KunstUrhG in den Blick zu nehmen sind, so dass die auf Grundlage der DSGVO gefundenen Ergebnisse jedenfalls ganz überwiegend denen gleichen, die nach dem nationalen Recht gewonnen werden.

Soweit eine zu beurteilende Rechtsfrage – hier durch die DSGVO – unionsrechtlich vollständig determiniert ist, findet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein die GRCh Anwendung. Insoweit besteht ein Anwendungsvorrang der Charta-Grundrechte, so dass abweichend von den Ausführungen zur Anwendbarkeit des (nationalen) allgemeinen Persönlichkeitsrechts Art. 8 GRCh maßgeblich ist. Unterschiede dürften sich jedoch letztlich auch hieraus nicht ergeben, da zum einen Art. 8 GRCh in erheblichem Umfang – insbesondere durch die DSGVO – normgeprägt ist, zum anderen bei Einschränkungen von Art. 8 GRCh der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren ist, was eine Abwägung kollidierender Rechte einschließt. Ist die zu beurteilende Rechtsfrage unionsrechtlich nicht vollständig determiniert, was insbesondere im Anwendungsbereich von Art. 85 DSGVO der Fall ist, verbleibt es bei der Anwendbarkeit der nationalen Grundrechte, die „im Lichte“ der GRCh auszulegen sind. Die sich hieraus im Abgleich mit der „alleinigen“ Anwendung des (nationalen) allgemeinen Persönlichkeitsrechts ergebenden Unterschiede dürften im Ergebnis ebenso wenig ins Gewicht fallen.

### **III. Einschränkung der Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen**

Einschränkungen der „Bildberichterstattung der Presse in Gestalt von Foto- und Filmaufnahmen während Plenar- und Ausschusssitzungen“ (Frage 3 des Gutachtauftrags) können sowohl auf gedruckte Presseerzeugnisse, die auf Grundlage von Fotoaufnahmen bebildert werden sollen, als auch auf Nachrichten- und andere Sendungen im Fernsehen, die parlamentarische Berichterstattung auf Grundlage von Foto- und/oder Filmaufnahmen zum Gegenstand haben, sowie auf vergleichbare Angebote im Internet Auswirkungen haben. Wegen dieser Breitenwirkung kommt es insoweit auf den Umfang der Gewährleistungen der Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit an.

Soweit vorliegend – sowie auch nachfolgend im Rahmen der Fragen 5 bis 8 des Gutachtauftrags – die Berufsfreiheit (Art. 49 LV, Art. 12 GG) Schutz vermitteln könnte, geht dieser



im Ergebnis nicht über den durch die Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit gewährleisteten Schutz hinaus, zumal das Verhältnis der Berufs- zur Pressefreiheit in der juristischen Literatur zumindest teilweise im Sinne einer Spezialität der Pressefreiheit beurteilt wird,<sup>200</sup> was mit Bezug auf die Rundfunk- und Informationsfreiheit entsprechend gelten muss.

## 1. Zur Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit

Die Pressefreiheit (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 LV, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) ist für die freiheitliche demokratische Grundordnung schlechthin konstituierend,<sup>201</sup> ihr kommt ein herausragender Stellenwert zu<sup>202</sup>. Sie schützt neben der massenkommunikativen Vermittlungsleistung der Presse<sup>203</sup> und dem „Recht, Art und Ausrichtung, Inhalt und Form eines Publikationsorgans frei zu bestimmen“<sup>204</sup>, auch „alle wesensmäßig mit der Pressearbeit zusammenhängenden Tätigkeiten“<sup>205</sup>, insbesondere die gesamte redaktionelle Bearbeitung<sup>206</sup> und grundsätzlich auch die „Beschaffung der Information“<sup>207</sup>. Es besteht „ein Zugangsrecht zu öffentlichen Veranstaltungen grundsätzlich nach den für alle geltenden Bedingungen“<sup>208</sup>. Zu diesen öffentlichen Veranstaltungen „gehören alle von Rechts wegen öffentlichen staatlichen Verfahren“<sup>209</sup>. Somit kann der Schutzbereich der Pressefreiheit erst „nach Herstellung der allgemeinen Zugänglichkeit und nur in ihrem Umfang ... betroffen sein“<sup>210</sup>. Ob in diesem Sinn ein

---

<sup>200</sup> Vgl. die Nachweise bei *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 17. Aufl. 2022, Art. 5 Rn. 33.

<sup>201</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 5. Juni 1973, Az. 1 BvR 536/72, juris, Rn. 47 m.w.N.; BVerfG, Urt. vom 27. Feb. 2007, Az. 1 BvR 538/06, 1 BvR 2045/06, juris, Rn. 42 m.w.N.

<sup>202</sup> Vgl. *Bethge*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 65 ff.

<sup>203</sup> Vgl. *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 36 f. m.w.N.

<sup>204</sup> BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1999, Az. 1 BvR 653/96, juris, Rn. 94.

<sup>205</sup> *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 36.

<sup>206</sup> Vgl. *Starck/Paulus*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 135.

<sup>207</sup> BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 54; BVerfG, Beschl. vom 14. Juli 1994, Az. 1 BvR 1595/92, 1 BvR 1606/92, juris, Rn. 34.

<sup>208</sup> *Starck/Paulus* (Fn. 206), Art. 5 Rn. 137. Vgl. BVerfG, Beschl. vom 6. Feb. 1979, Az. 2 BvR 154/78, juris, Rn. 30 ff.; *Wendt*, in: *v. Münch/Kunig*, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 65.

<sup>209</sup> *Starck/Paulus* (Fn. 206), Art. 5 Rn. 137.

<sup>210</sup> BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 56. Vgl. BVerwG, Urt. vom 3. Aug. 1990, Az. 7 C 14/90, juris, Rn. 8; *Grabenwarter*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, 98. EL (März 2022), Stand Jan. 2018, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 276; *Wendt* (Fn. 208), Art. 5 Rn. 64. Soweit *Schemmer*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK Grundgesetz, 52. Edition (15. Aug. 2022), Art. 5 Rn. 59 (vgl. auch *Grabenwarter*, a.a.O., Rn. 326), auch „die Beschaffung von Informationen aus nicht allgemein zugänglichen Quellen“ als vom Schutzbereich der Pressefreiheit gedeckt ansieht, wird hieraus jedenfalls kein Anspruch auf Zugangsverschaffung abgeleitet, wie sich aus der weitergehenden Erläuterung ergibt: „Dies können besondere Recherchen, Beobachtungen, Interviews usw. sein.“

Informationszugang eröffnet ist, richtet sich nach den Zugangsbestimmungen, die durch den insoweit Bestimmungsberechtigten getroffen werden, wobei sich das Zugangsrecht und die Modalitäten des Zugangs für die Berichterstattung nicht zwingend einheitlich darstellen, sondern für verschiedene Arten bzw. Modalitäten der Berichterstattung<sup>211</sup> auch unterschiedlich ausgestaltet sein können.<sup>212</sup>

Mit identischem Stellenwert<sup>213</sup> – und der Pressefreiheit inhaltlich vergleichbar<sup>214</sup> – gewährleistet die Rundfunkfreiheit (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 LV, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) die Herstellung und Verbreitung des Rundfunks.<sup>215</sup> Was „Rundfunk“ ist, bestimmt sich nach der Herstellungs- und Verbreitungsmethode;<sup>216</sup> hierzu zählen jedenfalls Radio und Fernsehen<sup>217</sup>. Auch die Rundfunkfreiheit gewährt keinen Anspruch auf Eröffnung von (nicht allgemein zugänglichen) Informationsquellen.<sup>218</sup> Daher besteht bspw. kein Anspruch auf Anfertigung von Aufnahmen während einer Gerichtsverhandlung.<sup>219</sup> Demgegenüber stellt sich die „Behinderung des Einsatzes rundfunkspezifischer Aufnahme- und Übertragungsgeräte im Hinblick auf allgemein zugängliche Quellen“ als ein Eingriff in die Rundfunkfreiheit dar.<sup>220</sup>

Das Internet – letztlich eine kommunikationstechnische Infrastruktur und kein Medium<sup>221</sup> – kann mit Blick auf die Art der technischen Verbreitung als dem Rundfunkbegriff unterfallend angesehen werden.<sup>222</sup> Andererseits weicht die Möglichkeit zum individuellen, zeitlich frei

---

<sup>211</sup> Bspw. Textberichterstattung aus dem Gedächtnis heraus, Textberichterstattung aufgrund von schriftlichen Aufzeichnungen während einer Sitzung, Anfertigung von Skizzen (statt Fotoaufnahmen, wird in Gerichtsverfahren öfter angewandt), Foto-, Ton- und Filmaufnahmen.

<sup>212</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 55 ff.

<sup>213</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 27. Feb. 2007, Az. 1 BvR 538/06, 1 BvR 2045/06, juris, Rn. 42; BVerfG, Urt. vom 5. Juni 1973, Az. 1 BvR 536/72, juris, Rn. 47.

<sup>214</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 54; BVerfG, Beschl. vom 14. Juli 1994, Az. 1 BvR 1595/92, 1 BvR 1606/92, juris, Rn. 34 f.; BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1434/86, juris, Rn. 17.

<sup>215</sup> Vgl. *Starck/Paulus* (Fn. 206), Art. 5 Rn. 174, 183 ff.

<sup>216</sup> Vgl. *Starck/Paulus* (Fn. 206), Art. 5 Rn. 174.

<sup>217</sup> Vgl. *Wendt* (Fn. 208), Art. 5 Rn. 98.

<sup>218</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 55.

<sup>219</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 60 ff.; hingegen anders gelagert BVerfG, Beschl. vom 14. Juli 1994, Az. 1 BvR 1595/92, 1 BvR 1606/92, juris, Rn. 40 ff.

<sup>220</sup> Vgl. *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 54a.

<sup>221</sup> Vgl. *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 110 m.w.N.

<sup>222</sup> Vgl. *Starck/Paulus* (Fn. 206), Art. 5 Rn. 252 unter Bezugnahme auf die Kommentierung in der Voraufgabe, dort Rn. 100; *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 111a m.w.N.

wählbaren Abruf von Inhalten von der klassischen Konzeption des Rundfunks ab, so dass das Internet „durch die Verwischung der Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunikation geprägt“ ist und als Medium sui generis mit der Folge eingeordnet werden kann, „dem allgemeinen Recht auf Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit“ zu unterfallen.<sup>223</sup> Vorliegend kommt es auf diese Unterscheidungen wohl nicht an, da die Verbreitung von Inhalten im Internet durch die Presse im Ergebnis grundrechtlichen Schutz so genießt, wie er sich aus der Presse- und/oder Rundfunkfreiheit ergibt.

Die Informationsfreiheit (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 LV, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG) gewährleistet als Abwehrrecht<sup>224</sup> – auch für die „Medien“<sup>225</sup> – den Zugang zu Informationen, die der Allgemeinheit zugänglich sind,<sup>226</sup> vermittelt jedoch – wie auch die Presse- und Rundfunkfreiheit – keinen Anspruch auf Einrichtung von nicht bereits der Allgemeinheit offenstehenden Informationsquellen<sup>227</sup>. Das Recht des Informationsinhabers zur Ausgestaltung der Art und Weise des Zugangs zu einer Information darf jedoch nicht in einer Weise ausgeübt werden, die den Zugang unangemessen erschwert.<sup>228</sup>

So hat das Bundesverfassungsgericht zu dem Recht auf Zugang zu Informationen und der Berechtigung, Informationszugänge zu beschränken, mit Bezug auf die Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit wie folgt ausgeführt:

„Soweit die Medien an der Zugänglichkeit einer für jedermann geöffneten Informationsquelle teilhaben, wird der Zugang durch die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt, das heißt für Medien nicht grundsätzlich anders als für die Bürger allgemein. Die Nutzung rundfunkspezifischer Aufnahme- und Übertragungsgeräte zum Zwecke der Verbreitung der Informationen mit Hilfe des Rundfunks wird demgegenüber von der insoweit spezielleren Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfasst. Zu deren Schutzbereich gehört aber ebenso

---

<sup>223</sup> Vgl. *Starck/Paulus* (Fn. 206), Art. 5 Rn. 252: Dies schließe die Übertragung des Schutzes der Rundfunk- oder Pressefreiheit durch Analogie im Einzelfall nicht aus. Vgl. auch *Ricker/Licht*, in: *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 7. Aufl. 2021, 6. Kap. Rn. 8b.

<sup>224</sup> Vgl. *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 28.

<sup>225</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 55; *Grabenwarter* (Fn. 210), Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 326 m.w.N.

<sup>226</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 55 f.; *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 28.

<sup>227</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 55; BVerfG, Beschl. vom 26. April 1978, Az. 7 B 74/78, juris, Rn. 4; *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 28.

<sup>228</sup> Vgl. *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 28 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschl. vom 6. Sep. 1999, Az. 1 BvR 1013/99, juris, Rn. 11.

wenig wie zu dem der Informationsfreiheit ein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle. Insoweit reicht die Rundfunkfreiheit nicht weiter als die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, die als Abwehrrecht nur den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen gegen staatliche Beschränkungen sichert.

Erst nach Herstellung der allgemeinen Zugänglichkeit und nur in ihrem Umfang kann der grundrechtliche Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG betroffen sein. Hoheitliche Beeinträchtigungen dieses Zugangs sind Grundrechtseingriffe. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen ... Geeignet als Informationsquellen sind alle Träger von Informationen, darunter auch Ereignisse und Vorgänge. Geschützt ist daher nicht nur die Unterrichtung aus der Informationsquelle, sondern auch die Informationsaufnahme an einer Quelle. Das Grundrecht gewährleistet aber nur das Recht, sich ungehindert aus einer schon für die allgemeine Zugänglichkeit bestimmten Quelle zu unterrichten. Fehlt es an dieser Bestimmung, ist die Informationsbeschaffung nicht vom Grundrecht der Informationsfreiheit geschützt ... Das Grundrecht umfasst allerdings ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang in Fällen, in denen eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber verweigert.

Über die Zugänglichkeit und die Art der Zugangseröffnung entscheidet, wer nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt. Die Ausübung dieses Rechts ist für Dritte keine Beschränkung im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG. Das Bestimmungsrecht richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften, für Privatpersonen insbesondere nach denen des bürgerlichen Rechts, für den Staat vornehmlich nach denen des öffentlichen Rechts. Der Bestimmungsberechtigte kann sein Bestimmungsrecht auch in differenzierender Weise ausüben und Modalitäten des Zugangs festlegen, zum Beispiel durch das Erfordernis der Eintrittszahlung oder der Einwilligung in Fotoaufnahmen bei einem Konzert. Auch soweit der Staat bestimmungsberechtigt ist, kann er im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse Art und Umfang des Zugangs bestimmen.

Legt der Gesetzgeber die Art der Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich das Ausmaß der Öffnung dieser Informationsquelle fest, so wird in diesem Umfang zugleich der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet. Haben die Medien Zugang zwecks Berichterstattung, aber in rechtlich einwandfreier Weise unter Ausschluss der Aufnahme und Verbreitung von Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen, liegt in dieser Begrenzung kein Grundrechtseingriff.

Wird die Informationsquelle mit Einschränkungen – etwa speziell des rundfunkmäßigen Zugangs – eröffnet, dann hängt die Verfassungsmäßigkeit der einschränkenden Norm davon ab, ob eine solche Beschränkung vom Recht zur Bestimmung des Zugangs gedeckt ist, ohne dass sie sich zusätzlich an Art. 5 Abs. 2 GG messen lassen müsste. Folgt aber aus Verfassungsrecht, dass der Zugang als solcher weiter oder gar unbeschränkt hätte eröffnet werden müssen,

kann dies vom Träger des Grundrechts der Informationsfreiheit, bei dem Ausschluss rundfunkspezifischer Aufnahme- und Verbreitungstechniken vom Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit, geltend gemacht werden.<sup>229</sup>

Wird hingegen durch Einschränkungen der Befugnis zur Bildberichterstattung in die dargestellten Gewährleistungen der Presse-, Rundfunk- bzw. Informationsfreiheit – also soweit der Informationszugang eröffnet worden ist – eingegriffen, beurteilt sich die Verfassungsmäßigkeit des Eingriffs nach den insoweit bestehenden Grundrechtsschranken (Art. 19 Abs. 3 Satz 1 LV, Art. 5 Abs. 2 GG und zum Schutz kollidierenden Verfassungsrechts<sup>230</sup>). Insoweit sind insbesondere die Wechselwirkungen zwischen dem Schutzbereich und den Grundrechtsschranken zu beachten (sog. Wechselwirkungslehre)<sup>231</sup>.

## 2. Öffentlichkeitsgrundsatz und Bildberichterstattung

Der in Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV niedergelegte Öffentlichkeitsgrundsatz<sup>232</sup> („Der Landtag verhandelt öffentlich.“) könnte den Zugang der Presse zu Landtagssitzungen – unter Einschluss der Anfertigung von Bildaufnahmen – von Verfassungs wegen gewährleisten. Insoweit ist jedoch zunächst einschränkend zu beachten, dass sich Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV nur auf die Öffentlichkeit der Plenarsitzungen und nicht auf die der Ausschüsse bezieht.<sup>233</sup> So dann ist maßgeblich, dass lediglich die unmittelbare Öffentlichkeit – die sog. Sitzungsöffentlichkeit bzw. Saalöffentlichkeit – gewährleistet wird, also die Möglichkeit zum freien Zutritt

---

<sup>229</sup> BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 55 ff. m.w.N.

<sup>230</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 25. Jan. 1984, 1 BvR 272/81, juris, Rn. 50 f.; BVerfG, Beschl. vom 23. Juni 2004, Az. 1 BvQ 19/04, juris, Rn. 24; *Grabenwarter* (Fn. 210), Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 515, 136 ff. Anders *Bethge* (Fn. 202), Art. 5 Rn. 176 m.w.N.

<sup>231</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 15. Jan. 1958, Az. 1 BvR 400/51, juris, Rn. 33: „Es gilt vielmehr im Prinzip auch hier, was oben allgemein über das Verhältnis der Grundrechte zur Privatrechtsordnung ausgeführt wurde: die allgemeinen Gesetze müssen in ihrer das Grundrecht beschränkenden Wirkung ihrerseits im Lichte der Bedeutung dieses Grundrechts gesehen und so interpretiert werden, daß der besondere Wertgehalt dieses Rechts, der in der freiheitlichen Demokratie zu einer grundsätzlichen Vermutung für die Freiheit der Rede in allen Bereichen, namentlich aber im öffentlichen Leben, führen muß, auf jeden Fall gewahrt bleibt. Die gegenseitige Beziehung zwischen Grundrecht und ‚allgemeinem Gesetz‘ ist also nicht als einseitige Beschränkung der Geltungskraft des Grundrechts durch die ‚allgemeinen Gesetze‘ aufzufassen; es findet vielmehr eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, daß die ‚allgemeinen Gesetze‘ zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen.“

Vgl. auch BVerwG, Urt. vom 3. Aug. 1990, Az. 7 C 14/90, juris, Rn. 12 f.; *Grabenwarter* (Fn. 210), Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 139 ff., 407 ff.

<sup>232</sup> So auch für den Bundestag in Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG.

<sup>233</sup> Vgl. *Lieber* (Fn. 2), Art. 64 Nr. 3. Dies ist zu Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG für die Ausschüsse des Bundestages allerdings umstritten (vgl. *Schliesky* [Fn. 4], Art. 42 Rn. 31 ff. m.w.N.; *Klein/Schwarz* [Fn. 65], Art. 42 Rn. 44 ff.).

im Rahmen der bestehenden Kapazitäten,<sup>234</sup> wobei der Zutritt für Pressevertreter durch Pressetribünen gesondert sichergestellt wird<sup>235</sup>. Ob aus diesem Anwesenheitsrecht auf einen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Anfertigung von Bildaufnahmen während der Plenarsitzungen geschlossen werden kann, ist fraglich. Soweit ersichtlich, wird dies nur zu Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG für die Liveberichterstattung aus dem Bundestag erörtert und diese Rechtsfrage nicht einheitlich beantwortet.<sup>236</sup> Für einen solchen Anspruch sprechen die gewandelten Bedingungen der parlamentarischen Demokratie<sup>237</sup>, der besondere Charakter des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG<sup>238</sup> und die seit Entstehung des Grundgesetzes enorm gestiegene Bedeutung der elektronischen Medien<sup>239</sup>, gegen ihn die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments<sup>240</sup>, der gemäß Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG nur vollständig mögliche Ausschluss der Öffentlichkeit (während eine Beschränkung auf die Saalöffentlichkeit nicht möglich sein soll)<sup>241</sup> und letztlich auch eine Veränderung der parlamentarischen Beratungssituation durch dauerhafte Aufzeichnung des Geschehens<sup>242</sup>. Die genannten Gesichtspunkte sind auf die Frage der Zulässigkeit von aufgezeichneten (also nicht unmittelbar ausgestrahlten) Filmaufnahmen übertragbar. Für die Zulässigkeit von Bildaufnahmen dürften sie – wenn auch abgeschwächt – ebenfalls gelten.

---

<sup>234</sup> Vgl. *Klein/Schwarz* (Fn. 65), Art. 42 Rn. 36; *Schliesky* (Fn. 4), Art. 42 Rn. 27 f.; *Groh* (Fn. 20), Art. 42 Rn. 9.

<sup>235</sup> Vgl. *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 52. Edition (15. Aug. 2022), Art. 42 Rn. 4 m.w.N. Vgl. auch *Klein/Schwarz* (Fn. 65), Art. 42 Rn. 37.

<sup>236</sup> Einen verfassungsunmittelbaren Anspruch ablehnend *Groh* (Fn. 20), Art. 42 Rn. 11; *Klein/Schwarz* (Fn. 65), Art. 42 Rn. 39; *Linke*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Kommentierungsstand Jan. 2018, Art. 42 Rn. 62, 64 f.; *Schneider*, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. 1989, Art. 42 Rn. 7; *Krebs*, Internetübertragungen von Stadtverordnetenversammlungen, LKRZ 2014, S. 138, 141; *Wohlfarth*, Ratsarbeit unter laufender Kamera – Saal- oder Medienöffentlichkeit?, LKRZ 2011, S. 130, 132; OVG Saarl, Beschl. vom 30. Aug. 2010, Az. 3 B 203/10, juris, Rn. 30.

Anders *Magiera* (Fn. 2), Art. 42 Rn. 3; *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 42 Rn. 27; wohl auch *Müller-Terpitz*, in: Bonner Kommentar, 164. Aktualisierung (Dez. 2013), Art. 42 Rn. 41 ff.; *Binder*, Die „Öffentlichkeit“ nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1, 44 Abs. 1 Satz 1 GG und das Recht der Massenmedien zur Berichterstattung, DVBl. 1985, S. 1112, 1115 f.

<sup>237</sup> Vgl. *Magiera* (Fn. 2), Art. 42 Rn. 3.

<sup>238</sup> *Binder* (Fn. 236), S. 1115.

<sup>239</sup> *Binder* (Fn. 236), S. 1116.

<sup>240</sup> *Klein/Schwarz* (Fn. 65), Art. 42 Rn. 39.

<sup>241</sup> *Linke* (Fn. 236), Art. 42 Rn. 65, 80 f.

<sup>242</sup> Vgl. mit Bezug auf Gerichtsverfahren BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, juris, Rn. 80 f.; mit Bezug auf eine Ratssitzung BVerwG, Urt. vom 3. Aug. 1990, Az. 7 C 14/90, juris, Rn. 26. Vgl. auch *Wilhelmi*, Tonbandaufnahmen durch die Presse in öffentlichen Gemeinderatssitzungen, AfP 1992, S. 221, 224; *Wohlfarth* (Fn. 236), S. 132 f.

Im Ergebnis sollte den Ausschlag geben, dass ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Anfertigung von Bildaufnahmen in Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV seinem Wortlaut nach nicht angelegt ist, obwohl der Verfassungsgeber die geänderte Medienwelt – wie insbesondere in Art. 19 Abs. 2 Satz 1 LV („Massenmedien“) ersichtlich – durchaus im Blick hatte,<sup>243</sup> und die Annahme des Bestehens eines verfassungsunmittelbaren Anspruchs das Hausrecht der Landtagspräsidentin (Art. 69 Abs. 4 Satz 1 LV) und ggf. auch die Geschäftsordnungsautonomie des Landtages (Art. 68 LV) beschneiden würde.

Dies stellt nicht in Abrede, dass der Presseberichterstattung aus Landtagssitzungen ein besonderer Stellenwert zukommt, der insbesondere durch Art. 64 Abs. 3 LV („Wahrheitsgetreue Berichte über öffentliche Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“) unterstrichen wird. Art. 64 Abs. 3 LV gleicht Art. 42 Abs. 3 GG<sup>244</sup>, zu dem in der juristischen Literatur ausgeführt wird:

„Art. 45 Abs. 3 enthält eine spezifische Indemnitätsbestimmung, die einerseits die Indemnität der Abgeordneten gem. Art. 46 Abs. 1 in sachlicher und personeller Hinsicht ergänzt und andererseits den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 S. 1 absichert. Die Bestimmung verfolgt den Zweck, eine ungehinderte, wahrheitsgetreue und vollständige Berichterstattung aus dem Parlament zu ermöglichen, mit Hilfe des Ausschlusses persönlicher Konsequenzen die Verbreitung des parlamentarischen Geschehens in eine weitere Öffentlichkeit zu sichern und auf diese Weise einen wesentlichen Beitrag zur ungehinderten Bildung der öffentlichen Meinung als Voraussetzung des demokratischen Prozesses zu leisten.“<sup>245</sup>

Letztlich wird die Presse an der Wahrnehmung ihrer von Verfassungs wegen gebotenen Bericht- und Kontrollfunktion<sup>246</sup> nicht gehindert, wenn diese „nur“ durch Anwesenheit der

---

<sup>243</sup> Die Materialien über die Entstehung der Landesverfassung geben mit Bezug auf Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV insoweit nichts her.

<sup>244</sup> Art. 42 Abs. 3 GG: „Wahrheitsgetreue Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“

<sup>245</sup> *Schliesky* (Fn. 4), Art. 42 Rn. 68. Die in Bezug genommene Norm ist richtigerweise Art. 42 Abs. 3 GG. Vgl. auch *Klein/Schwarz* (Fn. 65), Art. 42 Rn. 66, 74. Der verfassungsrechtliche Schutz wird einfachrechtlich durch § 37 Strafgesetzbuch ergänzt: „Wahrheitsgetreue Berichte über die öffentlichen Sitzungen der in § 36 bezeichneten Körperschaften oder ihrer Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“

<sup>246</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 6. Feb. 1979, Az. 2 BvR 154/78, juris, Rn. 31 f.; BVerfG, Beschl. vom 25. Juni 2009, Az. 1 BvR 134/03, juris, Rn. 62.

Pressevertreter ausgeübt wird und sich auf deren anschließende Berichterstattung gründet.<sup>247</sup> Soweit ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Bildberichterstattung danach abzulehnen ist, kann die Bildberichterstattung der Presse natürlich im Rahmen des Hausrechts zugelassen werden.

### **3. Bestand und Einschränkungen der Bildberichterstattung**

Die Bildberichterstattung durch die Presse aus den Sitzungen des Landtages ist durch § 12 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 4, § 16 Abs. 2 HausO in den dort gezogenen Grenzen gestattet. Nur auf diesen Bestand beziehen sich die grundrechtlichen Gewährleistungen der Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit, da die für das Hausrecht allein ausübungsberechtigte Landtagspräsidenten (Art. 69 Abs. 4 Satz 1 LV) den Zugang nur in diesem Umfang und nur in diesen Ausprägungen gestattet hat. Für Änderungen dieses (allein) durch die HausO gewährleisteten Bestands ist die Landtagspräsidentin zuständig, während das Präsidium des Landtages weder insoweit noch sonst für Bestimmungen über die Bildberichterstattung der Presse regelungsbefugt ist. Eine Einschränkung der Bildberichterstattung durch Präsidiumsbeschluss scheidet daher aus (vgl. auch zu Frage 1).

Soll in bestehende Berechtigungen der Presse zur Bildberichterstattung durch einschränkende Änderungen der HausO eingegriffen werden, so ist für die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit entscheidend, dass sich – wie bereits ausgeführt – weder aus der Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit noch – unter Anlegung der hier vertretenen Auffassung – aus dem verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsgrundsatz in Verbindung mit dem Stellenwert der Presseberichterstattung aus dem Landtag ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen ergibt. Hieraus folgt, dass die Bildberichterstattung dem Grunde und auch ihrer Ausgestaltung nach (bspw. Zeitpunkt, Dauer, Aufnahmeposition) im Ausgangspunkt frei bestimmbar ist. Grenzen ergeben sich jedoch aus dem Gleichbehandlungsgebot (sowohl von Pressevertretern untereinander als auch im Vergleich zu anderen Besuchern) sowie daraus, dass bei grundsätzlicher Zulassung der Bildberichterstattung diese durch einengende Rahmenbedingungen nicht faktisch unmöglich gemacht werden darf. Hinreichende Sachgründe für Regelungen, die die grundsätzlich zugelassene Bildberichterstattung einschränken, ergeben sich insbesondere aus

---

<sup>247</sup> Vgl. mit Bezug auf Gerichtsverhandlungen BVerfG, Urt. vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99, juris, Rn. 61, 71 f. Vgl. auch OVG Saarl, Beschl. vom 30. Aug. 2010, Az. 3 B 203/10, juris, Rn. 25 ff., 33.



der Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit des Landtages (parlamentarischer Betrieb, parlamentarische Ordnung).

Unbeschadet einer in Ausübung der Pressefreiheit erfolgenden Tätigkeit kann gegen störende Pressevertreter ebenso wie gegen (andere) störende Zuhörer gemäß § 38 GOLT vorgegangen werden.

#### **IV. Anfertigung von Bildaufnahmen aus Landtagssitzungen durch Fraktionsmitarbeiter und Verwendung dieser Aufnahmen durch Fraktionen**

Die Zulässigkeit der Anfertigung von Bildaufnahmen aus Landtagssitzungen durch Fraktionsmitarbeiter und der Verwendung dieser Aufnahmen durch Fraktionen beurteilt sich nach der Reichweite des Rechts am eigenen Bild der abgebildeten Personen(en) und den zu deren Schutz bestehenden rechtlichen Grundlagen sowie mit Blick auf die (ungestörte) Arbeitsfähigkeit des Landtages.

##### **1. Recht am eigenen Bild**

Sollen Bildaufnahmen von Mitgliedern des Landtages angefertigt werden, so können sie sich gegen die Herstellung, und, wenn solche Aufnahmen bereits angefertigt worden sind, gegen die Verbreitung auf Grundlage der zu Frage 2 erörterten Rechtsgrundlagen auf den Schutz ihres Rechts am eigenen Bild berufen.

##### **2. Arbeitsfähigkeit des Landtages**

Die ungestörte Arbeitsfähigkeit des Landtages wird sowohl durch die Ordnungsgewalt im Rahmen der Sitzungsleitung nach der GOLT (vgl. §§ 37 f. GOLT) als auch durch das Hausrecht – insbesondere in Gestalt der Hausordnung und ergänzender Bestimmungen – sichergestellt. Wie bereits zu Frage 1 ausgeführt, lassen sich Verhaltensregeln für die Mitglieder des Landtages bzgl. der Anfertigung von Bildaufnahmen während der Landtagssitzungen auf das Hausrecht stützen. Entsprechend könnte die Zulässigkeit der Anfertigung von Bildaufnahmen auch für Fraktionsmitarbeiter gesondert geregelt werden. In diesem Rahmen können auch Bestimmungen über die Zutrittsberechtigung zum Plenarsaal und zu bestimmten Stellen innerhalb des Plenarsaals (bspw. Presstribüne, Zuschauertribüne, Innenraum) getroffen werden, von denen aus die Anfertigung von Bildaufnahmen dann zulässig ist (vgl. für Mitarbeiter von Rundfunkanstalten § 12 Abs. 1 Nr. 5 HausO, für Medienvertreter § 12 Abs. 4 HausO).

Nach bestehender Rechtslage ergibt sich aus § 16 Abs. 2 HausO das grundsätzliche Verbot, Bildaufnahmen in Landtagssitzungen anzufertigen, sofern die Landtagspräsidentin dies nicht gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 HausO gestattet hat.<sup>248</sup> Von diesem Verbot ist nur die Landtagsverwaltung ausgenommen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 HausO).

Anderes könnte sich im Ausgangspunkt aus dem Abgeordnetenmandat in Gestalt erforderlicher Unterstützung der Abgeordnetentätigkeit durch Fraktionsmitarbeiter ergeben.<sup>249</sup> Dieser Grundgedanke kann auch auf die Fraktionen bezogen werden, da auch sie – zumal sie ein Zusammenschluss von Abgeordneten sind – sich auf eigene Rechte berufen können (Art. 67 LV). Da Fraktionen zur Nutzung von Bildaufnahmen für ihre Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich berechtigt sind (vgl. bereits S. 44 ff.), könnte ihnen daher auch das Recht zustehen, die hierfür benötigten Bilder durch Fraktionsmitarbeiter aufnehmen zu lassen. Wegen dieser Hilfsfunktion und da die Rechte der Fraktionsmitarbeiter insoweit nicht weitergehen als die der Abgeordneten, wären – jedenfalls solange für Fraktionsmitarbeiter keine eigenständigen Bestimmungen getroffen werden – die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 wohl ebenfalls der Maßstab für die Zulässigkeit von Bildaufnahmen aus Landtagssitzungen.

Dem könnte jedoch insgesamt entgegenstehen, dass die zusätzliche Anwesenheit einer Mehrzahl von Personen im Innenraum des Plenarsaals und das übermäßige Anfertigen von Bildaufnahmen die Arbeitsfähigkeit des Landtages stören kann. Während sich die Abgeordneten als Sitzungsteilnehmer notwendiger Weise bereits im Innenraum befinden, wären die Fraktionsmitarbeiter – gleichzeitig je Fraktion bis zu zwei – „zusätzlich“ und ggf. auch länger andauernd zugegen. Solange eigenständige Bestimmungen über die Berechtigung von Fraktionsmitarbeitern, im Auftrag von ihren Fraktionen während der Sitzungen des Landtages im Innenraum des Plenarsaals Bildaufnahmen anzufertigen, nicht bestehen, mag dies

---

<sup>248</sup> Unbeschadet dessen bemisst sich die Berechtigung für das Betreten des Innenraums des Plenarsaals nach § 12 Abs. 1 HausO. Fraktionsmitarbeiter werden hiervon jedoch nicht erfasst. Allerdings erhält jede Fraktion zwei Einlasskarten, die zum (zweckgebundenen) Betreten des Innenraums des Plenarsaals berechtigen (§ 12 Abs. 3 HausO).

<sup>249</sup> Vgl. zur Wahrnehmung der Akteneinsicht durch Abgeordnete unter Mitwirkung von Mitarbeitern VerfGH Bln, Urt. vom 10. Feb. 2016, Az. 31/15, juris, Rn. 16 ff.; zum Erfordernis einer polizeilichen Zuverlässigkeitsüberprüfung von Beschäftigten der Fraktionen und der Abgeordneten VerfGH BW, Urt. vom 4. April 2022, Az. 1 GR 69/21, juris, Rn. 96: Ein unbeschränktes Zutrittsrecht zum Landtagsgebäude „kann sich aber mittelbar ergeben, wenn beschränkte oder bedingte Zugangsrechte der Mitarbeiter zu einer nicht gerechtfertigten Beeinträchtigung der freien Mandatsausübung des Abgeordneten führen.“

bei rücksichtsvoller Wahrnehmung in Einzelfällen (noch) zulässig sein. Diese Bedenken ergeben sich bei der Anfertigung von Bildaufnahmen von den Pressetribünen aus insgesamt nicht.

Die vorstehenden Ausführungen gelten für die Anfertigung von Bildaufnahmen in Ausschusssitzungen in Abhängigkeit von den räumlichen Verhältnissen entsprechend.

### **3. § 15 Abs. 6 HausO**

§ 15 Abs. 6 HausO betrifft zwar die Anfertigung von Bildaufnahmen im Gebäude des Landtages, ist mit Bezug auf Landtagssitzungen gegenüber § 16 HausO aber die allgemeinere Bestimmung. Dies ergibt sich aus einem Vergleich der Normüberschriften und der Regelungszusammenhänge. So bestimmt § 15 Abs. 6 HausO die Zulässigkeit der Anfertigung von Bildaufnahmen etwa innerhalb der Flure, im Foyer und im Innenhof, während für Bildaufnahmen aus Landtagssitzungen allein § 16 Abs. 2 HausO maßgeblich ist.

### **4. Ergebnis**

Die Zulässigkeit der Anfertigung von Bildaufnahmen aus Landtagssitzungen durch Fraktionsmitarbeiter und der Verwendung dieser Aufnahmen durch Fraktionen beurteilt sich rechtlich zum einen nach der Reichweite des Rechts am eigenen Bild der abgebildeten Personen(en) (vgl. insoweit bereits zu Frage 2), zum anderen sind die Vorgaben der HausO zu beachten. Nach bestehender Rechtslage ergibt sich aus § 16 Abs. 2 HausO das grundsätzliche Verbot, Bildaufnahmen in Landtagssitzungen anzufertigen, sofern die Landtagspräsidentin dies nicht gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 HausO gestattet hat.

Von diesen Grundsätzen können wegen des verfassungsrechtlichen Schutzes der Rechte der Abgeordneten und Fraktionen (Art. 56, 67 LV) Ausnahmen zu machen sein. Danach könnte den Fraktionen das Recht zustehen, die für ihre Öffentlichkeitsarbeit benötigten Bilder durch Fraktionsmitarbeiter aufnehmen zu lassen. Insoweit wären – solange für Fraktionsmitarbeiter keine eigenständigen Bestimmungen getroffen werden – wohl ebenfalls die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 maßgeblich. Dem könnte jedoch insgesamt entgegenstehen, dass die zusätzliche Anwesenheit einer Mehrzahl von Personen im Innenraum des Plenarsaals und das übermäßige Anfertigen von Bildaufnahmen die Arbeitsfähigkeit des Landtages stö-

ren kann. Nach derzeitiger Rechtslage dürfte die Anfertigung von Bildaufnahmen in Landtagssitzungen durch Fraktionsmitarbeiter bei rücksichtsvoller Wahrnehmung in Einzelfällen (noch) zulässig sein.

#### **V. Bildaufnahmen akkreditierter Journalisten nur von der Presstribüne aus**

Wie bereits zu Frage 3 ausgeführt, besteht nach der hier vertretenen Auffassung kein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Bildberichterstattung durch die Presse aus Landtagssitzungen. Es läge daher im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens der Präsidentin des Landtages, einerseits den Zugang zu Landtagssitzungen zur Anfertigung von Bildaufnahmen zu gewähren, ihn jedoch andererseits auf die Presstribüne räumlich zu beschränken. Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn die Möglichkeit zu Bildaufnahmen durch die Ausgestaltung derselben faktisch entwertet würde (bspw. da der Aufnahmewinkel verwertbare Bildaufnahmen unmöglich machte), was nach den Gegebenheiten im Plenarsaal des Landtages Brandenburg wohl nicht zu befürchten ist.

Überdies ist die durch den Gutachtauftrag aufgeworfene Frage auf Grundlage der aktuellen Fassung der HausO hypothetisch, da diese ein absolutes Gebot, Bildaufnahmen nur von der Presstribüne aus anzufertigen, nicht enthält. Denn „die Mitarbeiter von Rundfunkanstalten, die mit der Bedienung der Fernsehkameras beauftragt sind, sowie für die Zwecke der Fotoberichterstattung ein bei der Pressestelle der Landtagsverwaltung angemeldeter Pressefotograf der Landespressekonferenz“ sind zum Innenraum des Plenarsaals Zutrittsberechtigt (§ 12 Abs. 1 Nr. 5 HausO). Hierdurch wird einerseits den Interessen der Presse Rechnung getragen, Bildaufnahmen aus größerer Nähe zu fertigen, andererseits wird die Arbeitsatmosphäre im Innenraum durch nur eine Person berührt. Schließlich wird durch die sog. Poolregelung<sup>250</sup> sichergestellt, dass alle an Bildaufnahmen interessierten Medien mit diesen versorgt werden können (§ 12 Abs. 4 Satz 6 und 7 HausO).

---

<sup>250</sup> Vgl. zu solchen BVerfG, Beschl. vom 18. März 2008, Az. 1 BvR 282/01, juris, Rn. 13 ff.

## **VI. Anfertigung von „Tonmitschnitten“ in Landtagssitzungen durch akkreditierte Journalisten**

Die Zulässigkeit der Anfertigung von Tonaufzeichnungen („Tonmitschnitten“) in Landtagssitzungen durch akkreditierte Journalisten in dieser Funktion beurteilt sich unter Berücksichtigung der einschlägigen Grundrechte nach der HausO. Daneben ist das Recht am eigenen Wort der Abgeordneten zu beachten.

### **1. Zulässigkeit nach der HausO**

§ 16 Abs. 2 Satz 1 HausO räumt nur der Landtagsverwaltung das Recht ein, Tonaufzeichnungen von Landtagssitzungen anzufertigen. Die entsprechende Befugnis der Journalisten bestimmt sich nach § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 HausO.

#### **a) Tonaufzeichnungen in Sitzungen des Plenums (§ 16 Abs. 2 Satz 2 HausO)**

§ 16 Abs. 2 Satz 2 HausO macht die Befugnis Dritter zu Tonaufzeichnungen in Sitzungen des Plenums von der Gestattung der Landtagspräsidentin abhängig. Wie bereits zu Frage 3 zum Umfang der Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit ausgeführt, wird durch diese Grundrechte der Zugang zu Informationen nur geschützt, wenn diese Informationen durch den Berechtigten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, was nach der hier vertretenen Auffassung für die Bildberichterstattung aus Plenarsitzungen auch mit Blick auf Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV nicht der Fall ist. Die dort angeführten entscheidungserheblichen Wertungen gelten für Tonaufzeichnungen entsprechend. Ein Zulassungsanspruch besteht daher weder auf Grundlage der HausO, noch ergibt er sich aus Grundrechten unmittelbar.

Allerdings ergibt sich aus § 16 Abs. 2 Satz 2 HausO ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung gegen die Präsidentin des Landtages. In diesem Rahmen sind die Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit, das Informationsinteresse der Öffentlichkeit und Aspekte der Gleichheit der Berichterstattung in den Blick zu nehmen. Gegenläufig kann das Bedürfnis nach ungestörter Durchführung der Landtagssitzungen zu berücksichtigen sein, wenngleich von der Anfertigung von Tonaufzeichnungen Störungen jedenfalls nicht grundsätzlich ausgehen.

Die Gestattungsentscheidung der Landtagspräsidentin umfasst auch den Ort im Plenarsaal, von dem aus Tonaufzeichnungen angefertigt werden dürfen. Aus der HausO ergibt sich das Recht zur Anwesenheit auf der Presstribüne (§ 12 Abs. 4 HausO), während eine Zutritts-

berechtigung zum Innenraum des Plenarsaals zur Anfertigung von Tonaufzeichnungen hier- nach nicht besteht.<sup>251</sup> Wird die Anfertigung von Tonaufzeichnungen grundsätzlich gestattet und sollte dies von der Presstribüne aus nicht oder nicht in hinreichender Qualität möglich sein, könnte die Gestattung der Anfertigung von Tonaufzeichnungen im Innenraum des Ple- narsaals (und somit eine Ausnahme von der grundsätzlich abschließenden Bestimmung des § 12 HausO) oder die Zurverfügungstellung von durch die Landtagsverwaltung selbst ange- fertigten Tonaufzeichnungen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 HausO) in Betracht kommen, um die dem Grunde nach gestatteten Tonaufzeichnungen nicht faktisch unmöglich zu machen. Aller- dings ist die Arbeitsfähigkeit des Landtages zu gewährleisten.

#### **b) Tonaufzeichnungen in Sitzungen der Ausschüsse (§ 16 Abs. 2 Satz 3 HausO)**

Für Tonaufzeichnungen durch „Medienvertreter“ in öffentlichen Sitzungen der Ausschüsse ergibt sich die Zulässigkeit aus § 16 Abs. 2 Satz 3 HausO, „sofern durch das jeweilige Gre- mium keine abweichende Entscheidung getroffen wird“. Hiernach sind die bezeichneten Aufnahmen – anders als in den in § 16 Abs. 2 Satz 2 HausO genannten Fällen, was sich aus der voneinander abweichenden Normstruktur ergibt – grundsätzlich gestattet, so dass insoweit nach den zu Frage 3 dargelegten Maßstäben grundrechtlicher Schutz durch die Presse-, Rundfunk- bzw. Informationsfreiheit besteht. Abweichende Entscheidungen der Ausschüsse stellen sich daher als Grundrechtseingriffe dar<sup>252</sup> und werden sich wohl nur auf Geheimhaltungsinteressen des Landtages oder von Dritten oder andere Sondersituationen stützen lassen, wobei Geheimschutzaspekte in Ausschusssitzungen in aller Regel und un- abhängig von geplanten Tonaufzeichnungen allgemein berücksichtigt und – falls erforder- lich – durch den Ausschluss der Öffentlichkeit sichergestellt werden (vgl. §§ 80a ff. GOLT, § 11 Untersuchungsausschussgesetz).

Wollte man entgegen der hier vertretenen Ansicht die Zulässigkeit von Tonaufzeichnungen in öffentlichen Ausschusssitzungen ebenso wie in den in § 16 Abs. 2 Satz 2 HausO genann-

---

<sup>251</sup> § 12 Abs. 1 Nr. 5 HausO ist mangels Bedienung von Fernsehkameras bzw. der Ausübung von Fotobe- richterstattung nicht einschlägig.

<sup>252</sup> Eine vergleichbare Eingriffskonstellation besteht bspw., wenn ein Verleger von der Teilnahme an einer Gerichtsverhandlung ausgeschlossen wird; hier muss sich der Ausschluss im Rahmen der Grundrechts- schranke des Art. 5 Abs. 2 GG halten (vgl. BVerfG, Beschl. vom 6. Feb. 1979, Az. 2 BvR 154/78, juris, Rn. 28 ff.). Zu den insoweit zu stellenden Anforderungen, insbes. der sog. Wechselwirkungslehre, siehe oben S. 68.

ten Fällen davon abhängig sehen, ob eine Gestattung durch den jeweiligen Ausschuss (erstmalig) erteilt wird, so liefen die Ansprüche auf Anfertigung von Tonaufzeichnungen in den Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse (wie vorstehend zu a) ausgeführt) parallel.

## 2. Recht am eigenen Wort

Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist auch das Recht am eigenen Wort, das „die Selbstbestimmung über die eigene Darstellung der Person in der Kommunikation mit anderen“<sup>253</sup> gewährleistet.

### a) Grundrechtsgeltung

Der Schutz der Abgeordneten durch das Recht am eigenen Wort setzt voraus, dass sie sich bei Ausübung ihres Mandats auch insoweit auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht berufen können. Hierbei ergeben sich jedoch gegenläufige Gesichtspunkte aus dem Abgeordnetenstatusrecht, wie dies bereits mit Bezug auf das Recht am eigenen Bild zu Frage 2 ausgeführt worden ist. In diesem Rahmen ist auch erörtert worden, dass das Statusrecht durch grundrechtliche Gewährleistungen ergänzt werden kann. So könnte auch hier zu entscheiden sein, wobei dann ein das Statusrecht ergänzender grundrechtlicher Schutz umso mehr in Frage stünde, da das Recht am eigenen Wort – jedenfalls der juristischen Literatur folgend – grundsätzlich nur mit Bezug auf die Vertraulichkeit des nicht öffentlich gesprochenen Wortes Schutz gewährt<sup>254</sup>. Die Wortbeiträge in (öffentlichen) Landtagssitzungen<sup>255</sup> sind bereits wegen der Parlamentsöffentlichkeit (Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV) im vorstehenden Sinn öffentlich.<sup>256</sup> Bei den Abgeordneten können insoweit keine Zweifel bestehen, dass sie in öffentlicher Funktion in der Öffentlichkeit sprechen, wenn sie in Landtagssitzungen das Wort ergreifen. Ein grundrechtlicher Schutz könnte danach zu verneinen sein.

Demgegenüber hat sich das Oberlandesgericht Celle für die Tonbandaufnahme des (in einer Stadtratssitzung) öffentlich gesprochenen Wortes zu einer Güterabwägung im Rahmen

---

<sup>253</sup> BVerfG, Beschl. vom 9. Okt. 2002, Az. 1 BvR 1611/96, juris, Rn. 32, vgl. auch Rn. 31 ff. m.w.N.

<sup>254</sup> Vgl. *Di Fabio* (Fn. 33), Art. 2 Abs. 1 Rn. 196 ff.; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 92 ff.; *Dreier* (Fn. 33), Art. 2 Abs. 1 Rn. 74; *Stern/Sachs/Dietlein*, in: Stern, Staatsrecht, Bd. IV/1, 2006, S. 194. Vgl. auch § 201 StGB.

<sup>255</sup> Vgl. für Ausschusssitzungen §§ 80a, 80b GOLT.

<sup>256</sup> Dies ergibt sich überdies aus der Zulassung von Film- oder Videoaufnahmen gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 5, § 16 Abs. 2 HausO (vgl. *Graf*, in: Münchener Kommentar zum StGB, 4. Aufl. 2021, § 201 Rn. 15a).

der Verhältnismäßigkeit veranlasst gesehen, so dass ihm folgend auch das öffentlich gesprochene Wort dem Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts unterfiele.<sup>257</sup> Der Anfertigung von Tonaufnahmen könnte mithin eine eigenständige, einen Grundrechtseingriff begründende Bedeutung zukommen.<sup>258</sup> Diesen Aspekt hat der Bundesgerichtshof wie folgt beurteilt:

„Zu Unrecht stellt das Berufungsgericht in Frage, daß die Unzulässigkeit nicht genehmigter Tonbandmitschnitte sich auch auf sich mit rein geschäftlichen Dingen befassende Telefongespräche erstreckt. Für mündliche Äußerungen, insbesondere in einem Gespräch unter vier Augen oder einem Telefongespräch, ist charakteristisch, daß sie im Bewußtsein der Flüchtigkeit des gesprochenen Wortes und seiner jederzeitigen Korrigierbarkeit gemacht werden. Das gilt nicht anders für telefonische Besprechungen über geschäftliche Angelegenheiten. Prinzipiell kennzeichnet auch sie die Individualität der an dem Gespräch Beteiligten in Gedankenführung und Ausdruck, soweit es nicht um die bloße Übermittlung von geschäftlichen Zahlen oder Daten, um von der persönlichen Sphäre des Sprechenden völlig losgelöste Erklärungen wie reine Bestellungen von Waren oder Dienstleistungen oder um ähnlich standardisierte Nachrichten geht ... Deshalb greift die Fixierung und Konservierung auch eines sich nur mit geschäftlichen Dingen befassenden Telefongesprächs in einer Tonbandaufnahme weil mit ihr der aus der Spontaneität, heraus formulierte Gedanke in dieser Verfestigung mit der Möglichkeit der jederzeitigen Abrufbarkeit und Wiederholbarkeit objektiviert wird, in das Recht zur Selbstbestimmung über das gesprochene Wort so intensiv ein, daß die Aufzeichnung ebenso wie ihre Verwertung grundsätzlich nur mit Einwilligung des Betroffenen als rechtmäßig angesehen werden kann. Diese auch der Strafvorschrift des § 201 StGB zugrundeliegende Betrachtung ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs seit langem anerkannt ...“<sup>259</sup>

Es dürfte somit ein persönlichkeitsrechtlicher Schutz der Abgeordneten auch mit Bezug auf das Recht am eigenen Wort in dem durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang zu bejahen sein.<sup>260</sup>

---

<sup>257</sup> Vgl. OLG Celle, Urt. vom 10. Juli 1985, Az. 13 U 13/85, NVwZ 1985, S. 861, 861 ff. So wohl auch BVerwG, Urt. vom 23. Juni 2004, Az. 3 C 41/03, juris, Rn. 29.

<sup>258</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 31. Jan. 1973, Az. 2 BvR 454/71, juris, Rn. 32 f.; BVerfG, Beschl. vom 9. Okt. 2002, Az. 1 BvR 1611/96, juris, Rn. 33 f.; BVerfG, Beschl. vom 7. Dez. 2011, Az. 2 BvR 2500/09, juris, Rn. 137 m.w.N.; BVerwG, Urt. vom 3. Aug. 1990, Az. 7 C 14/90, juris, Rn. 16; OVG Saarl, Beschl. vom 30. Aug. 2010, Az. 3 B 203/10, juris, Rn. 44 f.

<sup>259</sup> BGH, Urt. vom 13. Okt. 1987, Az. VI ZR 83/87, juris, Rn. 13 m.w.N. Vgl. auch BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1999, Az. 1 BvR 653/96, juris, Rn. 70 ff.

<sup>260</sup> Vgl. zum allg. Persönlichkeitsrecht von Gemeinderatsmitgliedern OVG Saarl, Beschl. vom 30. Aug. 2010, Az. 3 B 203/10, juris, Rn. 54; wohl anders BVerwG, Urt. vom 3. Aug. 1990, Az. 7 C 14/90, juris, Rn. 13 ff., insbes. Rn. 16.



### **b) Einwirkung des Mandats auf den Grundrechtsschutz**

Soweit das Recht am eigenen Wort grundrechtlich geschützt wird, stehen ihm bei Tonaufnahmen in Landtagssitzungen die Pressefreiheit (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 LV), das Informationsrecht (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 LV) und der Öffentlichkeitsgrundsatz (Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV) gegenüber. Eine einfachrechtliche Ausgestaltung dieser widerstreitenden Interessen, wie sie für das Recht am eigenen Bild durch §§ 22, 23 KunstUrhG erfolgt, existiert für das Recht am eigenen Wort nicht. Dennoch lassen sich die Wertungen des KunstUrhG (siehe zu Frage 2) wegen der vergleichbaren Rechtsgüter und Interessenlagen insoweit übertragen. Orientiert man sich an diesen, spricht auch hier das geringere Schutzniveau von Personen, die im Fokus der Öffentlichkeit stehen, dafür, dass die Abgeordneten des Landtages Aufnahmen des in Ausübung ihres Mandats öffentlich gesprochenen Worts durch akkreditierte Journalisten hinzunehmen haben.<sup>261</sup> Dies wird durch die gleichlaufende Wertung des § 48 UrhG (hierzu unten zu Frage 9) bestätigt. Die Berechtigung zur Aufnahme des öffentlich gesprochenen Wortes kann bei einer die Pressefreiheit ausübenden Tätigkeit auch nicht durch eine ablehnende Erklärung der Abgeordneten vorab eingeschränkt werden.<sup>262</sup> Es besteht allerdings Schutz vor Falschziten<sup>263</sup> und den Sinngehalt verändernden Zusammenschnitten und Verfremdungen.

### **3. Ergebnis**

Die Zulässigkeit der Anfertigung von Tonaufzeichnungen („Tonmitschnitten“) in Landtagssitzungen durch akkreditierte Journalisten in dieser Funktion beurteilt sich nach der HausO unter Berücksichtigung der einschlägigen Grundrechte. Daneben ist das Recht am eigenen Wort der Abgeordneten zu beachten.

§ 16 Abs. 2 Satz 2 HausO macht die Befugnis Dritter zu Tonaufzeichnungen in Sitzungen des Plenums von der Gestattung der Landtagspräsidentin abhängig und gewährt weder unmittelbar noch in Verbindung mit der Presse-, Rundfunk- oder Informationsfreiheit unter Zugrundlegung der hier vertretenen Auffassung zum Umfang des Öffentlichkeitsgrundsatzes

---

<sup>261</sup> Vgl. auch OVG Saarl, Beschl. vom 30. Aug. 2010, Az. 3 B 203/10, juris, Rn. 54.

<sup>262</sup> Vgl. OLG Celle, Urt. vom 10. Juli 1985, Az. 13 U 13/85, NVwZ 1985, S. 861, 861 f.

<sup>263</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 3. Juni 1980, Az. 1 BvR 797/78, juris, Rn. 23; BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 1990, Az. 1 BvR 776/84, juris, Rn. 102.

des Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV (siehe hierzu bereits zu Frage 3) einen Anspruch auf Anfertigung von Tonaufzeichnungen. Es besteht jedoch ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, in dessen Rahmen die Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit, das Informationsinteresse der Öffentlichkeit, Aspekte der Gleichheit der Berichterstattung und das Bedürfnis nach ungestörter Durchführung der Landtagssitzungen in den Blick zu nehmen sind. Die Gestattungsentscheidung der Landtagspräsidentin umfasst auch den Ort im Plenarsaal, von dem aus Tonaufzeichnungen angefertigt werden dürfen.

Tonaufzeichnungen durch „Medienvertreter“ in öffentlichen Sitzungen der Ausschüsse sind gemäß § 16 Abs. 2 Satz 3 HausO grundsätzlich zulässig. Hiervon abweichende Entscheidungen dürften sich – da die Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit, das Informationsinteresse der Öffentlichkeit und Aspekte der Gleichheit der Berichterstattung zu beachten sind – wohl nur auf Geheimhaltungsinteressen des Landtages oder von Dritten oder andere Sondersituationen stützen lassen, wobei Geheimschutzaspekte in Ausschusssitzungen in aller Regel und unabhängig von geplanten Tonaufzeichnungen allgemein berücksichtigt und – falls erforderlich – durch den Ausschluss der Öffentlichkeit sichergestellt werden.

Der Schutz der Abgeordneten durch das Recht am eigenen Wort setzt voraus, dass sie sich bei Ausübung ihres Mandats auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht berufen können. Dies ist mit Blick auf den Abgeordnetenstatus im Ausgangspunkt zwar ebenso zu hinterfragen, wie zum Recht am eigenen Bild bereits ausgeführt (vgl. zu Frage 2), letztlich wegen der Eigenschaft einer Tonaufzeichnung, jederzeit abruf- und wiederholbar zu sein, wohl aber auch hier zu bejahen. Dennoch spricht das geringere Schutzniveau von Personen, die im Fokus der Öffentlichkeit stehen, wie bereits im Rahmen von § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG so auch hier dafür, dass Abgeordnete Tonaufzeichnungen ihres in Ausübung des Mandats öffentlich gesprochenen Worts durch akkreditierte Journalisten hinzunehmen haben. Allerdings besteht Schutz vor Falschzitat und den Sinngehalt verändernden Zusammenschnitten und Verfremdungen.

#### **VII. „Erforderlichkeit“ der Offenlegung durch Journalisten, für welche Medien sie aus Landtagssitzungen berichten bzw. Bildaufnahmen fertigen**

Die „Erforderlichkeit“ der Offenlegung durch Journalisten, für welche Medien sie aus Landtagssitzungen berichten bzw. Bildaufnahmen fertigen, berührt zum einen praktische Fragen der Presseberichterstattung, zum anderen mit Blick auf eine mögliche Offenlegungspflicht

auch „ganz handfeste“ rechtliche Gesichtspunkte. Ob ein Journalist über einen bundeseinheitlichen Presseausweis verfügt, ist dabei von nur eingeschränkter Bedeutung.

## 1. Gepflogenheiten der Presseberichterstattung

Die Pressestellen der Parlamente, obersten Gerichte und Behörden stellen die Teilnahme von Journalisten etwa an Sitzungen, Pressekonferenzen und Hintergrundgesprächen sowie die Durchführung dieser Veranstaltungen – jedenfalls ganz überwiegend – beanstandungsfrei sicher; auch die hierfür erforderliche Zusammenarbeit zwischen den Journalisten und den Verwaltungen funktioniert – jedenfalls ganz überwiegend – reibungslos, ohne dass Informations- oder Teilnahmeansprüche grundsätzlich einer gerichtlichen Durchsetzung bedürften.<sup>264</sup> Zu den insoweit etablierten Gepflogenheiten können etwa das Führen von Verteilerlisten, Akkreditierungsverfahren, „Spielregeln“ bei Pressekonferenzen<sup>265</sup> und Grundsätze der Teilnehmerauswahl bei Kapazitätsbeschränkungen<sup>266</sup> gezählt werden.

Soweit für eine Pressekonferenz oder eine andere journalistische oder auch allgemeine Veranstaltung eine Anmeldung erforderlich ist bzw. um eine solche gebeten wird, ist es sowohl in den Ländern als auch im Bund wohl nicht unüblich, dass das entsprechende Anmeldeformular auch ein Auskunftsfeld enthält, mit dem das Medium abgefragt wird, für welches die (Bild-)Berichterstattung erfolgt. Auch auf Pressekonferenzen wird – zumindest teilweise – so verfahren, dass das Medium, für das berichtet wird, vor dem Stellen einer Frage (freiwillig) genannt wird, jedenfalls soweit der Journalist dem jeweiligen Leiter nicht bekannt ist.

Insoweit kann für eine Verwaltung – auch als Element einer effektiven Öffentlichkeitsarbeit<sup>267</sup> – grundsätzlich ein berechtigtes Interesse angenommen werden, über die Medien,

---

<sup>264</sup> Jedenfalls zeugt die auffindbare Rechtsprechung insoweit nicht von strukturellen Mängeln. Auch in der Publikation „Nahaufnahme Deutschland 2020“ von Reporter ohne Grenzen e. V. wird von solchen Defiziten nicht berichtet. Die Publikation ist hier abrufbar:

[https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Ranglisten/Rangliste\\_2020/Nahaufnahme\\_Deutschland\\_2020\\_neu.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2020/Nahaufnahme_Deutschland_2020_neu.pdf).

Vgl. jedoch zur Verweigerung der Akkreditierung und des Zutritts zu Sitzungen für Blogger durch den Deutschen Bundestag in der Vergangenheit *Kahl*, Verfassungskonforme Presseakkreditierung: Die Zukunft des Presseausweises, K&R 2014, S. 483, 484.

<sup>265</sup> Vgl. VG München, Urt. vom 20. Okt. 2016, Az. M 10 K 16.2412, juris, Rn. 66 f.

<sup>266</sup> Vgl. VG München, Urt. vom 20. Okt. 2016, Az. M 10 K 16.2412, juris, Rn. 62.

<sup>267</sup> Vgl. *Landwers*, Behördliche Öffentlichkeitsarbeit im Recht, 2019, S. 47 ff., 50 ff., 55 ff., jeweils m.w.N.; *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 53 ff. Vgl. auch

deren Vertreter an einer Veranstaltung teilnehmen, informiert zu sein und so die Informationsverbreitung abschätzen zu können. Auch kann ein Abgleich erfolgen, ob interessierte Medien bereits in Verteilerlisten aufgenommen worden sind oder ob dies zu veranlassen ist. Ferner können Fachmedien gezielt angesprochen werden.<sup>268</sup> Unabhängig davon können auch ein nur begrenztes Raumangebot oder Sicherheitsbelange die Zulassung zu Veranstaltungen begrenzen, so dass eine Auswahl der Medien, für die Journalisten an einer Veranstaltung teilnehmen, erforderlich werden kann.

Auch aus Sicht der Presse kann es von Vorteil sein, wenn eine Verwaltung Kenntnis von den Medien hat, für die Vertreter an der jeweiligen Veranstaltung teilnehmen. So kann etwa eine Veranstaltung für mehrere Redaktionen eines (großen) Medienhauses von Interesse sein, so dass dann die Möglichkeit zur Nachfrage eines Vertreters besteht, ob sich bereits ein anderer Vertreter des eigenen Medienhauses für diese Veranstaltung angemeldet hat. Auch die Kenntnis, dass etwa ein bestimmter (bewährter) Bildjournalist an einer Veranstaltung teilnimmt, bei dem dann im Nachgang Bildaufnahmen bezogen werden können, kann für eine Entscheidung über die eigene Teilnahme relevant sein.<sup>269</sup>

Besteht danach oder aus weiteren Gründen ein praktisches Bedürfnis sowohl der Verwaltung als auch der Presse, dass die Verwaltung Kenntnis hat, für welche Medien von einer Veranstaltung berichtet wird, und gefährdet eine entsprechende Mitteilung der Journalisten an die Verwaltung die redaktionelle Geheimhaltung oder sonst die Pressefreiheit nicht, so ist diese Praxis – auch ohne Rechtsgrundlage – als unproblematische Gepflogenheit der Presseberichterstattung einzuordnen.<sup>270</sup>

---

BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, juris, Rn. 72 ff.; BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 558/91, juris, Rn. 49 ff.

<sup>268</sup> Vgl. VGH BW, Beschl. vom 11. Juni 1986, Az. 10 S 705/86, AfP 1989, S. 587, 589 f.; VG München, Urt. vom 20. Okt. 2016, Az. M 10 K 16.2412, juris, Rn. 60.

<sup>269</sup> Vgl. auch § 12 Abs. 4 Satz 5 HausO: „Poolführer“.

<sup>270</sup> Vgl. auch VG München, Urt. vom 20. Okt. 2016, Az. M 10 K 16.2412, juris, Rn. 66 f.:

„Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass der veranstaltenden Behörde bei der konkreten Ausgestaltung einer von ihr initiierten Pressekonferenz oder ähnlichen Veranstaltung sowohl bezüglich der Festlegung des Zeitrahmens als auch des Ablaufs und der inhaltlichen Ausrichtung ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt.

Insoweit ist den Ausführungen des Beklagten zuzustimmen, wonach es der Behörde freisteht, bei derartigen Presseterminen bestimmten etablierten Gepflogenheiten – wie etwa der dem Leiter vorbehaltenen Worterteilung – nachzukommen, keine oder nur eine begrenzte Zahl von Fragen zuzulassen oder von der Behandlung bestimmter Themenkreise ganz abzusehen. So ist es auch nicht von vornherein unzu-

## 2. Rechtliche Gesichtspunkte einer Offenlegungspflicht

In rechtlicher Hinsicht ist die Frage nach einer Offenlegungspflicht von Journalisten danach zu betrachten, ob prinzipiell ein Recht auf unkontrollierte Teilnahme an Landtagssitzungen besteht, und falls ja, unter welchen Voraussetzungen welche Angaben gefordert werden. Insoweit sind auch die durch eine Weigerung der Offenlegung verursachten Rechtsfolgen in den Blick zu nehmen.

### a) Recht auf unkontrollierte Teilnahme an Landtagssitzungen

Zum Inhalt und zur Bedeutung der Pressefreiheit (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 LV, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) ist bereits vorstehend zu Frage 3 ausgeführt worden. Anders als dort geht es hier jedoch nicht um die Zulässigkeit (nur) der Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen, sondern um die Teilnahme an Landtagssitzungen zu unterschiedlichen journalistischen Zwecken insgesamt. Die Teilnahme ist mit Bezug auf textlich erfolgende Berichterstattung durch die Presse- bzw. Informationsfreiheit in Verbindung mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz gewährleistet (vgl. zu Frage 3). Für die Bildberichterstattung durch die Presse sind die Landtagssitzungen wegen des durch die HausO eröffneten Zugangs öffentlich, so dass insoweit in Verbindung mit der Presse-, Rundfunk- bzw. Informationsfreiheit ein Zugangsanspruch besteht (vgl. zu Frage 3 und 5). Demgegenüber ist auf Grundlage der aktuellen Rechtslage nichts dafür ersichtlich, dass der Zugang zu Landtagssitzungen durch die Verpflichtung zur Offenlegung bereits lediglich beschränkt eröffnet worden ist.

Allerdings ist die Frage, ob grundrechtlicher Schutz vor einer Pflicht zur Offenlegung besteht, für welche Medien die journalistische Tätigkeit ausgeübt wird, in der Rechtsprechung, soweit ersichtlich, bisher nicht erörtert worden. Anerkannt ist demgegenüber, dass sich auch faktische Beeinträchtigungen wie Beobachtungen und Registrierungen als Eingriffe in die Informationsfreiheit darstellen.<sup>271</sup> Der zu journalistischen Zwecken eröffnete Zugang darf durch ausgestaltende Bestimmungen nicht faktisch leerlaufen. Ferner wird die Vertraulichkeit der Redaktionsarbeit<sup>272</sup> und das Vertrauensverhältnis zwischen Informanten und

---

lässig, eine Konferenz gegebenenfalls vor Abarbeitung aller Wortmeldungen zu schließen, wenn und soweit hierfür ein sachlicher Grund – insbesondere etwa der Ablauf des zeitlich vorgesehenen Rahmens – vorliegt.“

<sup>271</sup> Vgl. *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, 185. Aktualisierung (Juli 2017), Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 177; *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 27.

<sup>272</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 27. Feb. 2007, Az. 1 BvR 538/06, juris, Rn. 41 ff. m.w.N.

Presse<sup>273</sup> grundrechtlich geschützt. Hierin reiht es sich ein, auch den Schutz vor einer Pflicht zur Offenlegung als von der Pressefreiheit gewährleistet anzusehen. Denn Journalisten sind – wenn auch in dem hier maßgeblichen Zusammenhang regelmäßig nicht verdeckt arbeitend – letztlich auch Informanten, zu deren Nennung Redaktionen grundsätzlich nicht verpflichtet sind,<sup>274</sup> so dass der entsprechende Schutz auch in umgekehrter Richtung greifen dürfte, zumal im Einzelfall auch eine inkognito-Vertretung eines bestimmten Mediums aus Gründen der Informationsgewinnung beabsichtigt sein kann. Diese Gesichtspunkte gewinnen noch stärkeres Gewicht, falls an die Nichtangabe der geforderten Information Sanktionen knüpfen, bspw. der Zutritt zu den Landtagssitzungen verweigert werden würde. Es handelte sich dann nicht (nur) um eine verfahrensmäßige Vorgabe, sondern verhinderte insoweit die Ausübung der Presse-, Rundfunk- bzw. Informationsfreiheit.

Neben den genannten Grundrechten könnte sich ein Schutz vor der genannten Pflicht zur Offenlegung auch aus dem Grundrecht auf Datenschutz (Art. 11 LV) ergeben, das dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung<sup>275</sup> (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) inhaltsgleich nachgebildet ist.<sup>276</sup> Beide Grundrechte schützen insbesondere „das Recht, über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen“.<sup>277</sup> Dass die Gründe für die bezeichnete Offenlegung durch Journalisten – ebenso wie die zu einer Auskunftsverweigerung berechtigenden Gründe – maßgeblich im spezifischen Schutz der Arbeit der Presse bzw. des Rundfunks liegen, lässt angesichts der Weite der grundrechtlichen Gewährleistung den Persönlichkeitsschutzrelevanten Anknüpfungspunkt nicht zwingend in den Hintergrund treten. Allerdings ergibt sich im Ergebnis kein weitergehender Schutz als durch die Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit, da auch die datenschutzrechtlichen Gewährleistungen vergleichbaren Beschränkungen unterliegen.

---

<sup>273</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 27. Feb. 2007, Az. 1 BvR 538/06, juris, Rn. 42 m.w.N.

<sup>274</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 27. Feb. 2007, Az. 1 BvR 538/06, juris, Rn. 42 m.w.N.

<sup>275</sup> Vgl. BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1983, Az. 1 BvR 209/83, juris, Rn. 145 ff.; BVerfG, Urt. vom 13. Feb. 2007, Az. 1 BvR 421/05, juris, Rn. 66 f.; BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2007, Az. 1 BvR 1550/03, juris, Rn. 84 ff.

<sup>276</sup> Vgl. VerfG Bbg, Beschl. vom 15. Nov. 2001, Az. VfGBbg 49/01, 49/01 EA, juris, Rn. 11; VerfG Bbg, Beschl. vom 15. April 2010, Az. VfGBbg 37/09, juris, Rn. 18.

<sup>277</sup> VerfG Bbg, Beschl. vom 15. Nov. 2001, Az. VfGBbg 49/01, 49/01 EA, juris, Rn. 15. Vgl. auch VerfG Bbg, Beschl. vom 19. März 2021, VfGBbg 62/19, juris, Rn. 43; BVerfG, Beschl. vom 7. Dez. 2011, Az. 2 BvR 2500/09, juris, Rn. 137 m.w.N.

## **b) Verpflichtung zur Offenlegung in Einzelfällen**

Gesetzliche Bestimmungen, die eine allgemeine Offenlegungspflicht durch Journalisten bzw. einen Auskunftsanspruch des Landtages oder seiner Verwaltung normieren, bestehen nicht. Auch der HausO ist eine solche Pflicht nicht zu entnehmen. Allerdings kann eine Verpflichtung zur Offenlegung in Einzelfällen dennoch bestehen.

### **aa) Kapazitätsbegrenzungen und Sicherheitsbelange**

Nach der Rechtsprechung erschöpfen sich die eine Auswahl von Pressevertretern legitimierenden Zwecke zum einen in begrenzten Kapazitäten einer Veranstaltung<sup>278</sup>, zum anderen in der Erfüllung von Sicherheitsbelangen<sup>279</sup>, wenn diesen nicht in weniger belastender Weise genügt werden kann. Sind aus diesen Gründen Auswahlentscheidungen zulässig, kann es zu deren Vorbereitung erforderlich werden, das Medium, für das ein Journalist berichterstattend tätig wird, in Erfahrung zu bringen. Insoweit kann für die so motivierte Offenlegungspflicht nichts anderes gelten als für das beschränkte Recht zur Teilnahme an sich.

### **bb) Tatsächliche Ausübung einer journalistischen Tätigkeit und deren Nachweis**

Eine Verpflichtung zur Offenlegung kann sich auch aus einer Verpflichtung zum Nachweis der tatsächlichen Ausübung einer journalistischen Tätigkeit ergeben. Hierfür ist beispielsweise auf die Pressemitteilung des Landtages vom 13. Januar 2022<sup>280</sup> („Hinweise für Medien zu den Plenarsitzungen des Landtages am 19. und 20. Januar 2022“) zu verweisen, die den folgenden Hinweis enthält, der „zu beachten“ ist:<sup>281</sup>

---

<sup>278</sup> Vgl. VG München, Urt. vom 20. Okt. 2016, Az. M 10 K 16.2412, juris, Rn. 62; *Blum*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 21 Rn. 33. Vgl. auch *Starck/Paulus* (Fn. 206), Art. 5 Rn. 137.

<sup>279</sup> Vgl. OVG Bln-Bbg, Urt. vom 22. Juni 2011, Az. OVG 10 B 1.11, juris, Rn. 48; VG München, Urt. vom 20. Okt. 2016, Az. M 10 K 16.2412, juris, Rn. 62; *Blum* (Fn. 278), § 21 Rn. 33.

<sup>280</sup> Hier abrufbar:

[https://www.landtag.brandenburg.de/media\\_fast/6/PM\\_005%20Plenum%20Januar.pdf](https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/6/PM_005%20Plenum%20Januar.pdf).

<sup>281</sup> Ebenso die Pressemitteilung vom 16. Feb. 2022 („Untersuchungsausschuss 7/1: Hinweise für Medien zur Sitzung am 18. Februar 2022“), hier abrufbar:

[https://www.landtag.brandenburg.de/media\\_fast/6/PM\\_017\\_Akkreditierung%20UA%2018.pdf](https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/6/PM_017_Akkreditierung%20UA%2018.pdf).

Vergleichbar die im „Antrag auf Erhalt eines Dauertransponders für Medienvertreter“ vorgesehene Angabe, hier abrufbar:

[https://www.landtag.brandenburg.de/media\\_fast/6/Antrag%20auf%20Erhalt%20eines%20Dauertransponders%20f%C3%BCr%20Medienvertreter.pdf](https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/6/Antrag%20auf%20Erhalt%20eines%20Dauertransponders%20f%C3%BCr%20Medienvertreter.pdf).

„2. Pressetribüne: Alle interessierten Journalistinnen und Journalisten sind aufgefordert, sich bei [pressestelle@landtag.brandenburg.de](mailto:pressestelle@landtag.brandenburg.de) bis zum 18. Januar, 15:00 Uhr für die Teilnahme anzumelden unter Angabe des Mediums, für das sie aus dem Landtag berichten. Dies gilt auch für Kamera- und Tonpersonal. ...“

Dieses Gebot zur Angabe des Mediums im Rahmen der Anmeldung könnte den vorstehend zu 1. dargelegten Zwecken dienen und wäre dann ohne regelnden Charakter. Eine freiwillig erteilte Auskunft hätte eine die Presse-, Rundfunk- bzw. Informationsfreiheit nicht verletzende Informationspreisgabe zur Folge, ein Unterlassen der Angabe bliebe ohne Rechtsfolge. Knüpften demgegenüber belastende Maßnahmen (bspw. Verweigerung des Zutritts zur Plenarsitzung<sup>282</sup>) daran an, dass die abgeforderte Information nicht angegeben wird, stellte sich die Frage nach der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, da wohl weder Kapazitätsgründe noch Sicherheitsbelange diese Auskunft bedingen.

Dabei mag die Pflicht zur Angabe des Mediums ihre Grundlage prinzipiell noch im Hausrecht der Präsidentin des Landtages (Art. 69 Abs. 4 Satz 1 LV) finden können und den einschlägigen grundrechtlichen Gewährleistungen diese beschränkend gegenüberstehen.<sup>283</sup> Erforderlich wäre aber ferner ein Verfassungsgut, dessen Schutz die Pflicht zur Mitteilung diene. Dass derartige rechtfertigende Gründe vorliegen, ist aber im Ausgangspunkt nicht erkennbar, da die Arbeitsfähigkeit des Landtages durch eine fehlende Offenlegung nicht beeinträchtigt wäre. Den vorstehend zu 1. angeführten Gepflogenheiten kommt ein Verfassungsrang nicht zu und sie sind überdies auch nicht von solchem Gewicht, dass sie den durch eine Pflicht zur Offenlegung erfolgenden Eingriff in die Pressefreiheit rechtfertigen könnten.

Es kann jedoch – die bereits genannten Gründe der Kapazitätsbeschränkung und der Erfüllung von Sicherheitsbelangen ergänzend – davon ausgegangen werden, dass der Landtag in Sonderfällen auch berechtigt ist, die tatsächliche Ausübung einer journalistischen Tätigkeit durch Nachfrage, für welches Medium die Berichterstattung erfolgt, zu überprüfen. Das Recht zur Nachfrage korrespondiert mit einer entsprechenden Offenlegungspflicht des betroffenen Journalisten. Grund hierfür ist, dass das Recht zur Berichterstattung aus dem

---

<sup>282</sup> Vgl. zur Entfernung eines Pressevertreters aus dem Sitzungssaal eines Gerichts BVerfG, Beschl. vom 6. Feb. 1979, Az. 2 BvR 154/78, juris, Rn. 36 ff.

<sup>283</sup> Vgl. zu verfassungsrechtlichen Beschränkungen durch das Hausrecht Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. März 2022 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 15), S. 21 f.



Landtag – unter Einschluss besonderer Zutrittsberechtigungen<sup>284</sup> – von der Eigenschaft abhängt, als Journalist in Ausübung der Pressefreiheit tätig zu sein.<sup>285</sup> Insoweit kann der Landtag den Nachweis durch Vorlage eines bundeseinheitlichen Presseausweises als erbracht ansehen.<sup>286</sup> Er ist hierzu jedoch nicht verpflichtet, da dem bundeseinheitlichen Presseausweis nur eine eingeschränkte Legitimationswirkung zukommt (hierzu und zur historischen Entwicklung siehe nachfolgend). Überdies hängt die Eigenschaft, als Journalist in Ausübung der Pressefreiheit tätig zu sein, vom Innehaben des bundeseinheitlichen Presseausweises nicht ab.<sup>287</sup> Sonderfälle, in denen der Landtag eine Offenlegung verlangen darf, weil berechnigte Fragen offenbleiben, sind in den nachfolgenden zwei Konstellationen denkbar, wobei die insoweit anzulegenden Maßstäbe den Gleichheitsgrundsatz wahren sowie verhältnismäßig und insbesondere frei von Willkür sein müssen.

Zum einen darf die tatsächliche Ausübung der journalistischen Tätigkeit trotz Vorlage eines bundeseinheitlichen Presseausweises – dem der Landtag jedenfalls in Teilbereichen legitimierende Wirkung beimisst<sup>288</sup> – hinterfragt werden,<sup>289</sup> wenn sich eine der Pressestelle unbekannte Person erstmalig auf die Ausübung einer journalistischen Tätigkeit beruft oder wenn mit Bezug auf eine der Pressestelle bekannte Person die Fortführung der journalistischen Tätigkeit durch besondere Umstände in Frage steht. Zum anderen ist der Landtag zur Überprüfung berechnigt, wenn sich eine Person ohne bundeseinheitlichen Presseausweis auf die tatsächliche Ausübung einer journalistischen Tätigkeit beruft,<sup>290</sup> ohne dass diese bereits feststeht.

In beiden Konstellationen kann ein entsprechender Nachweis nicht abstrakt geführt werden, so dass insbesondere die Angabe, für welches Medium die Berichterstattung erfolgt, zu

---

<sup>284</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 4, § 13 Abs. 1, § 15 Abs. 6, § 16 Abs. 2 Satz 3 HausO.

<sup>285</sup> Vgl. zur Anknüpfung an die konkrete Funktionswahrnehmung BVerfG, Urt. vom 5. Aug. 1966, Az. 1 BvR 586/62, juris, Rn. 40; *Weberling*, in: Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechts, 7. Aufl. 2021, 19. Kap. Rn. 5.

<sup>286</sup> Vgl. § 12 Abs. 4, § 13 Abs. 1 HausO. Vgl. zur Sachdienlichkeit der Kriterien für die Ausstellung eines Presseausweises und die daran anknüpfende Aussagekraft gegenüber staatlichen Stellen VG Düsseldorf, Urt. vom 19. Nov. 2018, Az. 1 K 18527/17, juris, Rn. 145, 148 f.

<sup>287</sup> Vgl. VG Düsseldorf, Urt. vom 19. Nov. 2018, Az. 1 K 18527/17, juris, Rn. 150 f.

<sup>288</sup> Vgl. § 12 Abs. 4, § 13 Abs. 1 HausO.

<sup>289</sup> Vgl. VG Düsseldorf, Urt. vom 17. Sep. 2004, Az. 1 K 1651/01, juris, Rn. 48; VG München, Urt. vom 20. Okt. 2016, Az. M 10 K 16.2412, juris, Rn. 73; VG München, Urt. vom 23. Mai 2019, Az. M 10 K 18.3391, juris, Rn. 31 f.; *Weberling* (Fn. 285), 19. Kap. Rn. 6 m.w.N.

<sup>290</sup> Vgl. *Kahl* (Fn. 264), S. 485.

plausiblen Erkenntnissen führen kann. Sofern andere, weniger belastende Nachweismöglichkeiten bestehen, sind diese vorrangig. Allerdings wird in der juristischen Literatur lediglich auf die – nicht weniger belastende – Möglichkeit hingewiesen, „ein entsprechendes Legitimationsschreiben der Redaktion“ vorzulegen.<sup>291</sup>

### 3. Bundeseinheitlicher Presseausweis und dessen Legitimationswirkung

Bis zum Jahr 2009 basierte die Ausgabe des bundeseinheitlichen Presseausweises auf einem Runderlass des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. November 1993<sup>292</sup>, der eine Vereinbarung der Innenminister der Länder umsetzte. Nach dieser waren die fünf großen Journalisten- und Verlegerverbände<sup>293</sup> in Absprache mit den Innenministerien dafür zuständig, bundeseinheitliche Presseausweise auszugeben. Voraussetzung für den Erhalt eines Ausweises war die hauptberufliche journalistische Tätigkeit.<sup>294</sup> Auch wenn dem Runderlass als Verwaltungsvorschrift rechtliche Außenwirkung nicht zukam, diente er dennoch als Grundlage für das Vergabeverfahren und die Anerkennung von Presseausweisen bei staatlichen Stellen.<sup>295</sup>

Hiermit korrespondierend sah das Verwaltungsgericht Düsseldorf die Ausübung der Pressefreiheit als vom Besitz eines Presseausweises unabhängig an und sprach dem Presseausweis auch nicht die Rechtswirkung zu, einen im Übrigen versperrten rechtlichen Zugang zu öffnen, vielmehr erleichtere sein Innehaben die Legitimation gegenüber Bediensteten des Landes:

„Der Zugang zu einer presserechtlich geschützten Tätigkeit wird allerdings durch die im Runderlass umschriebenen Ausweise nicht erst eröffnet. Ob Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG – anderen Grundrechten vergleichbar – es zuließe, die Ausübung der

---

<sup>291</sup> Vgl. *Weberling* (Fn. 285), 19. Kap. Rn. 6; zur früher teilweise entgegenstehenden Praxis des Deutschen Bundestages *Kahl* (Fn. 264), S. 484. Vgl. auch VG Düsseldorf, Urt. vom 19. Nov. 2018, Az. 1 K 18527/17, juris, Rn. 150.

<sup>292</sup> Runderlass des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen vom 25. Nov. 1993, Az. A 3/22-10.1.13, MBl. NRW 1993, S. 1854, hier abrufbar:

[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=1&gld\\_nr=2&ugl\\_nr=2051&bes\\_id=3144&val=3144&ver=7&sg=1&aufgehoben=J&menu=0](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2051&bes_id=3144&val=3144&ver=7&sg=1&aufgehoben=J&menu=0).

<sup>293</sup> Deutscher Journalisten-Verband e. V. (DJV), Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju), Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG), Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V. (VDZ), Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger e. V. (BDZV).

<sup>294</sup> Vgl. Runderlass des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen vom 25. Nov. 1993, Az. A 3/22-10.1.13, Anlage, II. Nr. 1 (Fn. 292).

<sup>295</sup> Vgl. *Kahl* (Fn. 264), S. 484 ff.

grundrechtlich geschützten Tätigkeit von einer vorherigen Erlaubnis abhängig zu machen, bedarf keiner Entscheidung. Nach nordrhein-westfälischem Presse-recht ist eine solche Erlaubnis jedenfalls nicht vorgesehen und deshalb nicht erforderlich (§ 3 PresseG NRW). Ebenso fremd ist dem nordrhein-westfälischen Presserecht die hoheitliche Erteilung von Ausweisen, die ihren Trägern die Zugehörigkeit zur Presse mit den Rechtswirkungen einer öffentlichen Urkunde bestätigen und zugleich die der Presse eingeräumten Sonderrechte bestätigen oder konkretisieren. Da das nordrhein-westfälische Presserecht – abweichend von den presserechtlichen Bestimmungen anderer Bundesländer – eine dahingehende Möglichkeit zugunsten der Behörden nicht vorsieht, verbietet sich auch eine Deutung, nach der die im Runderlass genannten ausstellungsberechtigten Verbände mit einer entsprechenden Befugnis beliehen sein könnten. Dem Fehlen einer öffentlich-rechtlichen Tatbestandswirkung der Presseausweise entspricht es, dass der Runderlass in seinem Vorspruch ausdrücklich darauf hinweist, dass Journalisten, die keinen Presseausweis besitzen ... den gleichen Zugang zu Informationen fordern können wie Inhaber von Presseausweisen, wenn sie sich auf andere Weise als Vertreter der Presse legitimieren können‘.

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich der Vorteil derjenigen, die einen von den ausstellungsberechtigten Organisationen erstellten Presseausweis besitzen, auf eine Erleichterung der Legitimation: Nach dem Runderlass – einer Verwaltungsvorschrift ohne Außenwirkung – sind nämlich die nordrhein-westfälischen Behörden im Innenverhältnis dazu angehalten, Personen, die einen dort umschriebenen Ausweis vorlegen, ohne weitere Nachprüfung als Vertreter der Presse anzusehen. Wo das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG oder das einfache Presse-recht materielle Befugnisse der Presse statuieren, darf die förmliche Rechtsinhaberschaft von nordrhein-westfälischen Landesbediensteten nicht mehr angezweifelt werden. Demgegenüber müssen Personen, die überhaupt keinen oder einen Ausweis vorlegen, der von einer anderen Organisation ausgestellt worden ist, gegebenenfalls mit der Aufforderung rechnen, ihre Zugehörigkeit zur Presse noch auf andere Weise nachzuweisen. Damit wird nachvollziehbar, dass der Kläger ein Interesse daran hat, dass die nordrhein-westfälischen Behörden ihm nicht nur das Recht zur Ausstellung inhalts- und artgleicher Ausweise zugestehen, sondern die Träger jener Ausweise mit denjenigen gleich behandeln müssen, die den Ausweis einer bereits im Erlass genannten Stelle vorlegen. ...“<sup>296</sup>

Im Nachgang zu diesem Urteil bemühte sich die Innenministerkonferenz (IMK) um eine Erweiterung des Kreises der ausstellungsberechtigten Verbände und auch derjenigen, die einen Ausweis erhalten können, indem das Kriterium der Hauptberuflichkeit als Voraussetzung der Ausweiserteilung entfallen sollte; allerdings konnte mit den fünf großen Journalisten- und Verlegerverbänden keine einheitliche Verfahrensweise gefunden werden, so dass die IMK den Runderlass mit Wirkung zum 31. Dezember 2008 vollständig aufhob.<sup>297</sup> In der

---

<sup>296</sup> VG Düsseldorf, Urt. vom 17. Sep. 2004, Az. 1 K 1651/01, juris, Rn. 47 f.

<sup>297</sup> Vgl. VG Düsseldorf, Urt. vom 19. Nov. 2018, Az. 1 K 18527/17, juris, Rn. 1 ff.

Folge wurde der Presseausweis weiterhin als vereinfachter Nachweis einer journalistischen Tätigkeit behandelt, entbehrte nun aber jeglicher Grundlage. Nach Gesprächen der IMK mit Vertreterinnen und Vertretern des Deutschen Presserats wurde mit Beschluss vom 29./30. November 2016 die Wiedereinführung des bundeseinheitlichen Presseausweises zum 1. Januar 2018 beschlossen.<sup>298</sup>

Seit seiner Wiedereinführung findet der bundeseinheitliche Presseausweis seine Grundlage in der Vereinbarung der IMK mit dem Deutschen Presserat e.V. vom 30. November/1. Dezember 2016<sup>299</sup>. Hiernach sind diejenigen Journalismus- und Verlagsverbände zur Ausstellung des bundeseinheitlichen Presseausweises berechtigt, die von der Ständigen Kommission<sup>300</sup> als ausgabeberechtigt anerkannt werden. Damit besteht allerdings weiterhin keine gesetzliche Grundlage für die Erteilung und Anerkennung des bundeseinheitlichen Presseausweises.

Folgerichtig führt das Verwaltungsgericht Düsseldorf für die gegenwärtige Rechtslage aus:

„Der Presseausweis stellt weder ein amtliches Dokument dar noch kommt ihm in sonstiger Weise eine rechtliche Legitimationsfunktion zu. Damit fehlt es auch an einer gesetzlichen Regelung über die Kriterien für eine staatliche Anerkennung von Presseausweisen.“<sup>301</sup>

---

Aufhebung durch Runderlass des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen vom 20. Dez. 2007, Az. 13/32.02, MBl. NRW 2008, S. 12, hier abrufbar:

[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_vbl\\_detail\\_text?anw\\_nr=7&vd\\_id=10629&ver=8&val=10629&sg=&menu=0&vd\\_back=N](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=7&vd_id=10629&ver=8&val=10629&sg=&menu=0&vd_back=N)

<sup>298</sup> Vgl. Beschluss der IMK vom 4./6. Dez. 2013 über die Aufnahme von Gesprächen, Punkt 35, hier abrufbar:

[https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/13-12-06/Beschluesse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/13-12-06/Beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

Vgl. zur Wiedereinführung Beschluss der IMK vom 29./30. Nov. 2016, Punkt 24, hier abrufbar:

[https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2016-11-29\\_30/beschluesse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2016-11-29_30/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

<sup>299</sup> Vereinbarung zwischen dem Vorsitz der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder und dem Trägerverein des Deutschen Presserats e. V. über die Wiedereinführung eines bundeseinheitlichen Presseausweises vom 30. Nov./1. Dez. 2016, hier abrufbar:

[https://www.presserat.de/files/presserat/dokumente/presseausweis/Vereinbarung\\_und\\_Selbstverpflichtung.pdf](https://www.presserat.de/files/presserat/dokumente/presseausweis/Vereinbarung_und_Selbstverpflichtung.pdf)

<sup>300</sup> Die Ständige Kommission wird durch den Trägerverein des Deutschen Presserats e. V. eingerichtet und durch ihn sowie die IMK zu gleichen Teilen besetzt (vgl. § 1 der Vereinbarung vom 30. Nov./1. Dez. 2016 [Fn. 299]).

<sup>301</sup> VG Düsseldorf, Urt. vom 19. Nov. 2018, Az. 1 K 18527/17, juris, Rn. 124.

„Die Klägerin legt ihrem Antrag die Annahme zugrunde, dass mit dem bundeseinheitlichen Presseausweis ein Nachweis geschaffen worden ist, der die Anforderungen weiterer Belege für die Zugehörigkeit des Ausweisinhabers zur Presse durch die Behörden im konkreten Einzelfall vollständig entbehrlich macht oder sogar entgegensteht. Hingegen hat das beklagte Land ausgeführt, dass im Einzelfall über die Vorlage des bundeseinheitlichen Presseausweises hinaus weitere Nachweise der Eigenschaft als Pressevertreter auch von den Inhabern dieser Ausweise verlangt werden könnten. Diesen tatsächlichen Ausführungen ist die Klägerin nicht substantiiert entgegengetreten. Auch sonst liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, diese Angabe in Zweifel zu ziehen.“<sup>302</sup>

Die lediglich eingeschränkte Legitimationswirkung des bundeseinheitlichen Presseausweises wird, soweit ersichtlich, nicht in Frage gestellt.<sup>303</sup>

#### 4. Ergebnis

Die „Erforderlichkeit“ der Offenlegung durch Journalisten, für welche Medien sie aus Landtagsitzungen berichten bzw. Bildaufnahmen fertigen, berührt sowohl praktische Fragen der Presseberichterstattung als auch rechtliche Gesichtspunkte. Gesetzliche Bestimmungen, die eine allgemeine Offenlegungspflicht von Journalisten bzw. einen Auskunftsanspruch des Landtages normieren, existieren nicht. Auch der HausO ist eine entsprechende Pflicht nicht zu entnehmen. Allerdings lässt sich eine solche Verpflichtung prinzipiell auf das Hausrecht (Art. 69 Abs. 4 Satz 1 LV) stützen.

Sowohl für die Abfrage des Mediums als auch für dessen freiwillige Angabe können praktische Gründe sprechen, die die Pressefreiheit (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 LV, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) nicht gefährden und daher unproblematisch sind. Wird jedoch dieser einvernehmliche Rahmen verlassen, bieten die Presse-, Rundfunk- bzw. Informationsfreiheit Schutz vor einer entsprechenden Offenlegungspflicht. Im Konfliktfall – insbesondere, wenn an eine Nichtangabe belastende Maßnahmen anknüpfen – bedürfte es für eine solche Pflicht einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Gründe, die im Rahmen pressemäßiger

---

<sup>302</sup> VG Düsseldorf, Urt. vom 19. Nov. 2018, Az. 1 K 18527/17, juris, Rn. 145. Die Klägerin ist ihrer Satzung nach eine Berufsorganisation sowie ein Dienstleistungsunternehmen für Journalisten und zur Ausstellung von bundeseinheitlichen Presseausweisen nicht befugt (vgl. VG Düsseldorf, Urt. vom 19. Nov. 2018, Az. 1 K 18527/17, juris, Rn. 1, 20 f.).

<sup>303</sup> Vgl. VG München, Urt. vom 20. Okt. 2016, Az. M 10 K 16.2412, juris, Rn. 72 f.; VG Düsseldorf, Urt. vom 19. Nov. 2018, Az. 1 K 18527/17, juris, Rn. 100, 118, 124, 145. Vgl. auch VG Düsseldorf, Urt. vom 17. Sep. 2004, Az. 1 K 1651/01, juris, Rn. 47 f.; VG München, Urt. vom 23. Mai 2019, Az. M 10 K 18.3391, juris, Rn. 31 ff.; *Weberling* (Fn. 285), 19. Kap. Rn. 6; *Kahl* (Fn. 264), S. 484 ff. Vgl. zur abgelehnten Anerkennung eines anderen Presseausweises als gleichwertig OVG NRW, Urt. vom 26. Aug. 2021, Az. 15 A 105/19, juris.

Gepflogenheiten für Abfrage und Auskunft sprechen, sind nicht von solchem Gewicht, einen derartigen Eingriff in die einschlägigen Grundrechte zu rechtfertigen und haben überdies keinen Verfassungsrang. Die eine Abfrage rechtfertigenden Gründe erschöpfen sich daher grundsätzlich in der Vorbereitung einer aus Kapazitätsgründen erforderlich werdenden Auswahl sowie in der Erfüllung von Sicherheitsbelangen, denen nicht in weniger belastender Weise genügt werden kann. Daneben ist in bestimmten Sonderfällen ein Interesse des Landtages am Nachweis der tatsächlichen Ausübung einer journalistischen Tätigkeit anzuerkennen. Dies ist der Fall, wenn sich eine der Pressestelle unbekannte Person erstmalig auf die Ausübung einer journalistischen Tätigkeit beruft oder wenn mit Bezug auf eine der Pressestelle bekannte Person die Fortführung der journalistischen Tätigkeit durch besondere Umstände in Frage steht. Gleiches gilt, wenn sich eine Person ohne bundeseinheitlichen Presseausweis auf die tatsächliche Ausübung einer journalistischen Tätigkeit beruft, ohne dass diese bereits feststeht.

Ob ein Journalist über einen bundeseinheitlichen Presseausweis verfügt, ist nur von eingeschränkter Bedeutung, da dem bundeseinheitlichen Presseausweis nur eine eingeschränkte Legitimationswirkung zukommt.

### **VIII. Ausschluss von Journalisten, die über einen bundeseinheitlichen Presseausweis verfügen, von der Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen**

Wie bereits zu Frage 3 ausgeführt, besteht nach der hier vertretenen Auffassung kein verfassungsunmittelbarer Anspruch der Journalisten auf Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen. Soweit die HausO ein solches Recht eröffnet, sichern jedoch die Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit den Zugang grundrechtlich ab.

Vor dem Hintergrund dieser Zugangsrechte bzw. -beschränkungen und in dem durch die HausO (derzeit) gesetzten Rahmen ist ein Ausschluss von Journalisten von der Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen – unabhängig davon, ob sie über einen bundeseinheitlichen Presseausweis verfügen oder nicht<sup>304</sup> – grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen können

---

<sup>304</sup> Es kommt grundsätzlich auf die tatsächliche Ausübung einer journalistischen Tätigkeit an, da dem bundeseinheitlichen Presseausweis eine legitimierende Wirkung nicht zukommt (siehe bereits zu Frage 7). Allerdings ist der Landtag grundsätzlich nicht gehindert, für die Gewährung bestimmter Zutrittsberechtigungen an die Vorlage eines bundeseinheitlichen Presseausweises anzuknüpfen (vgl. § 12 Abs. 4, § 13 Abs. 1 HausO; VG Düsseldorf, Urt. vom 19. Nov. 2018, Az. 1 K 18527/17, juris, Rn. 145, 148 f.).

zu machen sein, wenn sie aus Kapazitätsgründen<sup>305</sup> oder aus Gründen der Gefahrenabwehr oder zur Sicherstellung der Sitzungsordnung (vgl. §§ 37 f. GOLT) zwingend geboten sind, wobei insbesondere das Gleichheitsgebot zu wahren ist<sup>306</sup>.

## **IX. Nutzung von Mitschnitten des Livestreams des Landtages durch Fraktionen und Abgeordnete für ihre Öffentlichkeitsarbeit**

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Nutzung von Mitschnitten des Livestreams des Landtages bestimmen sich für Fraktionen und Abgeordnete des Landtages unterschiedslos nach den Normen zum Schutz des geistigen Eigentums sowie nach den zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der aufgenommenen Person(en) bestehenden Vorschriften.<sup>307</sup> Daher wird nachfolgend zwischen Fraktionen und Abgeordneten als Nutzer grundsätzlich nicht unterschieden.<sup>308</sup>

### **1. Schutz des geistigen Eigentums**

Da auf Grundlage der Vorschriften über den Schutz des geistigen Eigentums nach den jeweiligen Nutzungen<sup>309</sup> und den jeweiligen Rechten für diese zu differenzieren ist, muss vorliegend zwischen der Nutzung eines Vorgangs im Landtag (bspw. einer Rede) durch Übertragung im Livestream und nachfolgend weitergehenden Nutzungen, der Nutzung des Livestreams durch Anfertigung eines Mitschnitts und nachfolgend weitergehenden Nutzungen und der Nutzung eines Mitschnitts des Livestreams für die Öffentlichkeitsarbeit unterschieden werden; die jeweiligen Rechtsverhältnisse sind gesondert zu betrachten.<sup>310</sup>

---

<sup>305</sup> Allerdings kann es in besonderen Fällen – bspw. aus Gründen des Infektionsschutzes – zulässig sein, vorhandene Plätze nicht „bis auf den letzten Platz“ zu vergeben. Auch ist es von Verfassungs wegen nicht zwingend geboten, dass jeder Fernsehsender eine eigene Kamera und jedes andere Medium einen eigenen Bildjournalisten für die Berichterstattung entsendet; insoweit können sog. Poolösungen vorgesehen werden (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 5, § 12 Abs. 4 HausO).

<sup>306</sup> Vgl. BVerwG, Urt. vom 3. Dez. 1974, Az. I C 30.71, juris, Rn. 37 ff.; *Jarass* (Fn. 200), Art. 5 Rn. 40.

<sup>307</sup> Vgl. auch *Dreier* (Fn. 121), § 1 UrhG Rn. 8, § 50 UrhG Rn. 1.

<sup>308</sup> Zu Differenzierungen durch die „Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“ des Landtages siehe unten, S. 102 ff.

<sup>309</sup> Bspw. Übertragung des Livestreams, Speicherung eines Mitschnitts bei dessen Erstellung ohne Bereitstellung für Dritte, dauerhaftes Bereithalten eines Mitschnitts zum Abruf im Internet zum Zweck der Öffentlichkeitsarbeit.

<sup>310</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Verwertungs- und Nutzungsrechten *Schulze*, in: *Dreier/Schulze*, Urheberrechtsgesetz, 7. Aufl. 2022, § 15 UrhG Rn. 3 ff.; zur Unterlizenzierungen bei Nutzungsketten *Wandtke*, in: *Wandtke/Bullinger*, Urheberrecht, 6. Aufl. 2022, § 31 UrhG Rn. 37.

Die Abfolge der maßgeblichen Ereignisse bzw. Handlungen stellt sich danach wie folgt dar:

Vorgang im Landtag (bspw. Rede) → Livestream →  
Anfertigung eines Mitschnitts → Nutzung eines Mitschnitts für die Öffentlichkeitsarbeit.

Wird ein Vorgang aus dem Landtag durch den Livestream übertragen, erfolgt hierdurch im Rechtssinn eine Nutzung dieses Vorgangs. Durch die Anfertigung eines Mitschnitts des Livestreams erfolgt eine Nutzung des Livestreams und des zu Grunde liegenden Vorgangs im Landtag. Die Einstellung von Einzelbildern oder Filmsequenzen im Internet für die Öffentlichkeitsarbeit führt zu einer Nutzung des jeweiligen Mitschnitts sowie diesem zu Grunde liegend des Livestreams und des jeweiligen Vorgangs im Landtag.<sup>311</sup>

Da der Fokus der Frage 9 des Gutachtenauftrags letztlich auf der Nutzung von dem Livestream entnommenen Einzelbildern und Filmsequenzen für die Öffentlichkeitsarbeit liegt, wird nachfolgend mit dieser Betrachtung begonnen: Auf die Berechtigung zur Nutzung des Livestreams kommt es sowohl für die Anfertigung von Mitschnitten als auch für deren weitergehende Verwendung für die Öffentlichkeitsarbeit an (dazu nachfolgend a)). Auf die Berechtigung zur Nutzung eines Mitschnitts kommt es dagegen nur an, wenn die Person, die den Mitschnitt angefertigt hat, und die Person, die diesen nutzen will, personenverschieden sind. Nur dann können ggf. gesondert zu beachtende Rechte an einem Mitschnitt entstehen (dazu nachfolgend b)). Daneben muss auch die Berechtigung zur Nutzung des jeweiligen Vorgangs im Landtag bestehen (dazu nachfolgend c)).

#### **a) Berechtigung zur Nutzung des Livestreams**

Art und Umfang der zulässigen Nutzung des Livestreams des Landtages hängen von den Befugnissen ab, die dem jeweiligen Nutzer aufgrund von vertraglichen und/oder gesetzlichen Bestimmungen eingeräumt werden. Insoweit vermittelt das UrhG Schutz und zwar – je nach rechtlicher Einordnung des Livestreams in dessen Rechtsrahmen – durch den Urheberrechtsschutz (§§ 1 ff. UrhG) oder durch dem Urheberrecht verwandte Schutzrechte, den sog. Leistungsschutzrechten (§§ 70 ff. UrhG).

---

<sup>311</sup> Eine daneben grundsätzlich auch in Betracht kommende Nutzung des Livestreams durch die nicht zeitversetzte Wiedergabe auf dem eigenen Internetauftritt ist vom Gutachtenauftrag demgegenüber nicht umfasst (vgl. Frage 9: „selbst oder von Dritten angefertigte Mitschnitte ... nutzen“).



Zwar kann nicht zweifelsfrei beantwortet werden, ob an dem Livestream ein Urheberrecht entsteht, hierauf kommt es für die Bestimmung der vorliegend maßgeblichen Rechte aber auch nicht entscheidungserheblich an. Denn vorliegend ist der gesetzliche Schutz durch das UrhG wegen gesetzlicher Verweisungen auf die Normen des Urheberrechtsschutzes<sup>312</sup> unabhängig davon identisch, ob ein Urheberrecht entsteht oder Leistungsschutzrechte. Neben den Bestimmungen des UrhG sind die „Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“ des Landtages maßgeblich, soweit sie rechtswirksam zur Grundlage der Nutzung des Livestreams gemacht worden sind.

### **aa) Urheberrecht**

Unterfällt der Livestream dem Urheberrechtsschutz, so bestimmen sich Inhalt und Reichweite dieses Schutzes nach den §§ 11 ff., §§ 44a ff. UrhG und die Einräumung von Nutzungsrechten nach den §§ 31 ff. UrhG.

#### *(1) Urheberrechtlich geschütztes Werk*

Ob der Livestream als urheberrechtlich geschütztes Filmwerk<sup>313</sup> zu qualifizieren ist, richtet sich nach einer einzelfallbezogenen wertenden Betrachtung gemäß § 1, § 2 Abs. 1 Nr. 6, § 2 Abs. 2 UrhG<sup>314</sup>. Insoweit ergeben sich Bedenken, da es sich jedenfalls vorrangig um eine rein „technische“ Übertragung handelt, bei der schöpferische Elemente (etwa Kamera-

---

<sup>312</sup> Vgl. § 72 Abs. 1, § 87 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 4 UrhG.

<sup>313</sup> Da Filme aus einer Aneinanderreihung von einzelnen Bildern bestehen (vgl. *Schulze* [Fn. 310], § 2 UrhG Rn. 204) und für die Öffentlichkeitsarbeit im Internet grundsätzlich auch eine Nutzung von Einzelbildern in Betracht kommt, können insoweit prinzipiell auch die Rechte an Lichtbildwerken (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 UrhG) bzw. Lichtbildern (§ 72 UrhG) betroffen sein (vgl. auch § 89 Abs. 4 UrhG). Insoweit gelten die nachfolgenden Ausführungen entsprechend.

<sup>314</sup> § 1 UrhG: „Die Urheber von Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst genießen für ihre Werke Schutz nach Maßgabe dieses Gesetzes.“

§ 2 Abs. 1 Nr. 6 UrhG: „Zu den geschützten Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst gehören insbesondere: ... Filmwerke einschließlich der Werke, die ähnlich wie Filmwerke geschaffen werden ...“

§ 2 Abs. 2 UrhG: „Werke im Sinne dieses Gesetzes sind nur persönliche geistige Schöpfungen.“

führung, gestalterische Effekte, Bildschnitt, Dramaturgie) gerade nicht im Vordergrund stehen.<sup>315</sup> Es wird vielmehr aus festen Kamerapositionen wechselnd, allerdings ohne ausgeprägte Bildregie eher „statisch“ übertragen.<sup>316</sup> Damit könnte es an der erforderlichen Schöpfungshöhe fehlen (vgl. § 2 Abs. 2 UrhG),<sup>317</sup> so dass allein Leistungsschutzrechte maßgeblich sein könnten (zu diesen nachfolgend bb))<sup>318</sup>. Dass der Livestream durch den Landtag in der Regel nicht gespeichert wird,<sup>319</sup> steht seiner Einordnung als Filmwerk allerdings nicht entgegen<sup>320</sup>.

Bejahte man demgegenüber die Entstehung eines Urheberrechts, käme es weitergehend auf Folgendes an:

Der Livestream könnte der Urheberrechtsfreiheit des § 5 Abs. 2 UrhG<sup>321</sup> unterfallen. Nach dieser Norm genießen andere als die in § 5 Abs. 1 UrhG genannten amtlichen Werke (dort insbesondere Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen) keinen Urheberrechtsschutz, wenn sie „im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind“. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn eine „möglichst weite und ungehinderte Verbreitung“ gewollt ist.<sup>322</sup> Insoweit ist das Interesse des Landtages an der Information der Öffentlichkeit in den Blick zu nehmen, dem die Durchführung des Livestreams dient. Immerhin besteht hierzu keine Verpflichtung. Es handelt sich vielmehr um ein freiwilliges Informationsangebot, das für ein spezifisches Verbreitungsinteresse

---

<sup>315</sup> Vgl. zu technischen und redaktionellen Gesichtspunkten für die Beurteilung der Staatsferne des Parlamentsfernsehens des Deutschen Bundestag *Hilbert*, Das Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, NVwZ 2021, 447, 448 f. m.w.N.; *Goerlich/Laier*, „Parlamentsfernsehen“ und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages, ZUM 2008, 475, 482; *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, S. 43 f.

<sup>316</sup> Vgl. zu den Gestaltungsmöglichkeiten der Bildregie bei einer Fußballübertragung, die wegen ihrer individuellen Prägung den Werkschutz begründen soll, OLG Frankfurt, Urt. vom 14. Dez. 2021, Az. 11 U 53/21, juris, Rn. 24 ff.; anders die Vorinstanz.

<sup>317</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 2 UrhG Rn. 32, 33, 39, 43, 45, 47, 49; *Manegold/Czernik*, in: Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, 6. Aufl. 2022, § 95 UrhG Rn. 12.

<sup>318</sup> In Abgrenzung zu den Filmwerken (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 UrhG) werden Filme mit nicht hinreichender Schöpfungshöhe mit Blick auf § 95 UrhG auch als „Laufbilder“ bezeichnet, wenn gleich es im vorliegenden Zusammenhang auf diese Norm nicht entscheidungserheblich ankommt (siehe nachfolgend zu bb) (1)).

<sup>319</sup> Vgl. Satz 3 der „Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“, S. 102.

<sup>320</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 2 UrhG Rn. 205.

<sup>321</sup> Normzitat siehe S. 40.

<sup>322</sup> Vgl. *Ahlberg/Lauber-Rönsberg*, in: Ahlberg/Götting/Lauber-Rönsberg, BeckOK Urheberrecht, 33. Edition (15. Jan. 2022), § 5 UrhG Rn. 19; BT-Drs. 4/270, S. 39.

sprechen könnte. Demgegenüber lässt sich jedoch auch vertreten, dass der Landtag – anders als in den in § 5 Abs. 1 UrhG genannten Fällen – kein eigenständiges, originäres und prägendes Informations- und Verbreitungsinteresse besitzt, das aus seinen verfassungsrechtlichen Aufgaben unmittelbar resultiert, sondern lediglich einen über das rechtlich Gebotene hinausgehenden Service anbietet.<sup>323</sup> Bei wertender Betrachtung dürften die besseren Gründe dafür sprechen, dass ein etwaig bestehender urheberrechtliche Schutz nicht gemäß § 5 Abs. 2 UrhG entfällt.

## (2) *Urheber, Miturheber, Nutzer, Nutzungsverträge und Nutzungsrechte*

Sollte der Livestream dem Urheberrechtsschutz unterfallen, ist nicht der Landtag Urheber (§ 7 UrhG) des Livestreams. Denn das Urheberrecht entsteht bei der Person, die den Livestream unmittelbar anfertigt.<sup>324</sup> Sind dies mehrere Personen, sind sie Miturheber (§ 8 UrhG). Für die Anfertigung des Livestreams kann sich der Landtag sowohl der Beschäftigten der Landtagsverwaltung bedienen, als auch einen externen Auftragnehmer – eine Einzelperson oder eine Gesellschaft – beauftragen.<sup>325</sup> In beiden Fällen ist es jedoch erforderlich, dass dem Landtag die für die Nutzung des Livestreams erforderlichen Rechte im Ergebnis zustehen, ihm also das ausschließliche Nutzungsrecht<sup>326</sup> unbeschränkt und zur weitergehenden Übertragung sowie zur öffentlichen Zugänglichmachung eingeräumt wird (vgl. § 29 Abs. 2, § 31, § 34, § 35 UrhG). Werden Beschäftigte der Landtagsverwaltung bei der Anfertigung des Livestreams tätig, kann von der erforderlichen Rechtseinräumung in Ausübung des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses ausgegangen werden (vgl. auch § 43 UrhG).<sup>327</sup> Die Lizenzierung an Dritte (Fraktionen bzw. Abgeordnete) durch den Landtag zur weitergehenden Nutzung durch diese liegt dabei – insbesondere wegen der geringen

---

<sup>323</sup> Vgl. auch BGH, Urt. vom 20. Juli 2006, Az. I ZR 185/03, juris, Rn. 16 ff.; BVerwG, Urt. vom 25. Juni 2015, Az. 7 C 1/14, juris, Rn. 31 ff.

<sup>324</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 12. Mai 2010, Az. I ZR 209/07, juris, Rn. 10.

<sup>325</sup> Derzeit erfolgt die Anfertigung des Livestreams auf vertraglicher Grundlage mit einer GmbH durch deren Beschäftigte, wobei die angefertigten Aufnahmen der Landtagsverwaltung zur weiteren Verwendung zur Verfügung gestellt werden.

<sup>326</sup> Demgegenüber ist das Urheberrecht grundsätzlich nicht übertragbar (§ 29 Abs. 1 UrhG).

<sup>327</sup> Nach BGH, Urt. vom 12. Mai 2010, Az. I ZR 209/07, juris, Rn. 12, „ist dem berechtigten Interesse des Dienstherrn an einer rechtlich gesicherten Verwertung der Werke Rechnung zu tragen, die seine Bediensteten in Erfüllung ihrer Dienstpflichten geschaffen haben. Deshalb ist davon auszugehen, dass ein Beamter, der in Erfüllung seiner Dienstpflichten ein Werk geschaffen hat, seinem Dienstherrn stillschweigend sämtliche Nutzungsrechte einräumt, die dieser zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt“. Vgl. auch OLG Karlsruhe, Urt. vom 3. Juni 2013, Az. 6 U 72/12, juris, Rn. 23; BVerwG, Urt. vom 25. Juni 2015, Az. 7 C 1/14, juris, Rn. 40 f.; *Dreier* (Fn. 121), § 43 UrhG Rn. 1, 10 f., 18 ff.

Schöpfungshöhe und der erwartbaren Kenntnis der Beschäftigten von der weitergehenden Nutzung des Livestreams – ebenfalls im Rahmen des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses, selbst wenn es insoweit an ausdrücklichen Abreden fehlt. Wird ein externer Auftragnehmer für den Landtag tätig, so bedarf es der erforderlichen Rechtseinräumung an den Landtag auf vertraglicher Grundlage.<sup>328</sup>

Vorliegend kann im dargestellten Rechtsrahmen nach der Interessenlage des Landtages davon ausgegangen werden, dass der Landtag befugt ist, die Nutzungsrechte an Dritte zu übertragen (§ 34 Abs. 1 UrhG).<sup>329</sup> Insoweit regelt § 31 UrhG allerdings nur die Einräumung des Nutzungsrechts (Verfügung), nicht hingegen das zu Grunde liegende schuldrechtliche Verpflichtungsgeschäft. Bei diesem handelt es sich „um schuldrechtliche Verträge eigener Art, in denen verschiedene Elemente des Kauf-, Miet-, Pacht- oder anderer Vertragsarten in Frage kommen können, je nachdem, welcher Zweck mit dem Vertrag verfolgt wird“<sup>330</sup>. Inhalt und Umfang der Rechtseinräumung des Landtages an den Livestream abrufende Dritte ergeben sich auf Grundlage des vom Landtag angebotenen und von der jeweiligen den Livestream abrufenden Person angenommenen Vertrags über die Nutzung des Livestreams unter Einschluss der „Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“ des Landtages (zu diesen nachfolgend zu (3)).<sup>331</sup>

Alle den Livestream (auch mittelbar) nutzenden Personen bedürfen der Einräumung der die jeweilige Nutzung konkret umfassenden Rechte durch den Landtag (vgl. § 15 UrhG). Sind die einen Mitschnitt des Livestreams anfertigende und die den Mitschnitt für die Öffentlichkeitsarbeit nutzende Person nicht identisch, bedürfen beide der Einräumung der durch ihre jeweilige Nutzung berührten Rechte. Insoweit kommen sowohl das Vervielfältigungsrecht (§ 16 UrhG) als auch das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19a UrhG) in Betracht. Die Reihung von Urhebern und Nutzern kann sich in diesen Fällen wie folgt darstellen:

---

<sup>328</sup> Vgl. auch die Auslegungsregel des § 89 Abs. 1 UrhG. Entsprechende Verträge liegen dem Parlamentarischen Beratungsdienst allerdings nicht vor.

<sup>329</sup> Vgl. auch *Wandtke* (Fn. 310), § 43 UrhG Rn. 80 ff.

<sup>330</sup> *Dreier* (Fn. 121), § 31 UrhG Rn. 15. Vgl. auch BGH, Urt. vom 23. April 1954, Az. I ZR 139/53, juris, Rn. 28; BGH, Urt. vom 3. Nov. 1988, Az. I ZR 242/86, juris, Rn. 31 ff.

<sup>331</sup> Vgl. zu schuldrechtlichen und dinglichen Beschränkungen *Dreier* (Fn. 121), § 31 UrhG Rn. 27 ff.

Livestream anfertigende Person(en) → ggf.: externer Auftragnehmer → Landtag →  
Mitschnitt anfertigende Person → für Öffentlichkeitsarbeit nutzende Person.

(a) *Vervielfältigungsrecht (§ 16 UrhG)*

Bei der Anfertigung von Mitschnitten liegt die Nutzung des Livestreams in der (auszugsweisen) Speicherung – etwa durch digitale Aufzeichnung auf einer Festplatte – und stellt sich grundsätzlich als Ausübung des Vervielfältigungsrechts gemäß § 16 UrhG dar.<sup>332</sup> Das Vervielfältigungsrecht ist das Recht, Vervielfältigungsstücke des Werkes herzustellen, also „jede körperliche Festlegung des Werkes, die geeignet ist, das Werk den menschlichen Sinnen auf irgendeine Weise unmittelbar oder mittelbar wahrnehmbar zu machen“<sup>333</sup>. Hierzu zählen insbesondere das Speichern auf der Festplatte eines Computers<sup>334</sup>, das Speichern auf der Homepage und das Herunterladen aus dem Internet<sup>335</sup> sowie das Einstellen in das Internet<sup>336</sup>. Anderes gilt, wenn sich eine – technisch notwendige – Zwischenspeicherung lediglich als vorübergehende Vervielfältigungshandlung gemäß § 44a UrhG<sup>337</sup> darstellt.<sup>338</sup>

Die öffentliche Zugänglichmachung im Internet durch die Fraktionen bzw. Abgeordneten setzt die Speicherung und somit die Ausübung des Vervielfältigungsrechts voraus.<sup>339</sup>

---

<sup>332</sup> Vgl. LG München I, Urt. vom 16. Juli 2003, Az. 21 O 8790/03, ZUM-RD 2003, S. 607, 610; KG, Urt. vom 23. Nov. 2001, Az. 5 U 188/01, juris, Rn. 34; *Schulze* (Fn. 310), § 16 UrhG Rn. 7 m.w.N.

<sup>333</sup> *Schulze* (Fn. 310), § 16 UrhG Rn. 6 unter Hinweis auf die amtliche Begründung. Vgl. auch BGH, Urt. vom 4. Okt. 1990, Az. I ZR 139/89, juris, Rn. 60.

<sup>334</sup> Vgl. LG München I, Urt. vom 16. Juli 2003, Az. 21 O 8790/03, ZUM-RD 2003, S. 607, 610; KG, Urt. vom 23. Nov. 2001, Az. 5 U 188/01, juris, Rn. 34.

<sup>335</sup> Vgl. KG, Urt. vom 24. Juli 2001, Az. 5 U 9427/99, juris, Rn. 40 ff.

<sup>336</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 18. Sep. 2014, Az. I ZR 76/13, juris, Rn. 35.

<sup>337</sup> § 44a UrhG: „Zulässig sind vorübergehende Vervielfältigungshandlungen, die flüchtig oder begleitend sind und einen integralen und wesentlichen Teil eines technischen Verfahrens darstellen und deren alleiniger Zweck es ist, 1. eine Übertragung in einem Netz zwischen Dritten durch einen Vermittler oder 2. eine rechtmäßige Nutzung eines Werkes oder sonstigen Schutzgegenstands zu ermöglichen, und die keine eigenständige wirtschaftliche Bedeutung haben.“

<sup>338</sup> Hierunter fallen vorübergehende Vervielfältigungen, „die technisch unumgänglich sind“ (*Schulze* [Fn. 310], § 16 UrhG Rn. 4).

<sup>339</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 29. April 2010, Az. I ZR 69/08, juris, Rn. 15 ff.; *Dreier* (Fn. 121), § 19a UrhG Rn. 1.

(b) *Recht der öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19a UrhG), Verbreitungsrecht (§ 17 UrhG)*

Die – letztlich angestrebte – Nutzung für die Öffentlichkeitsarbeit liegt in der Zurverfügungstellung zum Abruf von dem Livestream mittels Mitschnitts entnommenen Teilen – unabhängig von deren Länge (ein oder mehrere Einzelbilder oder Filmsequenz) – auf dem eigenen Internetauftritt der Fraktionen bzw. Abgeordneten.<sup>340</sup> Eine solche Zurverfügungstellung im Internet unterfällt dem Recht der öffentlichen Zugänglichmachung gemäß § 19a UrhG.<sup>341</sup> Dieses Recht unterscheidet sich von den Rechten gemäß §§ 19, 20, 21, 22 UrhG dadurch, dass das Werk den Endnutzern nicht nur zeitgleich zugänglich gemacht wird.<sup>342</sup> Es umfasst auch „den Akt der Übermittlung des durch das Bereithalten zum Abruf öffentlich zugänglich gemachten Werkes“<sup>343</sup>.

Demgegenüber ist das Verbreitungsrecht gemäß § 17 UrhG das Recht, „das Original oder Vervielfältigungsstücke des Werkes der Öffentlichkeit anzubieten oder in Verkehr zu bringen“ (§ 17 Abs. 1 UrhG). Da hierunter nur die Verbreitung eines Werkes in körperlicher Form fällt (vgl. § 15 Abs. 1 Hs. 1 UrhG), das Bereitstellen des Mitschnitts auf dem eigenen Internetauftritt zum Abruf jedoch nur die Gelegenheit zur (unkörperlichen) Wahrnehmung einräumt und sich daher gerade nicht unmittelbar auf Vervielfältigungsstücke stützt, richtet sich diese Verbreitung über den Internetauftritt als Verbreitung in unkörperlicher Form ausschließlich nach § 15 Abs. 2 UrhG, hier konkret nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2, § 19a UrhG.<sup>344</sup>

---

<sup>340</sup> Weitergehende Nutzungen – bspw. eines dem Livestream entnommenen Einzelbilds für eine gedruckte Broschüre – liegen demgegenüber nicht nahe, da insoweit unmittelbare Bildaufnahmen den Qualitätsanforderungen besser nachkommen dürften.

<sup>341</sup> § 19a UrhG: „Das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung ist das Recht, das Werk drahtgebunden oder drahtlos der Öffentlichkeit in einer Weise zugänglich zu machen, dass es Mitgliedern der Öffentlichkeit von Orten und zu Zeiten ihrer Wahl zugänglich ist.“

Vgl. etwa BGH, Urt. vom 21. Sep. 2017, Az. I ZR 11/16, juris, Rn. 19 m.w.N.; BGH, Urt. vom 20. Juni 2013, Az. I ZR 55/12, juris, Rn. 16; BGH, Urt. vom 29. April 2010, Az. I ZR 69/08, juris, Rn. 19 m.w.N.

<sup>342</sup> Vgl. *Dreier* (Fn. 121), § 19a UrhG Rn. 1.

<sup>343</sup> *Dreier* (Fn. 121), § 19a UrhG Rn. 1 m.w.N., auch zur Gegenauffassung.

<sup>344</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 15. Mai 1986, Az. I ZR 22/84, juris, Rn. 11. Vgl. auch *Schulze* (Fn. 310), § 17 UrhG Rn. 5 f. m.w.N., unter Hinweis auf *Stieper*, Von der Verbreitung „unkörperlicher“ Vervielfältigungsstücke zum Recht auf Weitergabe in elektronischer Form, Festschrift Schulze, 2017, S. 107, 114: „Ein Recht auf Weitergabe in elektronischer Form müsste erst noch gesondert geregelt werden“.

(3) *„Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“ des Landtages*

Die Nutzungsrechtseinräumungen bestimmen sich vorrangig nach vertraglichen Regelungen, subsidiär nach den gesetzlichen Bestimmungen. Der Landtag ermöglicht durch seinen Internetauftritt den Abruf und die näher bestimmte weitere Nutzung des Livestreams. Die dort zum Abruf bereitgestellten „Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“ sind Allgemeine Geschäftsbedingungen, deren Einbeziehung in den Vertrag über die Nutzung des Livestreams gemäß § 305 BGB zu beurteilen ist.

Die „Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“ des Landtages lauten:

„Der Landtag Brandenburg überträgt öffentliche Sitzungen des Plenums, von Ausschüssen und Gremien sowie ausgewählte sonstige Veranstaltungen des Landtages per Livestream auf der Landtagswebsite. Der Landtag Brandenburg besitzt die Nutzungsrechte an den angebotenen Streams. Eine Speicherung durch den Landtag erfolgt in der Regel nicht.

Das Videomaterial kann in einem durch den Zweck der Berichterstattung gebotenen Umfang im Sinne des § 50 UrhG durch Medien sowie für Online- und multimediale Veröffentlichungen genutzt werden. Eine darüber hinaus gehende Nutzung ist nur mit vorheriger Zustimmung des Landtages Brandenburg zulässig. Dies gilt ebenso für die Fraktionen im Landtag Brandenburg wie für nichtgewerbliche Zwecke im Bereich der politischen Bildung. Eine Nutzung für kommerzielle Zwecke, insbesondere für Werbezwecke, ist nicht zulässig.

Jegliche Bearbeitung, Umgestaltung oder Manipulation von Aufnahmen eines Livestreams, die über Farbkorrekturen, Ausschnitte und Verkleinerungen hinausgeht, ist unzulässig und nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung seitens des Landtages Brandenburg erlaubt. Bild und/oder Ton dürfen nicht in einem sinnentstellenden Zusammenhang oder sinnentstellend verkürzt wiedergegeben werden. Die Nutzerin bzw. der Nutzer trägt die Verantwortung für die wahrheitsgemäße Bezeichnung des Streams.

Bei Missbrauch behält sich der Landtag Brandenburg vor, die Nutzung von Aufzeichnungen durch einzelne Nutzerinnen und Nutzer auch für die Zukunft zu untersagen.

Die Medien sind bei einer Nutzung von Aufzeichnungen aus dem Landtag Brandenburg insbesondere zur Beachtung der publizistischen Grundsätze des Deutschen Presserates (Pressekodex) verpflichtet. Die Zustimmung zur Nutzung von Bild- und Tonmaterial umfasst nicht die Zusicherung, dass die abgebildeten Personen, die Inhaberinnen und Inhaber der Rechte an abgebildeten Werken oder die Inhaberinnen und Inhaber von Marken- und sonstigen Schutzrechten die Einwilligung zu einer öffentlichen Wiedergabe erteilt haben. Die Einholung der im Einzelfall notwendigen Einwilligungen Dritter obliegt allein der Nutzerin bzw. dem Nutzer. Sie bzw. er hat die Persönlichkeits-, Urheber-, Marken- und sonstigen Schutzrechte von abgebildeten Personen, Werken, Gegenständen oder Zeichen

selbst zu beachten. Bei Missachtung solcher Rechte ist allein die Nutzerin bzw. der Nutzer etwaigen Dritten gegenüber schadenersatzpflichtig.

Bei Verwendung von Bild- und/oder Tonmaterial ist die Quelle ‚Landtag Brandenburg‘ anzugeben. Dies gilt auch für elektronische Publikationen wie z. B. Internetauftritte. Der Landtag Brandenburg behält sich vor, Nutzerinnen und Nutzer zur Angabe darüberhinausgehender Informationen zu verpflichten.

#### Haftungsausschluss für Aufzeichnungen mit Dolmetschung

Die Dolmetschleistung dient dem Zweck, mündliche Kommunikation zu ermöglichen, und stellt kein Wortprotokoll oder eine Übersetzung des Gesagten dar. Analog gilt dies auch für Gebärdendolmetschen. Ausschließlich die Originalrede bzw. ihre überprüfte Übersetzung sind verbindlich. Hinsichtlich der Ausübung ihrer Tätigkeit übernehmen Dolmetscherinnen und Dolmetscher keine Haftung.“<sup>345</sup>

#### *(a) Einräumung von Nutzungsrechten*

Diese Nutzungsbedingungen differenzieren in ihrem 2. Absatz für die Rechtseinräumung nach unterschiedlichen Anknüpfungspunkten (hierzu nachfolgend (aa)) und nehmen wenig eindeutig auf § 50 UrhG Bezug (hierzu nachfolgend (bb)). Beides erschwert es, den Umfang der Einräumung von Nutzungsrechten eindeutig zu bestimmen. Ferner wird ein Abschluss des Vertrags über die Nutzung des Livestreams nur den Personen angetragen, die den Livestream auf dem Internetauftritt des Landtages selbst abrufen. Nutzt hingegen eine Person einen Mitschnitt des Livestreams, ohne den Livestream zuvor auf dem Internetauftritt des Landtages selbst abgerufen zu haben, fragt sich, ob für diese Person überhaupt eine Berechtigung zur Nutzung des Livestreams auf vertraglicher Grundlage besteht (hierzu nachfolgend (cc)).

#### *(aa) Anknüpfungspunkte für die Rechtseinräumung*

Die Nutzungsbedingungen unterscheiden sowohl nach der Gruppe der Nutzer („Medien“, „Fraktionen“, sonstige Nutzer) als auch nach der Art der Nutzung („Online- und multimediale Veröffentlichungen“, „darüber hinaus gehende Nutzung“), dem Zweck der Nutzung („nicht-gewerbliche Zwecke im Bereich der politischen Bildung“, „kommerzielle Zwecke“, „insbesondere Werbezwecke“, sonstige Zwecke) und dem Umfang der Nutzung („in einem durch den Zweck der Berichterstattung gebotenen Umfang im Sinne des § 50 UrhG“, „darüber

---

<sup>345</sup> Hier abrufbar:

[https://www.landtag.brandenburg.de/de/impressum/nutzungsbedingungen\\_fuer\\_den\\_abruf\\_des\\_livestreams/24902](https://www.landtag.brandenburg.de/de/impressum/nutzungsbedingungen_fuer_den_abruf_des_livestreams/24902).



hinaus gehende Nutzung“). Sie differenzieren somit – anders als die gesetzlichen Bestimmungen – zwischen Medien und Fraktionen auf der einen Seite und (nicht privilegierten) Dritten auf der anderen Seite, zu denen auch die Abgeordneten gehören. Unabhängig von dieser Unterscheidung nach Nutzern wird die Nutzung „für Online- und multimediale Veröffentlichungen“ gestattet und so gegenüber anderen Nutzungsarten privilegiert. Auch wenn die unterschiedlichen Anknüpfungspunkte der Nutzungsbedingungen die Rechtseinräumung unübersichtlich erscheinen lässt, genügt es hier festzustellen, dass die vorliegend zu beleuchtende Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und Abgeordneten im Internet den genannten „Online-Veröffentlichungen“ unterfällt.

*(bb) Bezugnahme auf § 50 UrhG*

Der Umfang der zulässigen Nutzung wird durch die Bezugnahme auf § 50 UrhG wohl begrenzt („in einem durch den Zweck der Berichterstattung gebotenen Umfang im Sinne des § 50 UrhG“). Insoweit ist jedoch zum einen nicht eindeutig, ob sich diese Begrenzung nur auf den Nutzer („Medien“) oder auch auf die Nutzungsart („Online- und multimediale Veröffentlichungen“) bezieht. Zum anderen bleibt der genaue Umfang der Bezugnahme auf § 50 UrhG unklar. Es könnten die in § 50 UrhG genannten „Tagesereignisse“ und/oder der weitere Normbestandteil des § 50 UrhG („in einem durch den Zweck gebotenen Umfang“) gemeint sein. Sollten die in § 50 UrhG genannten „Tagesereignisse“ in Bezug genommen werden, wäre die Einräumung von Nutzungsrechten in den Nutzungsbedingungen des Landtages durch die erforderliche Tagesaktualität der Ereignisse begrenzt (vgl. hierzu Fn. 354).

*(cc) 3-Personen-Verhältnis*

Die Einräumung von Nutzungsrechten durch den 2. Absatz der Nutzungsbedingungen erfolgt nur gegenüber den Personen, die den Livestream des Landtages abrufen und dabei einen entsprechenden Nutzungsvertrag schließen. Anderen Personen werden die Nutzungsrechte hingegen nicht unmittelbar eingeräumt, da es an einem entsprechenden Vertragsschluss fehlt und selbst die einseitige Nutzungsrechtseinräumung durch den Landtag den Zugang einer entsprechenden Willenserklärung voraussetzt. Eine Erklärung an die Allgemeinheit ohne spezifischen Empfänger ist nicht möglich.

Nutzt eine Person einen Mitschnitt des Livestreams für die Öffentlichkeitsarbeit, ohne zuvor den Livestream des Landtages selbst abgerufen zu haben, fehlt es mangels Nutzungsver-

trags mit dem Landtag an der Einräumung der im 2. Absatz der Nutzungsbedingungen aufgeführten Nutzungsrechte. Jede Nutzung für die Öffentlichkeitsarbeit erfolgte dann ohne die vorherige Einräumung entsprechender Rechte durch den Landtag. Es blieben – soweit einschlägig – nur die gesetzlich erlaubten Nutzungen.

Allerdings ist ergänzend zu erwägen, ob die Einräumung der Nutzungsrechte mittels der den Mitschnitt anfertigenden Person, die den Livestream zwangsläufig selbst abgerufen hat, erfolgen könnte. Zwar ist eine Weiterübertragung von Nutzungsrechten grundsätzlich möglich, es fehlt in den Nutzungsbedingungen aber an der Einräumung einer entsprechenden Befugnis zur Weiterübertragung der Rechte, so dass eine Nutzungsrechtsübertragung auf diesem Weg ebenfalls ausscheidet.

Ferner könnte die Einräumung der Nutzungsrechte durch den Landtag im Wege der Weiterleitung – die den Mitschnitt anfertigende Person könnte Erklärungsbote sein – erwogen werden. Hierfür spricht, dass der Landtag in dem von ihm gesetzten Rechtsrahmen die Veröffentlichung des Livestreams unabhängig von der konkreten Person des jeweiligen Rechtsempfängers einräumt. Nach seiner Interessenlage dürfte einer Übertragung der Nutzungsrechte daher nicht entgegenstehen, dass die den Livestream abrufende Person und die ihn für die Öffentlichkeitsarbeit nutzende Person nicht identisch sind. Rechtlich zwingend ist eine solche Konstruktion der Rechtseinräumung jedoch nicht.

Schließlich könnte aus einer dauerhaften Duldung des Landtages i.V.m. Gleichbehandlungsaspekten auf die nachträgliche Genehmigung all jener Nutzungen des Livestreams für die Öffentlichkeitsarbeit geschlossen werden, die sich innerhalb des durch die Nutzungsbedingungen eingeräumten Rechtsrahmens halten, jedoch durch Personen erfolgten, mit denen mangels persönlichen Abrufs des Livestreams ein Nutzungsvertrag nicht geschlossen worden war. Allerdings ist auch eine solche Konstruktion rechtlich nicht zwingend.

#### *(b) Zwischenergebnis*

Für die hier zu beurteilenden Nutzungen des Livestreams des Landtages im Rahmen von Internetauftritten der Fraktionen bzw. Abgeordneten für die eigene Öffentlichkeitsarbeit mittels Mitschnitts ergeben sich aus den Nutzungsbedingungen des Landtages für „Online- und multimediale Veröffentlichungen“ jedenfalls im Ausgangspunkt die erforderlichen Rechte. Unklar ist jedoch, welche Bedeutung der Bezugnahme auf § 50 UrhG beizumessen ist. Sollte die Nutzungsberechtigung auf „Tagesereignisse“ im Sinne des § 50 UrhG beschränkt

sein, wäre das Bestehen einer dauerhaften Tagesaktualität erforderlich, solange die Inhalte zum Abruf im Internet bereitgehalten werden. Weitergehende Nutzungen des Livestreams bedürften der vorherigen Zustimmung des Landtages.

Kann sich eine den Livestream für die Öffentlichkeitsarbeit mittels Mitschnitt nutzende Person mangels eigenen Abrufs des Livestreams und damit mangels Vertragsschlusses mit dem Landtag nicht auf eine unmittelbare Rechtseinräumung stützen, ist sie auf die gesetzlich erlaubten Nutzungen (zu diesen nachfolgend) beschränkt. Denn die Nutzungsbedingungen bieten keinen Anhaltspunkt dafür, dass eine den Livestream abrufende Person berechtigt ist, die ihr übertragenen Rechte selbst weiter zu übertragen. Es könnte allenfalls erwogen werden, dass diese Person die Nutzungsrechte als Erklärbote weitergibt, da der Landtag die Veröffentlichung des Livestreams durch seine Nutzungsbedingungen grundsätzlich allgemein einräumt und nicht auf konkrete Personen individuell bezieht. Rechtlich zwingend ist eine solche Konstruktion der Rechtseinräumung jedoch nicht. Entsprechendes gilt für die Möglichkeit, aus einer Duldungspraxis des Landtages auf eine nachträgliche Genehmigung all jener Nutzungen des Livestreams durch die Fraktionen bzw. Abgeordneten für ihre Öffentlichkeitsarbeit zu schließen, für die Nutzungsrechte zuvor nicht eingeräumt worden sind.

Für die letztlich rechtmäßig eingeräumten Nutzungen des Livestreams besteht nach den Nutzungsbedingungen – mit Ausnahme von Farbkorrekturen, Ausschnitten und Verkleinerungen – ein Verbot der Bearbeitung, Verfremdung und Sinnentstellung. Sodann besteht ein absolutes Verbot der „Nutzung für kommerzielle Zwecke, insbesondere für Werbezwecke“, das sich auch auf „Online- und multimediale Veröffentlichungen“ erstreckt. Hierunter fällt jedoch die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und Abgeordneten nicht (siehe bereits zu Frage 2).

#### *(4) Gesetzlich erlaubte Nutzungen*

Unabhängig von Rechtseinräumungen auf vertraglicher Grundlage kommen auch Nutzungen auf gesetzlicher Grundlage in Betracht. Denn das Urheberrecht besteht nur in den Schranken der gesetzlich erlaubten Nutzungen (§§ 44a ff. UrhG).<sup>346</sup> Angesichts der durch

---

<sup>346</sup> Vgl. Dreier (Fn. 121), UrhG vor § 44a Rn. 1, 3, 7.

den Livestream aus den Landtagssitzungen übertragenen Inhalte sind vorliegend die Nutzung öffentlicher Reden gemäß § 48 UrhG und die Berichterstattung über Tagesereignisse gemäß § 50 UrhG in den Blick zu nehmen.

Die gemäß § 48 und § 50 UrhG zulässigen Nutzungen können durch die „Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“ nicht<sup>347</sup> – jedenfalls nicht im Rahmen allgemeiner Geschäftsbedingungen (vgl. § 307 Abs. 2 Nr. 1 BGB<sup>348</sup>) – wirksam abbedungen werden.

(a) *Öffentliche Reden (§ 48 UrhG)*

Zu den gesetzlich erlaubten Nutzungen gehören für öffentliche Reden die des § 48 Abs. 1 UrhG:

„Zulässig ist

1. die Vervielfältigung und Verbreitung von Reden über Tagesfragen in Zeitungen, Zeitschriften sowie in anderen Druckschriften oder sonstigen Datenträgern, die im Wesentlichen den Tagesinteressen Rechnung tragen, wenn die Reden bei öffentlichen Versammlungen gehalten oder durch öffentliche Wiedergabe im Sinne von § 19a oder § 20 veröffentlicht worden sind, sowie die öffentliche Wiedergabe solcher Reden,

2. die Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe von Reden, die bei öffentlichen Verhandlungen vor staatlichen, kommunalen oder kirchlichen Organen gehalten worden sind.“

Die Norm erlaubt zustimmungs- und vergütungsfrei<sup>349</sup> die Vervielfältigung, die Verbreitung und die öffentliche Wiedergabe von „Reden“, zu denen die in den (öffentlichen) Landtagssitzungen gehaltenen Reden und wegen des Kontextes auch die sonstigen Wortbeiträge (vgl. auch § 29 GOLT) zu zählen sind.<sup>350</sup> Der Anwendung der Norm dürfte jedoch entgegenstehen, dass für die Anfertigung eines Mitschnitts und auch für dessen Nutzung für die Öffentlichkeitsarbeit der Livestream selbst (also die Berichterstattung über einen Vorgang im Landtag) und nicht nur der durch den Livestream übertragene Vorgang im Landtag (also

---

<sup>347</sup> Vgl. *Lüft*, in: Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, 6. Aufl. 2022, vor § 44a UrhG Rn. 2; *Stieper*, in: Schriker/Loewenheim, Urheberrecht, 6. Aufl. 2020, vor §§ 44a ff. UrhG Rn. 56. Vgl. auch *Wirth*, in: Eichelberger/Wirth/Seifert, Urheberrechtsgesetz, 4. Aufl. 2022, vor § 44a UrhG Rn. 1.

<sup>348</sup> § 307 Abs. 2 Nr. 1 BGB: „Eine unangemessene Benachteiligung ist im Zweifel anzunehmen, wenn eine Bestimmung ... mit wesentlichen Grundgedanken der gesetzlichen Regelung, von der abgewichen wird, nicht zu vereinbaren ist ...“

<sup>349</sup> *Dreier* (Fn. 121), § 48 UrhG Rn. 9.

<sup>350</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 48 UrhG Rn. 8, § 2 UrhG Rn. 83; *Wilhelmi* (Fn. 242), S. 224.

das Werk, über das berichtet wird) genutzt wird. Der Wortlaut des § 48 UrhG dürfte die hier maßgebliche Nutzung des Livestreams wohl nicht erfassen.

Hierfür spricht auch ein Urteil des Kammergerichts, das für § 50 UrhG – bei dem der Bezugspunkt der Norm vergleichbar das „Ereignis“ (Werk) und nicht dessen Abbild (Berichterstattung) ist – eine Erstreckung auf das berichterstattende Material (Filme oder Fotografien) abgelehnt hat:

„Dies ergibt sich bereits daraus, dass § 50 UrhG nur erlaubt, zur Berichterstattung über Tagesereignisse solche Werke – in einem durch den Zweck gebotenen Umfang – zu vervielfältigen oder zu verbreiten, die im Verlauf dieser Ereignisse wahrnehmbar werden. § 50 UrhG, welcher sicherstellen soll, dass die Allgemeinheit in anschaulicher Form über aktuelle Tagesereignisse unterrichtet werden kann, ohne dass der Berichtersteller die Vervielfältigungs- und Verbreitungsrechte an jedem einzelnen der im Zuge der Berichterstattung akustisch oder optisch in Erscheinung tretenden geschützten Werk erwerben müsste, betrifft damit nur von der Berichterstattung berührte Urheberrechte an Gegenständen, über die berichtet wird, nicht aber Urheberrechte am berichterstattenden Material selbst ...“<sup>351</sup>

*(b) Berichterstattung über Tagesereignisse (§ 50 UrhG)*

§ 50 UrhG regelt die zustimmungs- und vergütungsfreie<sup>352</sup> Berichterstattung über Tagesereignisse auch durch Online-Medien<sup>353</sup>:

„Zur Berichterstattung über Tagesereignisse durch Funk oder durch ähnliche technische Mittel, in Zeitungen, Zeitschriften und in anderen Druckschriften oder sonstigen Datenträgern, die im Wesentlichen Tagesinteressen Rechnung tragen, sowie im Film, ist die Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe von Werken, die im Verlauf dieser Ereignisse wahrnehmbar werden, in einem durch den Zweck gebotenen Umfang zulässig.“

Wie bereits vorstehend zu § 48 UrhG ausgeführt, dürfte die Nutzung des Livestreams – anders als eine unmittelbare Berichterstattung bspw. über eine parlamentarische Rede – gerade nicht von § 50 UrhG umfasst sein. Unabhängig davon ist der Anwendungsbereich der

---

<sup>351</sup> KG, Beschl. vom 6. April 2011, Az. 24 U 1/11, juris, Rn. 14 unter Bezugnahme auf *Dreier* (Fn. 121), § 50 UrhG Rn. 1. Vgl. auch BGH, Urt. vom 17. Dez. 2015, Az. I ZR 69/14, juris, Rn. 13 ff., 18 ff.; OLG Köln, Urt. vom 21. Okt. 2022, Az. 6 U 61/22, juris, Rn. 83 ff.

<sup>352</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 27. März 2012, Az. KZR 108/10, juris, Rn. 23; BGH, Urt. vom 1. Juli 1982, Az. I ZR 119/80, juris, Rn. 21 ff. m.w.N.; *Dreier* (Fn. 121), § 50 UrhG Rn. 1.

<sup>353</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 15/38, S. 19.

Norm dadurch weiter begrenzt, dass hiernach nur eine Berichterstattung über „Tagesereignisse“ zulässig ist.<sup>354</sup>

#### (5) *Beeinträchtigungen des Werks*

Sowohl bei der Nutzung eines Werks auf Grundlage eingeräumter Nutzungsrechte als auch auf Grundlage gesetzlich erlaubter Nutzungen sind Beeinträchtigungen des Werks – hierunter fallen auch Entstellungen und Änderungen,<sup>355</sup> zu denen auch ein auszugsweiser Mitschnitt oder die Herstellung bestimmter Zusammenhänge rechnen kann – nur in gewissen Grenzen zulässig. Insoweit schützen § 14 und § 23 UrhG grundsätzlich nur den Urheber. Ergänzend gilt bei Nutzungsrechtseinräumungen § 39 UrhG und in den Fällen der gesetzlichen Nutzung ferner § 62 UrhG.

#### (a) *Wille des Landtages maßgeblich*

Der gesetzliche Schutz vor Beeinträchtigungen des Werks knüpft an das Einverständnis des Urhebers und somit an dessen Willen an. Entsteht an dem Livestream des Landtages ein Urheberrecht, sind die mit der Anfertigung des Livestreams betrauten Personen Urheber des Livestreams (siehe oben, S. 98 f.). Daher käme es für die Zulässigkeit von Beeinträchtigungen des Livestreams, die durch Dritte im Rahmen der Nutzung des Livestreams erfolgen, grundsätzlich nicht auf das Einverständnis des Landtages an, da dieser nur Nutzungsinhaber und nicht Urheber ist. Der Landtag könnte allenfalls im Rahmen der jeweiligen Nutzungsrechtseinräumungen an Dritte Festlegungen treffen.

Es ist jedoch nicht interessengerecht, für die Frage, ob für Beeinträchtigungen des Livestreams durch Dritte das Einverständnis besteht, auf die den Livestream anfertigenden Personen abzustellen. Denn zum einen tritt der Landtag durch den Livestream nach außen

---

<sup>354</sup> „Unter einem Tagesereignis ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs jedes zur Zeit des Eingriffs in das Urheberrecht aktuelle Geschehen zu verstehen, das für die Öffentlichkeit von Interesse ist, wobei ein Geschehen so lange aktuell ist, wie ein Bericht darüber von der Öffentlichkeit noch als Gegenwartsberichterstattung empfunden wird ...“ (BGH, Beschl. vom 27. Juli 2017, Az. I ZR 228/15, juris, Rn. 36 m.w.N.). Hierbei reicht „ein naher zeitlicher Zusammenhang“ aus (BGH, Urt. vom 1. Juli 1982, Az. I ZR 119/80, juris, Rn. 22). „Beim Bereithalten im Internet kommt es nicht auf die Aktualität im Zeitpunkt des Einstellens an, sondern es muss die Aktualität während der gesamten Dauer des Bereithaltens im Internet fortbestehen“ (Dreier [Fn. 121], § 50 UrhG Rn. 4). § 50 UrhG umfasst somit nicht die dauerhafte öffentliche Zugänglichmachung von Werken in Online-Archiven, so dass urheberrechtlich geschützte Werke zu löschen sind, wenn ihre Aktualität verloren geht (vgl. BGH, Urt. vom 5. Okt. 2010, Az. I ZR 127/09, juris, Rn. 16; Lüft [Fn. 347], § 50 UrhG Rn. 3; vgl. auch KG, Beschl. vom 6. April 2011, Az. 24 U 1/11, juris, Rn. 6).

<sup>355</sup> Vgl. Schulze (Fn. 310), § 14 UrhG Rn. 5.

in Erscheinung. Zum anderen hat vorrangig der Landtag ein unmittelbares Interesse an einer beeinträchtigungsfreien Nutzung des von ihm verantworteten Livestreams, ohne dass die technische Schaffung in den Vordergrund tritt. Schließlich ist die Urheberschaft der Beschäftigten der Landtagsverwaltung im Rahmen ihrer Beschäftigungsverhältnisse bzw. die Urheberschaft Dritter im Rahmen einer externen Beauftragung entstanden, so dass aus den bereits dargelegten Gründen auch die Interessenlage dafür spricht, für die Frage des Einverständnisses auf den Landtag abzustellen. Andernfalls würden die dem Landtag eingeräumten Nutzungsrechte letztlich entwertet werden.

Insoweit wird in der urheberrechtlichen Literatur ausgeführt:

„Ist der Arbeitgeber in der Verwertung der vom Arbeitnehmer geschaffenen Werke bereits recht frei, wenn das Werk nur in Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Arbeits- bzw. Dienstverhältnis geschaffen wurde, muss das zwangsläufig auch für den Großteil der Urheberpersönlichkeitsrechte gelten. Anderenfalls erhielte der Arbeitgeber etwas, was er unter Berufung auf Urheberpersönlichkeitsrechte doch nicht verwerten dürfe ... Entsprechende Korrekturen von Unbilligkeiten sollen dann zB über das Namensnennungsrecht (§ 13 S. 2) erfolgen ... Hierbei sind auch Branchenübungen zu berücksichtigen ...

Grundsätzlich Anwendung findet auch das Änderungs- und Entstellungsverbot (§§ 14, 39), wobei die Änderungsbefugnis des Arbeitgebers weiter reicht als bei sonstigen Nutzungsberechtigten ...“<sup>356</sup>

Aus diesen Gründen besteht vorliegend ein Bedürfnis nach Übertragung auch einzelner urheberpersönlichkeitsrechtlicher Befugnisse an den Landtag. Deren grundsätzliche Zulässigkeit wird – unabhängig von der rechtlichen Konstruktion – bejaht.<sup>357</sup> Insoweit gilt vorliegend: Bleiben Urheberpersönlichkeitsrechte an Nutzungsrechte gebunden und betreffen nicht den Kern des Urheberpersönlichkeitsrechts<sup>358</sup> bzw. ist für den Urheber vorhersehbar, inwieweit er sich durch eine konkrete Vereinbarung seiner Urheberpersönlichkeitsrechte begibt,<sup>359</sup> können neben den Nutzungsrechten auch Urheberpersönlichkeitsrechte (teilweise) übertragen werden.

---

<sup>356</sup> Lindhorst, in: Ahlberg/Götting/Lauber-Rönsberg, BeckOK Urheberrecht, 33. Edition (15. Jan. 2022), § 43 UrhG Rn. 19 f. m.w.N.

<sup>357</sup> Vgl. Wandtke (Fn. 310), § 43 UrhG Rn. 84; vor §§ 31 ff. Rn. 36 ff. Vgl. auch BVerwG, Urt. vom 25. Juni 2015, Az. 7 C 1/14, juris, Rn. 39 ff.

<sup>358</sup> Sog. Theorie von der gebundenen Übertragung (vgl. Wandtke [Fn. 310], vor §§ 31 ff. UrhG Rn. 38 m.w.N.).

<sup>359</sup> Sog. Vorhersehbarkeitslehre (vgl. Wandtke [Fn. 310], vor §§ 31 ff. UrhG Rn. 39 m.w.N.).

Hieraus ergibt sich, dass die Urheber des Livestreams dem Landtag neben den Nutzungsrechten auch das Urheberpersönlichkeitsrecht mit Bezug auf §§ 14, 39 UrhG zur Ausübung übertragen haben. Entsprechendes muss mit Bezug auf § 23 und § 62 UrhG gelten. Danach kommt es für die Zulässigkeit von Beeinträchtigungen des Livestreams allein auf den Willen des Landtages an.

(b) *Entstellung des Werkes (§ 14 UrhG), Änderungen des Werkes (§ 39 UrhG)*

(aa) *Verhältnis der §§ 14, 39 UrhG zueinander*

Die §§ 14, 39 UrhG betreffen unterschiedliche Änderungen des Werks.<sup>360</sup> Die Bestimmungen sind zwar eigenständig, ihnen kommt aber eine gewisse Wechselwirkung zu, so dass sie zusammen zu betrachten sind.

§ 14 UrhG ist die zentrale Bestimmung des urheberrechtlichen Werkschutzes und vermittelt unabhängig vom Rechtsgrund der Nutzung umfassenden Schutz vor Beeinträchtigungen, insbesondere Entstellungen.<sup>361</sup> § 14 UrhG („Entstellung des Werkes“) lautet:

„Der Urheber hat das Recht, eine Entstellung oder eine andere Beeinträchtigung seines Werkes zu verbieten, die geeignet ist, seine berechtigten geistigen oder persönlichen Interessen am Werk zu gefährden.“

§ 39 UrhG („Änderungen des Werkes“) knüpft hingegen an die Einräumung von Nutzungsrechten an und bestimmt:

„(1) Der Inhaber eines Nutzungsrechts darf das Werk, dessen Titel oder Urheberbezeichnung (§ 10 Abs. 1) nicht ändern, wenn nichts anderes vereinbart ist.

(2) Änderungen des Werkes und seines Titels, zu denen der Urheber seine Einwilligung nach Treu und Glauben nicht versagen kann, sind zulässig.“

Kann sich ein Nutzer auf die Einräumung eines Nutzungsrechts (ohne Vereinbarung einer Änderungsbefugnis) berufen, so steht ihm dennoch das Änderungsrecht aus § 39 Abs. 2 UrhG zu. Die Nutzungsrechtseinräumungen und die sich aus § 39 Abs. 2 UrhG ergebenden

---

<sup>360</sup> Vgl. *Bullinger*, in: Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, 6. Aufl. 2022, § 14 UrhG Rn. 2.

<sup>361</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 19. März 2008, Az. I ZR 166/05, juris, Rn. 23; *Schulze* (Fn. 310), § 14 UrhG Rn. 2 f.; *Bullinger* (Fn. 360), § 14 UrhG Rn. 1.



Befugnisse des Nutzers sind auch im Rahmen von § 14 UrhG zu berücksichtigen,<sup>362</sup> da sie andernfalls entwertet würden.

*(bb) Voraussetzungen von § 14 UrhG*

§ 14 UrhG unterfällt – neben Substanzänderungen – auch die Schaffung eines anderen Sachzusammenhangs.<sup>363</sup> Hierzu können grundsätzlich auch Teilnutzungen eines Werks (etwa Kürzungen und Ausschnitte) sowie dessen Ergänzungen zählen.<sup>364</sup> Dies gilt grundsätzlich auch für die Nutzung eines Werks zu Werbezwecken, sofern das Werk nicht hierfür zur Verfügung gestellt worden ist.<sup>365</sup>

Insoweit darf jedoch die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Abgeordneten allenfalls in Sonderfällen als Werbung im vorstehenden Sinn eingeordnet werden, da die Öffentlichkeitsarbeit zu den Kernbefugnissen von Fraktionen und Abgeordneten zu zählen ist (siehe bereits zu Frage 2). Hält sich die Nutzung des Livestreams in diesem Rahmen, darf von einer der Substanzänderung gleichgestellten Schaffung eines anderen (beeinträchtigenden) Sachzusammenhangs nicht ausgegangen werden. Anders mag es liegen, wenn bspw. Werbung für die eigene Partei vorgenommen oder der politische Gegner jenseits einer inhaltlichen Auseinandersetzung geschmäht wird.

Eigenständige Voraussetzung von § 14 UrhG ist, dass die Beeinträchtigung des Werks geeignet ist, die berechtigten geistigen oder persönlichen Interessen des Urhebers an seinem Werk zu gefährden, was durch eine Interessenabwägung festzustellen ist.<sup>366</sup> Diese ist jedoch entbehrlich, wenn das Einverständnis des Urhebers – hier wie dargelegt des Landtages – gegeben ist oder eine gesetzliche Bestimmung die in Rede stehende Beeinträchtigung gerade erlaubt.<sup>367</sup> Inhalt und Umfang des Einverständnisses des Landtages bemessen sich vorliegend – für den Fall ihrer wirksamen Einbeziehung – nach den „Nutzungsbedingungen

---

<sup>362</sup> Vgl. *Bullinger* (Fn. 360), § 14 UrhG Rn. 2; *Götting*, in: Ahlberg/Götting/Lauber-Rönsberg, BeckOK Urheberrecht, 33. Edition (15. Jan. 2022), § 14 UrhG Rn. 9.

<sup>363</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 7. Feb. 2002, Az. I ZR 304/99, juris, Rn. 44; KG, NJW-RR 1990, S. 1065, 1066; ThürOLG, Urt. vom 22. April 2015, Az. 2 U 738/14, juris, Rn. 11 ff.; *Schulze* (Fn. 310), § 14 UrhG Rn. 6.

<sup>364</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 14 UrhG Rn. 12 m.w.N.

<sup>365</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 14 UrhG Rn. 20 unter Hinweis auf OLG München, NJW 1998, S. 1413, 1415 (rechtskräftig).

<sup>366</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 14 UrhG Rn. 8 m.w.N.; *Bullinger* (Fn. 360), § 14 UrhG Rn. 10.

<sup>367</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 14 UrhG Rn. 15.

für den Abruf des Livestreams“ des Landtages. Die hier relevanten von Gesetzes wegen zulässigen Nutzungen ergeben sich – da § 48 und § 50 UrhG nicht einschlägig sein dürften – aus § 23 UrhG (hierzu nachfolgend (c)). Hält sich die Nutzung in diesem Rahmen, wird eine Beeinträchtigung der Interessen des Urhebers – hier wie dargelegt des Landtages – zu verneinen sein.

*(cc) Interessenabwägung im Einzelfall*

Ist eine Nutzung des Livestreams nicht bereits auf gesetzlicher Grundlage zulässig, ist nach einer Interessenabwägung zu entscheiden,<sup>368</sup> die die konkrete Nutzung nach den Umständen des Einzelfalls in den Blick zu nehmen hat. Während etwa eine den Sinn wahrende ausschnittsweise Zurverfügungstellung des Livestreams zum Abruf auf dem eigenen Internetauftritt mit Blick auf § 14 UrhG unproblematisch ist, dürfte eine die zulässige Öffentlichkeitsarbeit überschreitende Nutzung sowie eine sinnwidrige Verfremdung etwa durch Bildschnitt oder durch textliche oder grafische Zusätze unzulässig sein.

Denn im Rahmen der Interessenabwägung ist auf Seiten des Landtages seine Stellung als (neutrales) Verfassungsorgan und das hieraus resultierende Interesse an der Wahrung der Regeln des fairen politischen Wettbewerbs sowie sein Interesse an der Zurverfügungstellung des Livestreams zu Informationszwecken einzubeziehen.<sup>369</sup> Der Landtag hat ein berechtigtes Interesse daran, in der Öffentlichkeit nicht mit einer den bezeichneten Interessen widersprechenden Nutzung des von ihm zur Verfügung gestellten Livestreams in Verbindung gebracht zu werden.<sup>370</sup> Schließlich kann im Urheberrecht im Zweifel von einem grundsätzlichen Änderungsverbot ausgegangen werden.<sup>371</sup>

---

<sup>368</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 14 UrhG Rn. 8 m.w.N.; *Bullinger* (Fn. 360), § 14 UrhG Rn. 10.

<sup>369</sup> Vgl. *Klein/Schwarz* (Fn. 65), Art. 42 Rn. 55. Insoweit kann sich auch an den Grundgedanken, wie sie sich aus den „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. Nov. 2015 (siehe oben, S. 8 f.) und den „Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“ (siehe oben, S. 102 f.) ergeben, wertend orientiert werden.

<sup>370</sup> Vgl. zu Auswirkungen auf die Reputation des Urhebers *Bullinger* (Fn. 360), § 14 UrhG Rn. 20.

<sup>371</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 31. Mai 1974, Az. I ZR 10/73, juris, Rn. 24.

Auf Seiten der Fraktionen und Mitglieder des Landtages sind zunächst die durch die Bereitstellung des Livestreams eingeräumten Nutzungen und die sich aus § 39 Abs. 2 UrhG ergebenden Befugnisse zu berücksichtigen.<sup>372</sup> Sodann besteht das verfassungsrechtlich fundierte Recht auf Öffentlichkeitsarbeit. Zwar ist der Livestream für die Öffentlichkeitsarbeit nicht zwingend erforderlich, da prinzipiell auch andere Mittel und Inhalte zur Verfügung stehen, er ist aber eine originäre Quelle der parlamentarischen Arbeit, so dass ihm ein gesteigerter Stellenwert zukommt.

(c) *Bearbeitungen und andere Umgestaltungen (§ 23 UrhG)*

§ 23 Abs. 1 UrhG bestimmt:

„Bearbeitungen oder andere Umgestaltungen eines Werkes, insbesondere auch einer Melodie, dürfen nur mit Zustimmung des Urhebers veröffentlicht oder verwertet werden. Wahrt das neu geschaffene Werk einen hinreichenden Abstand zum benutzten Werk, so liegt keine Bearbeitung oder Umgestaltung im Sinne des Satzes 1 vor.“

§ 23 Abs. 1 Satz 1 UrhG setzt für Veröffentlichungen und Verwertungen von Bearbeitungen oder anderen Umgestaltungen eines Werks die Zustimmung des Urhebers – hier wie dargestellt des Landtages – voraus. Insoweit kann es zu Überschneidungen mit § 39 Abs. 1 UrhG kommen.<sup>373</sup> Während Bearbeitungen das Werk für weitere Nutzungsformen anpassen,<sup>374</sup> sind Umgestaltungen sonstige Handlungen, bei denen das Werk in abgeänderter Form genutzt wird<sup>375</sup>. So kann eine Umgestaltung vorliegen, wenn etwa von einem 20 Minuten dauernden Happening einzelne Momentaufnahmen gemacht werden<sup>376</sup> oder ein Foto beschnitten, nur der Bildausschnitt verwendet und hierdurch die Bildaussage verändert

---

<sup>372</sup> Vgl. auch *Bullinger* (Fn. 360), § 14 UrhG Rn. 12 f.

<sup>373</sup> Vgl. *Bullinger* (Fn. 360), § 23 UrhG Rn. 12.

<sup>374</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 23 UrhG Rn. 22, etwa übersetzen, dramatisieren, verfilmen, arrangieren, variieren, in eine andere Dimension oder in einen anderen Werkstoff übertragen etc.

<sup>375</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 23 UrhG Rn. 23.

<sup>376</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, Urt. vom 30. Dez. 2011, Az. I-20 U 171/10, juris, Rn. 35 ff.; allerdings aufgehoben durch BGH, Urt. vom 16. Mai 2013, Az. I ZR 28/12, juris, siehe insbes. Rn. 35 ff.

wird<sup>377</sup>. Werden auch noch so kleine Ausschnitte eines fremden Films in den eigenen übernommen, bedarf dies wohl der Zustimmung nach § 23 Abs. 1 Satz 1 UrhG, was für die Verwendung von Ausschnitten fremder Fotos entsprechend gilt.<sup>378</sup>

Die erforderliche Zustimmung kann ausdrücklich oder konkludent erteilt werden und sich isoliert auf die Veröffentlichung (Erstveröffentlichung des bearbeiteten oder umgestalteten Werks) oder die Verwertung<sup>379</sup> oder beides beziehen.<sup>380</sup> Ist der Umfang der Einwilligung unklar, ist nach Sinn und Zweck auszulegen; im Zweifel verbleibt dem Urheber das Bearbeitungsrecht (§ 37 Abs. 1 UrhG).<sup>381</sup> Ergänzend ist auf § 31 Abs. 5 UrhG abzustellen.<sup>382</sup> Die für eine Bearbeitung oder Umgestaltung eines Werks erteilte Zustimmung umfasst jedoch nur „die hiermit notwendigen und üblichen Veränderungen“ des Werks, nicht hingegen Beeinträchtigungen oder gar Entstellungen, die die berechtigten Interessen des Urhebers verletzen.<sup>383</sup>

Soweit § 23 Abs. 1 Satz 2 UrhG bestimmte Bearbeitungen und Umgestaltungen vom Anwendungsbereich des § 23 Abs. 1 Satz 1 UrhG ausnimmt, erfordert dies „einen hinreichenden Abstand“ des neu geschaffenen Werks zum benutzten Werk. Insoweit ist zu beachten, dass § 23 Abs. 1 Satz 2 UrhG nicht die schlichte Beanspruchung fremder Leistungen, sondern eine durch das fremde Werk angeregte völlig selbständige Neuschöpfung privilegiert.<sup>384</sup> Für den durch den Gutachtenauftrag benannten Zweck der Öffentlichkeitsarbeit ist dies wohl allenfalls sehr begrenzt vorstellbar, etwa durch eine besonders umgestaltete Verwendung im eigenen Internetauftritt.

---

<sup>377</sup> Vgl. OLG Köln, Urt. vom 31. Okt. 2014, Az. I-6 U 60/14, juris, Rn. 63.

<sup>378</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 23 UrhG Rn. 73 f. m.w.N., Rn. 43 m.w.N.

<sup>379</sup> Die Zustimmung zur Verwertung bedeutet eine Nutzungsrechtseinräumung gemäß § 31 UrhG (vgl. *Bullinger* [Fn. 360], § 23 UrhG Rn. 8).

<sup>380</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 23 UrhG Rn. 28; *Bullinger* (Fn. 360), § 23 UrhG Rn. 7 f.

<sup>381</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 23 UrhG Rn. 28.

<sup>382</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 23 UrhG Rn. 28. Sog. Zweckübertragungsgrundsatz bzw. Übertragungszweckgedanke: Hiernach räumt der Urheber keine weitergehenden Nutzungsrechte ein, als es der Zweck des Vertrages unbedingt erfordert (vgl. *Schulze* [Fn. 310], § 31 UrhG Rn. 110 ff.; *Wandtke* [Fn. 310], § 31 UrhG Rn. 39).

<sup>383</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 23 UrhG Rn. 29, unter Bezugnahme auf BGH, Urt. vom 13. Okt. 1988, Az. I ZR 15/87, juris.

<sup>384</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 23 UrhG Rn. 38.

(d) *Änderungsverbot (§ 62 UrhG)*

Auf Grundlage der hier vertretenen Auffassung, dass die §§ 48, 50 UrhG vorliegend nicht einschlägig sind, ist lediglich der Vollständigkeit halber auf § 62 UrhG hinzuweisen. Das in § 62 Abs. 1 UrhG niedergelegte Änderungsverbot<sup>385</sup> begrenzt aufgrund seiner systematischen Stellung<sup>386</sup> die gesetzlich erlaubten Nutzungen wie folgt:

„Soweit nach den Bestimmungen dieses Abschnitts die Benutzung eines Werkes zulässig ist, dürfen Änderungen an dem Werk nicht vorgenommen werden. § 39 gilt entsprechend.“

Hiernach gilt sowohl das generelle Änderungsverbot des § 62 Abs. 1 Satz 1 UrhG als auch das Änderungsverbot des § 39 UrhG (gemäß § 62 Abs. 1 Satz 2 UrhG) in den Fällen gesetzlich erlaubter Nutzungen entsprechend.<sup>387</sup>

**bb) Leistungsschutzrechte**

Aus den §§ 70 ff. UrhG ergeben sich dem Urheberrecht verwandte Schutzrechte, die sog. Leistungsschutzrechte.<sup>388</sup> Diese können – bei Ablehnung der Entstehung eines Urheberrechts (vgl. hierzu eingangs zu Frage 9) – vorliegend für die Nutzung des Livestreams sowohl mit Blick auf dessen Bildschutz als auch mit Blick auf dessen Ausstrahlung durch den Landtag maßgeblich sein, ohne dass sich hieraus zu den bisher gefundenen Ergebnissen Abweichungen ergäben.

(1) *Schutz der Lichtbilder (§ 72 UrhG), Laufbilder (§ 95 UrhG)*

§ 72 UrhG schützt insbesondere Lichtbilder, unter die auch Einzelaufnahmen aus bewegten Bildern fallen,<sup>389</sup> also auch die Entnahme von Einzelbildern („Standbild“) aus dem

---

<sup>385</sup> Hier nicht maßgebliche Ausnahmen ergeben sich aus § 62 Abs. 2 bis 5 UrhG.

<sup>386</sup> Stellung im 6. Unterabschnitt („Gemeinsame Vorschriften für gesetzlich erlaubte Nutzungen“) des 6. Abschnitts („Schranken des Urheberrechts durch gesetzlich erlaubte Nutzungen“) des 1. Teils („Urheberrecht“) des UrhG.

<sup>387</sup> Vgl. auch *Bullinger* (Fn. 360), § 62 UrhG Rn. 2 f., § 14 UrhG Rn. 13.

<sup>388</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), Einl. Rn. 10, 14 und Vorbem. §§ 70 ff. Rn. 1 f. Vgl. auch BGH, Urt. vom 20. Dez. 2007, Az. I ZR 42/05, juris, Rn. 16, 19, 26.

<sup>389</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 6. Feb. 2014, Az. I ZR 86/12, juris, Rn. 20; *Schulze* (Fn. 310), § 72 UrhG Rn. 5.

Livestream. Weitergehend umfasst § 72 UrhG auch „das Recht zur Verwertung der Einzelbilder in Form des Films“<sup>390</sup>. Der Bundesgerichtshof hat hierzu ausgeführt:

„Die Einzelbilder eines Filmes sind unabhängig vom Schutz des Filmes als Filmwerk oder Laufbildfolge, wenn nicht als Lichtbildwerke nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 UrhG, so doch jedenfalls als Lichtbilder nach § 72 UrhG geschützt ...

Der Lichtbildschutz aus § 72 UrhG erstreckt sich nicht nur auf die Verwertung der Einzelbilder in Form von Fotos, sondern auch auf die Verwertung der Einzelbilder in Form des Films.

Das folgt zum einen daraus, dass jede urheberrechtliche Nutzung der Bildfolge zwangsläufig eine urheberrechtliche Nutzung der einzelnen Bilder umfasst. Es kommt daher nicht darauf an, dass die Bilder ... bei einer Ausstrahlung des Films nicht als einzelne Bilder sinnlich wahrnehmbar sein mögen. Es ergibt sich zum anderen daraus, dass der Filmhersteller zur filmischen Verwertung der bei Herstellung eines Filmwerks entstehenden Lichtbilder und Lichtbildwerke die Rechte des Lichtbildners benötigt ... Dieser Rechte bedürfte er nicht, wenn der Lichtbildschutz nicht das Recht zur Verwertung der Einzelbilder in Form des Films umfasste ...

Die Beklagte macht ohne Erfolg geltend, damit werde über den Leistungsschutz an Filmeinzelbildern ein Schutz für Laufbilder erreicht, der zur Zeit der Entstehung des hier in Rede stehenden Films noch nicht bestanden habe. Die Bestimmung des § 95 UrhG begründet für Laufbilder einen Leistungsschutz des Filmherstellers und nicht einen Leistungsschutz der Filmurheber; geschützt wird die wirtschaftliche und organisatorische Leistung des Filmherstellers und nicht die gegenüber der schöpferischen Leistung des Urhebers eines Filmwerks weniger schöpferische Leistung des Urhebers von Laufbildern ... Soweit der Leistungsschutz an Filmeinzelbildern aus § 72 UrhG mittelbar zu einem Schutz des Films führt, handelt es sich nicht um einen Schutz der wirtschaftlichen und organisatorischen Leistung des Filmherstellers; geschützt wird vielmehr allein die gegenüber der schöpferischen Leistung des Urhebers eines Lichtbildwerkes weniger schöpferische Leistung des Lichtbildners ...<sup>391</sup>

§ 72 Abs. 1 UrhG erklärt die für Lichtbildwerke geltenden Vorschriften des ersten Teils des UrhG für entsprechend anwendbar.<sup>392</sup> Dies gilt für die Urheberpersönlichkeitsrechte, die

---

<sup>390</sup> BGH, Urt. vom 6. Feb. 2014, Az. I ZR 86/12, juris, Rn. 19. Vgl. auch zum besonderen Regelungsgehalt der §§ 88 ff. UrhG, der die allgemeinen Bestimmungen unberührt lässt, *Schulze* (Fn. 310), vor § 88 UrhG Rn. 7.

<sup>391</sup> BGH, Urt. vom 6. Feb. 2014, Az. I ZR 86/12, juris, Rn. 20 ff. m.w.N. Vgl. auch zum besonderen Schutzgegenstand von § 95 UrhG *Schulze* (Fn. 310), § 95 UrhG Rn. 2.

<sup>392</sup> Der wesentliche – hier nicht relevante – Unterschied zwischen dem Schutz von Lichtbildwerken und Lichtbildern ist die Schutzdauer (§ 64 UrhG: 70 Jahre ab Tod des Urhebers; § 72 Abs. 3 UrhG: 50 Jahre ab Herstellung bzw. Erscheinen bzw. erster erlaubter öffentlicher Wiedergabe).

Einräumung von Nutzungsrechten und die Verwertungsrechte ebenso<sup>393</sup> wie für die Schranken des Urheberrechts durch gesetzlich erlaubte Nutzungen (§§ 44a ff. UrhG)<sup>394</sup>. Es ist daher in vollem Umfang auf die bisherigen Ausführungen zu verweisen.

## (2) Schutz des Sendeunternehmens (§ 87 UrhG)

Sollte sich der Landtag ferner auf die Leistungsschutzrechte eines Sendeunternehmens gemäß § 87 Abs. 1 UrhG berufen können, wäre auch insoweit eine Rechtseinräumung an Dritte möglich und § 31 UrhG entsprechend anwendbar (§ 87 Abs. 2 UrhG). Auch besteht das Recht des Sendeunternehmens nur in den Schranken der gesetzlich erlaubten Nutzungen der §§ 44a ff. UrhG (§ 87 Abs. 4 UrhG). Es ist daher in vollem Umfang auf die bisherigen Ausführungen zu verweisen.

## b) Berechtigung zur Nutzung eines Mitschnitts

Wird ein Mitschnitt nicht durch die Person angefertigt, die ihn später für die Öffentlichkeitsarbeit nutzt, sind für die Nutzung des Mitschnitts auch die durch die Anfertigung des Mitschnitts ggf. entstehenden Rechte zu beachten. Durch die Anfertigung eines Mitschnitts entsteht jedenfalls kein urheberrechtlich geschütztes Werk, da es sich um eine technische Aufzeichnung ohne persönliche geistige Schöpfung handelt (vgl. § 2 Abs. 2 UrhG). Es könnte der den Mitschnitt anfertigenden Person jedoch möglicherweise das Leistungsschutzrecht für Lichtbilder (§ 72 UrhG) zustehen, so dass ein Mitschnitt in entsprechender Anwendung der für Lichtbildwerke geltenden Vorschriften des ersten Teils des UrhG geschützt sein könnte (vgl. § 72 Abs. 1 UrhG).<sup>395</sup> Dies ist auf Grundlage der aufgefundenen Literatur und Rechtsprechung zwar nicht zweifelsfrei zu beantworten, es kommt hier auf diese Frage aber auch nicht entscheidungserheblich an.

Denn einerseits könnte gelten: § 72 UrhG schützt grundsätzlich (nur) erstmalig angefertigte Lichtbilder, nicht jedoch deren Vervielfältigungen („Lichtbildkopien“; sog. „Urbilderfordernis“).<sup>396</sup> Da der Livestream bereits als „Lichtbild“ im Sinne der Norm einzuordnen ist,<sup>397</sup> wäre

---

<sup>393</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 72 UrhG Rn. 16 ff.

<sup>394</sup> Vgl. *Thum*, in: *Wandtke/Bullinger, Urheberrecht*, 6. Aufl. 2022, § 72 UrhG Rn. 78.

<sup>395</sup> Vgl. zur Anwendbarkeit von § 72 UrhG auch auf Filme BGH, Urt. vom 6. Feb. 2014, Az. I ZR 86/12, juris, Rn. 19 ff.

<sup>396</sup> Vgl. BGH, Urt. vom 8. Nov. 1989, Az. I ZR 14/88, juris, Rn. 87 ff.; *Thum* (Fn. 394), § 72 Rn. 16, 24.

<sup>397</sup> Vgl. für eine Fernseh-Liveausstrahlung BGH, Beschl. vom 27. Feb. 1962, Az. I ZR 118/60, juris, Rn. 19 ff.

dessen Vervielfältigung eine durch § 72 UrhG nicht geschützte Reproduktion. Danach käme der einen Mitschnitt des Livestreams anfertigenden Person kein Leistungsschutzrecht an dem Mitschnitt zu.

Andererseits könnte gelten: § 72 UrhG stellt keine schöpferischen Anforderungen, sondern schützt die handwerkliche Leistung an sich, so dass der Norm prinzipiell auch originalgetreue Abbildungen etwa von Kunstwerken oder Fotografien unterfallen.<sup>398</sup> Auch wenn es sich bei dem einem Mitschnitt zu Grunde liegenden Livestream wertungsmäßig bereits um Lichtbilder handelt, könnte in Abweichung von den Maßstäben der Rechtsprechung wegen der erstmaligen Speicherung<sup>399</sup>, die für die letztlich beabsichtigte Nutzung zur Öffentlichkeitsarbeit unabdingbar ist, dennoch von der Anfertigung eines Lichtbilds im Sinne der Norm ausgegangen werden. Dann hinge die Zulässigkeit der Nutzung eines Mitschnitts wiederum von der Einräumung diesbezüglicher Nutzungsrechte ab.<sup>400</sup> Von dieser kann grundsätzlich ausgegangen werden, wenn der Mitschnitt bereits mit einer entsprechenden Zweckbestimmung und/oder im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses angefertigt worden ist (vgl. oben zu § 43 UrhG, S. 98 f.). Hiervon ist bei lebensnaher Auslegung der Verhältnisse auszugehen, da die Anfertigung von Mitschnitten regelmäßig durch Mitarbeiter in Kenntnis der beabsichtigten weiteren Verwendung für die Öffentlichkeitsarbeit erfolgen wird.

Im Ergebnis steht der Nutzung eines von Mitarbeitern angefertigten Mitschnitts des Livestreams des Landtages durch Fraktionen bzw. Abgeordnete für deren Öffentlichkeitsarbeit insoweit nichts entgegen.

### **c) Berechtigung zur Nutzung eines Vorgangs im Landtag, bspw. einer Rede**

Durch den Livestream können unterschiedliche Vorgänge aus dem Landtag übertragen werden, wobei Reden und mit ihnen im Zusammenhang stehende sonstige Wortbeiträge den überwiegenden Anteil ausmachen und mit Blick auf die in Frage 9 des Gutachtenauftrags in Bezug genommene Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und Mitglieder des Landtages auch den Schwerpunkt bilden dürften.

---

<sup>398</sup> Vgl. *Thum* (Fn. 394), § 72 Rn. 16 f., 22 ff.

<sup>399</sup> Der Livestream wird durch den Landtag in der Regel nicht gespeichert (vgl. Satz 3 der „Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“, S. 102 f.).

<sup>400</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 72 UrhG Rn. 17 ff., 21 ff.



Reden sind urheberrechtlich geschützte Werke (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG). Die „Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe von Reden, die bei öffentlichen Verhandlungen vor staatlichen ... Organen gehalten worden sind“, sind gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 2 UrhG gesetzlich erlaubt. Hierzu zählen die in Landtagssitzungen gehaltenen Reden<sup>401</sup> ebenso wie nach Sinn und Zweck der Norm im Zusammenhang mit solchen Reden stehende sonstige Wortbeiträge (vgl. auch § 29 GOLT). Danach ist die Anfertigung eines Mitschnitts des Livestreams durch Speicherung zulässig (Vervielfältigungsrecht gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1, § 16 UrhG); dies gilt ebenso für die Übertragung durch den Livestream (Senderecht gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3, § 20 UrhG) und das Bereithalten eines Mitschnitts zum Abruf im Internet (Recht der öffentlichen Zugänglichmachung gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2, § 19a UrhG).<sup>402</sup>

## 2. Recht am eigenen Bild

Das Recht am eigenen Bild der aufgenommenen Person(en) ist sowohl bei der Anfertigung eines Mitschnitts des Livestreams als auch bei dessen Nutzung für die Öffentlichkeitsarbeit zu wahren. Die Zulässigkeit der Nutzung des Livestreams des Landtages unter urheberrechtlichen Gesichtspunkten ersetzt die Einwilligung(en) der aufgenommenen Person(en) nicht, wie auch die „Nutzungsbedingungen für den Abruf des Livestreams“ des Landtages klarstellen<sup>403</sup>. Für das Bestehen und den Umfang des Rechts am eigenen Bild ist auf die Ausführungen zu Frage 2 zu verweisen.

## 3. Ergebnis

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Nutzung von Mitschnitten des Livestreams des Landtages für die Öffentlichkeitsarbeit bestimmen sich für die Fraktionen und Abgeordnete unterschiedslos nach den Normen zum Schutz des geistigen Eigentums sowie nach den

---

<sup>401</sup> Vgl. *Schulze* (Fn. 310), § 48 UrhG Rn. 8.

<sup>402</sup> Vgl. zu den gemäß §§ 48, 15 UrhG gesetzlich erlaubten Nutzungen *Dreier* (Fn. 121), § 48 UrhG Rn. 9.

<sup>403</sup> Vgl. in dessen Abs. 5: „Die Zustimmung zur Nutzung von Bild- und Tonmaterial umfasst nicht die Zusicherung, dass die abgebildeten Personen, die Inhaberinnen und Inhaber der Rechte an abgebildeten Werken oder die Inhaberinnen und Inhaber von Marken- und sonstigen Schutzrechten die Einwilligung zu einer öffentlichen Wiedergabe erteilt haben. Die Einholung der im Einzelfall notwendigen Einwilligungen Dritter obliegt allein der Nutzerin bzw. dem Nutzer. Sie bzw. er hat die Persönlichkeits-, Urheber-, Marken- und sonstigen Schutzrechte von abgebildeten Personen, Werken, Gegenständen oder Zeichen selbst zu beachten.“

zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der aufgenommenen Person(en) bestehenden Vorschriften. Für letztere ist auf die Ausführungen zu Frage 2 zu verweisen.

Unabhängig davon, ob an dem Livestream ein Urheberrecht oder Leistungsschutzrechte entstehen, beurteilt sich die Zulässigkeit seiner Nutzung für die Öffentlichkeitsarbeit durch die Fraktionen und Mitglieder des Landtages – insoweit ist hier nur die Bereitstellung zum Abruf im Internet (Einzelbilder und Filmsequenzen) in den Blick zu nehmen – vorrangig nach den nutzungsvertraglich vereinbarten Befugnissen und nach §§ 14, 39 UrhG sowie ergänzend nach § 23 UrhG. Soweit es nach diesen gesetzlichen Bestimmungen auf das Einverständnis des Urhebers ankommt, ist der Wille des Landtages maßgeblich. Die durch die § 48 und § 50 UrhG gesetzlich erlaubten, sich in den Grenzen des § 62 UrhG haltenden Nutzungen können zwar wohl vertraglich nicht wirksam ausgeschlossen werden, dürften aber letztlich nicht einschlägig sein, da sie nur zur Nutzung eines Werks (etwa einer Rede im Landtag) berechtigen, nicht aber zur Nutzung bereits erfolgter Berichterstattung (hier durch den Livestream).

Die Nutzungsbedingungen des Landtages räumen – bei rechtswirksamer Einbeziehung – bestimmte Nutzungsrechte ein, die insbesondere „Online- und multimediale Veröffentlichungen“ umfassen. Die Einräumung der Rechte durch den Landtag knüpft allerdings an den Abruf des Livestreams auf dem Internetauftritt des Landtages an. Nutzen Personen einen Mitschnitt des Livestreams für die Öffentlichkeitsarbeit, ohne zuvor den Livestream selbst abgerufen und so Nutzungsrechte eingeräumt bekommen zu haben, könnte es ihnen an der entsprechenden Berechtigung fehlen. Dieses Ergebnis könnte durch eine entsprechende Auslegung der Nutzungsbedingungen korrigiert werden, was sich allerdings nicht aufdrängt. Die sich aus den Nutzungsbedingungen ergebenden Verbote der Veränderung und Verfremdung korrespondieren mit den sich aus dem UrhG ergebenden Grenzen für Werknutzungen.

Wegen der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen und Abgeordneten kommt ihrer Öffentlichkeitsarbeit besonderes Gewicht zu. Es ergibt sich hieraus jedoch keine unbeschränkte Nutzungsbefugnis. Die erforderliche Grenzziehung zwischen zulässiger und nicht mehr zulässiger Nutzung bedarf einer wertenden Betrachtung im Einzelfall. Sie ist grundsätzlich daran auszurichten, dass einerseits keine Pflicht der Fraktionen und Abgeordneten zur politischen Neutralität besteht, andererseits eine die zulässige Öffentlich-

keitsarbeit überschreitende Nutzung – bspw. Wahlwerbung durch eine Fraktion für eine Partei – sowie sinnwidrige Verfremdungen – bspw. durch den Bildschnitt oder durch textliche oder grafische Zusätze – unzulässig sind. Dies gilt insbesondere auch für Diffamierungen von Personen. Denn der Landtag als neutrales Verfassungsorgan hat ein berechtigtes Interesse daran, dass die Regeln des fairen politischen Wettbewerbs und die von ihm vorgenommene Zweckbestimmung der Zurverfügungstellung des Livestreams zu Informationszwecken gewahrt bleiben.

Wird ein Mitschnitt nicht durch die Person angefertigt, die ihn später für die Öffentlichkeitsarbeit nutzt, sind für die Nutzung des Mitschnitts auch die durch die Anfertigung des Mitschnitts ggf. entstehenden Rechte zu beachten. Selbst wenn insoweit das Leistungsschutzrecht des § 72 UrhG einschlägig sein sollte, steht es der Nutzung eines von Mitarbeitern angefertigten Mitschnitts für die eigene Öffentlichkeitsarbeit letztlich nicht entgegen.

Schließlich kann auch ein Vorgang, der aus dem Landtag übertragen wird, urheberrechtlich geschützt sein, wobei Reden und mit ihnen im Zusammenhang stehende sonstige Wortbeiträge (vgl. auch § 29 GOLT) den Schwerpunkt ausmachen dürften. In Landtagssitzungen gehaltene Reden sind urheberrechtlich geschützte Werke (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG), deren Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 2 UrhG zulässig sind. Daher sind deren Übertragung durch den Livestream (§ 20 UrhG), die Anfertigung eines Mitschnitts des Livestreams durch Speicherung (§ 16 UrhG) und das Bereithalten eines Mitschnitts zum Abruf im Internet (§ 19a UrhG) insoweit zulässig.

## **X. Zusammenfassende Beantwortung der gestellten Fragen**

### **1. Zu Frage 1, Gültigkeit der „Verhaltensregeln“ auch für die 7. Wahlperiode**

Die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 lassen sich als Urheber der Präsidentin des Landtages zuordnen und können als ihre generelle Gestattung gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 Hausordnung 2013 ausgelegt werden. Eine originäre Regelungszuständigkeit des Präsidiums des Landtages besteht demgegenüber nicht. Die Verhaltensregeln sind auch für den Landtag der 7. Wahlperiode wirksam, da sie der Diskontinuität nicht unterfallen.

## **2. Zu Frage 2, Reichweite des Rechts am eigenen Bild bei Aufnahmen aus Landtagssitzungen**

Die Reichweite des Rechts am eigenen Bild der Mitglieder des Landtages und der Mitglieder der Landesregierung bestimmt sich für Aufnahmen aus Landtagssitzungen nach hier vertretener Auffassung einheitlich nach vielschichtigen rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkten. Es gelten die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015. Daneben kann sich an den §§ 22, 23 KunstUrhG zumindest orientiert werden. Soweit das nationale Recht unionsrechtlich überlagert wird, ergeben sich hieraus jedenfalls im Ergebnis keine wesentlichen Abweichungen.

a) Das Recht am eigenen Bild als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts schützt verfassungsunmittelbar vor hoheitlichen Eingriffen sowie bei zivilrechtlichen Ansprüchen (Schutz vor Verbreitung und Zurschaustellung von Bildaufnahmen gemäß §§ 22, 23 KunstUrhG; Schadensersatz gemäß § 823 Abs. 1 BGB; Unterlassung gemäß § 1004 BGB analog) im Rahmen der sog. mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte.

Allerdings wird nicht einheitlich beantwortet, ob und unter welchen Voraussetzungen sich Abgeordnete bei ihrer Mandatsausübung auf die Geltung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (bzw. der Grundrechte generell) berufen dürfen. Das Abgeordnetenstatusrecht (Art. 56 Abs. 1 LV bzw. auf Bundesebene Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) könnte allein zur Anwendung kommen. Seine begrenzte Schutzwirkung und Rechtsschutzerwägungen dürften aber letztlich für eine das Abgeordnetenstatusrecht ergänzende Geltung der Grundrechte (soweit sie keine Entsprechung in den Gewährleistungen des Abgeordnetenstatusrechts finden) sprechen. Die Einzelheiten sind jedoch weder in der Rechtsprechung noch in der juristischen Literatur umfassend und eindeutig geklärt.

Selbst wenn man mit guten Gründen eine ergänzende Grundrechtsgeltung für Abgeordnete bei Ausübung ihres Mandats bejaht, besteht kein grenzenloser Schutz des Rechts am eigenen Bild. Vielmehr müssen sich Abgeordnete erhebliche Beschränkungen gefallen lassen, die mit Blick auf ihre herausgehobene Stellung in der Öffentlichkeit aus dem Mandat folgen.

b) Die Rechtsmaßstäbe, nach denen die Anfertigung und Verbreitung von Bildaufnahmen aus Landtagssitzungen zu beurteilen sind, liegen nicht eindeutig auf der Hand. Denn gegen die Anwendbarkeit bundesrechtlicher Bestimmungen – insoweit kommen §§ 22, 23 KunstUrhG, § 823 Abs. 1 BGB, § 1004 BGB analog in Betracht – spricht, dass den Bundesländern das Recht zusteht (und dem Bund eigene Gesetzgebung insoweit verwehrt ist),

ihren Staatsaufbau und damit insbesondere das Parlamentsrecht – unter Einschluss der Rechte der Abgeordneten als solche – selbst zu regeln, was Bestimmungen über das Recht am eigenen Bild bzgl. der Ausübung des Mandats innerhalb des Landtages einschließen könnte.

Für eine unmittelbare Geltung des KunstUrhG spricht, dass die Abgeordneten an den Sitzungen des Landtages zwar als dessen Mitglieder und somit in öffentlicher Funktion teilnehmen, sie aber nicht „Objekte“ des parlamentarischen Betriebs sind. Dieser Gesichtspunkt wird durch eine das Statusrecht ergänzende Geltung der Grundrechte verstärkt. Überdies ist die Abgrenzung der Persönlichkeitsrechte der Abgeordneten gegenüber den Rechtspositionen Dritter der eigentliche Schwerpunkt. Im Ergebnis dürfte die Summe der Gesichtspunkte für die Anwendbarkeit der das Recht am eigenen Bild konkretisierenden bundesrechtlich Bestimmungen sprechen. Wollte man dies anders beurteilen, wären die – in Ausübung des Hausrechts erlassenen (siehe Frage 1) – „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 allein anwendbar. Diese sind allerdings inhaltlich mit den §§ 22, 23 KunstUrhG vergleichbar, so dass zu ihrer (ergänzenden) Auslegung die §§ 22, 23 KunstUrhG herangezogen werden könnten.

c) § 22 KunstUrhG schützt vor der Verbreitung und Zurschaustellung von Bildaufnahmen ohne Einwilligung der abgebildeten Person. Prinzipiell kann eine solche Einwilligung auch konkludent erteilt werden, wobei Einschränkungen jedenfalls dann anzunehmen sein dürften, wenn der Persönlichkeitsschutz der abgebildeten Person den Informationswert einer Bildaufnahme überwiegt oder es sich um Aufnahmen durch den politischen Gegner handelt. Insoweit sind die Umstände des Einzelfalls maßgeblich.

Aus § 23 Abs. 1 KunstUrhG ergeben sich für unterschiedliche Situationen Ausnahmen vom Einwilligungserfordernis; so für Bildaufnahmen aus dem Bereich der Zeitgeschichte (Nr. 1), auf denen Personen nur als Beiwerk erscheinen (Nr. 2), von Versammlungen (Nr. 3) und im Interesse der Kunst (Nr. 4). Für Landtagssitzungen ist eine Begrenzung des Rechts am eigenen Bild durch § 23 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 KunstUrhG je nach konkreter Situation und durch § 23 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 KunstUrhG allenfalls in Ausnahmefällen anzunehmen. Dabei kommt § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG wegen der herausgehobenen Stellung, die den Mitgliedern des Landtages zukommt, die größte Bedeutung zu. Es bedarf hiernach einer Abwägung zwischen dem Persönlichkeitsrecht der abgebildeten Person und den jeweiligen Interessen an der Aufnahme (etwa Öffentlichkeitsarbeit von Abgeordneten und Fraktionen,

Berichterstattung durch die Presse, private Interessen). Dabei kommen dem Informationsinteresse der Presse und der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und Abgeordneten ein herausgehobener Stellenwert zu. Von den Ausnahmen des Einwilligungserfordernisses (§ 23 Abs. 1 KunstUrhG) eröffnet § 23 Abs. 2 KunstUrhG eine Rückausnahme etwa für abfällige oder ehrverletzende Bildaufnahmen, wobei der Rechtsprechung folgend diese Abwägungsgesichtspunkte regelmäßig bereits im Rahmen des § 23 Abs. 1 KunstUrhG zu berücksichtigen sind.

Die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 führen bei verständiger Auslegung zu entsprechenden Beurteilungen.

### **3. Zu Frage 3, Einschränkungen der Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen**

Die Bildberichterstattung durch die Presse aus den Sitzungen des Landtages ist durch § 12 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 4, § 16 Abs. 2 HausO in den dort gezogenen Grenzen gestattet. Für Änderungen der Hausordnung ist allein die Landtagspräsidentin zuständig, während das Präsidium des Landtages weder insoweit noch sonst für Bestimmungen über die Bildberichterstattung der Presse regelungsbefugt ist.

Die Bildberichterstattung ist dem Grunde und ihrer Ausgestaltung (bspw. Zeitpunkt, Dauer, Aufnahmeposition) nach im Rahmen des Hausrechts grundsätzlich frei regelbar, da weder aus der Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit noch – unter Anlegung der hier vertretenen Auffassung – aus dem verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsgrundsatz in Verbindung mit dem Stellenwert der Presseberichterstattung aus dem Landtag ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen folgt. Grenzen ergeben sich jedoch aus dem Gleichbehandlungsgebot (sowohl von Pressevertretern untereinander als auch im Vergleich zu anderen Besuchern) sowie daraus, dass bei grundsätzlicher Zulassung der Bildberichterstattung diese durch einengende Rahmenbedingungen nicht faktisch unmöglich gemacht werden darf.

### **4. Zu Frage 4, Anfertigung von Bildaufnahmen durch Fraktionsmitarbeiter, Verwendung durch Fraktionen**

Die Zulässigkeit der Anfertigung von Bildaufnahmen aus Landtagssitzungen durch Fraktionsmitarbeiter und der Verwendung dieser Aufnahmen durch Fraktionen beurteilt sich recht-

lich zum einen nach der Reichweite des Rechts am eigenen Bild der abgebildeten Personen(en) (vgl. insoweit bereits zu Frage 2), zum anderen sind die Vorgaben der Hausordnung zu beachten. Nach bestehender Rechtslage ergibt sich aus § 16 Abs. 2 HausO das grundsätzliche Verbot, Bildaufnahmen in Landtagssitzungen anzufertigen, sofern die Landtagspräsidentin dies nicht gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 HausO gestattet hat.

Von diesen Grundsätzen können wegen des verfassungsrechtlichen Schutzes der Rechte der Abgeordneten und Fraktionen (Art. 56, 67 LV) Ausnahmen zu machen sein. Danach könnte den Fraktionen das Recht zustehen, die für ihre Öffentlichkeitsarbeit benötigten Bilder durch Fraktionsmitarbeiter aufnehmen zu lassen. Insoweit wären – solange für Fraktionsmitarbeiter keine eigenständigen Bestimmungen getroffen werden – wohl ebenfalls die „Verhaltensregeln für Foto- und Filmaufnahmen während der Sitzungen des Landtages“ vom 11. November 2015 maßgeblich. Dem könnte jedoch insgesamt entgegenstehen, dass die zusätzliche Anwesenheit einer Mehrzahl von Personen im Innenraum des Plenarsaals und das übermäßige Anfertigen von Bildaufnahmen die Arbeitsfähigkeit des Landtages stören kann. Nach derzeitiger Rechtslage dürfte die Anfertigung von Bildaufnahmen in Landtagssitzungen durch Fraktionsmitarbeiter bei rücksichtsvoller Wahrnehmung in Einzelfällen (noch) zulässig sein.

#### **5. Zu Frage 5, Bildaufnahmen nur von der Pressetribüne aus**

Eine Pflicht akkreditierter Journalisten, Bildaufnahmen allein von den Pressetribünen aus anzufertigen, wäre grundsätzlich verfassungsgemäß, da nach der hier vertretenen Auffassung ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Bildberichterstattung durch die Presse aus Landtagssitzungen nicht besteht (vgl. bereits zu Frage 3). Diese Frage stellt sich mit Blick auf die aktuelle Fassung der Hausordnung des Landtages jedoch nicht, da die Bildberichterstattung und die ungestörte Arbeitsfähigkeit des Landtages durch die sog. Poolregelung (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 4 Satz 6 und 7 HausO) in Ausgleich gebracht werden. Hierdurch wird einerseits den Interessen der Presse Rechnung getragen, Bildaufnahmen aus größerer Nähe zu fertigen, andererseits wird die Arbeitsatmosphäre im Innenraum durch nur eine Person berührt. Schließlich ist sichergestellt, dass alle an Bildaufnahmen interessierten Medien mit diesen versorgt werden können.

## 6. Zu Frage 6, Anfertigung von „Tonmitschnitten“ durch Journalisten

Die Zulässigkeit der Anfertigung von Tonaufzeichnungen („Tonmitschnitten“) in Landtags-sitzungen durch akkreditierte Journalisten in dieser Funktion beurteilt sich nach der Hausordnung unter Berücksichtigung der einschlägigen Grundrechte. Daneben ist das Recht am eigenen Wort der Abgeordneten zu beachten.

§ 16 Abs. 2 Satz 2 HausO macht die Befugnis Dritter zu Tonaufzeichnungen in Sitzungen des Plenums von der Gestattung der Landtagspräsidentin abhängig und gewährt weder unmittelbar noch in Verbindung mit der Presse-, Rundfunk- oder Informationsfreiheit unter Zu-grundlegung der hier vertretenen Auffassung zum Umfang des Öffentlichkeitsgrundsatzes des Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV (siehe hierzu bereits zu Frage 3) einen Anspruch auf Anfertigung von Tonaufzeichnungen. Es besteht jedoch ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, in dessen Rahmen die Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit, das Informationsinteresse der Öffentlichkeit, Aspekte der Gleichheit der Berichterstattung und das Bedürfnis nach ungestörter Durchführung der Landtagssitzungen in den Blick zu nehmen sind. Die Gestattungsentscheidung der Landtagspräsidentin umfasst auch den Ort im Plenarsaal, von dem aus Tonaufzeichnungen angefertigt werden dürfen.

Tonaufzeichnungen durch „Medienvertreter“ in öffentlichen Sitzungen der Ausschüsse sind gemäß § 16 Abs. 2 Satz 3 HausO grundsätzlich zulässig. Hiervon abweichende Entscheidungen dürften sich – da die Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit, das Informationsinteresse der Öffentlichkeit und Aspekte der Gleichheit der Berichterstattung zu beachten sind – wohl nur auf Geheimhaltungsinteressen des Landtages oder von Dritten oder andere Sondersituationen stützen lassen, wobei Geheimschutzaspekte in Ausschusssitzungen in aller Regel und unabhängig von geplanten Tonaufzeichnungen allgemein berücksichtigt und – falls erforderlich – durch den Ausschluss der Öffentlichkeit sichergestellt werden.

Der Schutz der Abgeordneten durch das Recht am eigenen Wort setzt voraus, dass sie sich bei Ausübung ihres Mandats auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht berufen können. Dies ist mit Blick auf den Abgeordnetenstatus im Ausgangspunkt zwar ebenso zu hinterfragen, wie zum Recht am eigenen Bild bereits ausgeführt (vgl. zu Frage 2), letztlich wegen der Eigenschaft einer Tonaufzeichnung, jederzeit abruf- und wiederholbar zu sein, wohl aber auch hier zu bejahen. Dennoch spricht das geringere Schutzniveau von Personen, die im Fokus der Öffentlichkeit stehen, wie bereits im Rahmen von § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG so auch hier dafür, dass Abgeordnete Tonaufzeichnungen ihres in Ausübung des Mandats



öffentlich gesprochenen Worts durch akkreditierte Journalisten hinzunehmen haben. Allerdings besteht Schutz vor Falschzitate und den Sinngehalt verändernden Zusammenschnitten und Verfremdungen.

#### **7. Zu Frage 7, „Erforderlichkeit“ der Offenlegung ihrer Medien durch Journalisten**

Die „Erforderlichkeit“ der Offenlegung durch Journalisten, für welche Medien sie aus Landtagssitzungen berichten bzw. Bildaufnahmen fertigen, berührt sowohl praktische Fragen der Presseberichterstattung als auch rechtliche Gesichtspunkte. Gesetzliche Bestimmungen, die eine allgemeine Offenlegungspflicht von Journalisten bzw. einen Auskunftsanspruch des Landtages normieren, existieren nicht. Auch der Hausordnung ist eine entsprechende Pflicht nicht zu entnehmen. Allerdings lässt sich eine solche Verpflichtung prinzipiell auf das Hausrecht (Art. 69 Abs. 4 Satz 1 LV) stützen.

Sowohl für die Abfrage des Mediums als auch für dessen freiwillige Angabe können praktische Gründe sprechen, die die Pressefreiheit (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 LV, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) nicht gefährden und daher unproblematisch sind. Wird jedoch dieser einvernehmliche Rahmen verlassen, bieten die Presse-, Rundfunk- bzw. Informationsfreiheit Schutz vor einer entsprechenden Offenlegungspflicht. Im Konfliktfall – insbesondere, wenn an eine Nichtangabe belastende Maßnahmen anknüpfen – bedürfte es für eine solche Pflicht einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Gründe, die im Rahmen pressemäßiger Gepflogenheiten für Abfrage und Auskunft sprechen, sind nicht von solchem Gewicht, einen derartigen Eingriff in die einschlägigen Grundrechte zu rechtfertigen und haben überdies keinen Verfassungsrang. Die eine Abfrage rechtfertigenden Gründe erschöpfen sich daher grundsätzlich in der Vorbereitung einer aus Kapazitätsgründen erforderlich werdenden Auswahl sowie in der Erfüllung von Sicherheitsbelangen, denen nicht in weniger belastender Weise genügt werden kann. Daneben ist in bestimmten Sonderfällen ein Interesse des Landtages am Nachweis der tatsächlichen Ausübung einer journalistischen Tätigkeit anzuerkennen. Dies ist der Fall, wenn sich eine der Pressestelle unbekannte Person erstmalig auf die Ausübung einer journalistischen Tätigkeit beruft oder wenn mit Bezug auf eine der Pressestelle bekannte Person die Fortführung der journalistischen Tätigkeit durch besondere Umstände in Frage steht. Gleiches gilt, wenn sich eine Person ohne bundeseinheitlichen Presseausweis auf die tatsächliche Ausübung einer journalistischen Tätigkeit beruft, ohne dass diese bereits feststeht.

Ob ein Journalist über einen bundeseinheitlichen Presseausweis verfügt, ist nur von eingeschränkter Bedeutung, da dem bundeseinheitlichen Presseausweis nur eine eingeschränkte Legitimationswirkung zukommt.

#### **8. Zu Frage 8, Ausschluss von Journalisten von der Bildberichterstattung**

Wie bereits zu Frage 3 ausgeführt, besteht nach der hier vertretenen Auffassung kein verfassungsunmittelbarer Anspruch der Journalisten auf Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen. Soweit die Hausordnung ein solches Recht eröffnet, sichern jedoch die Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit den Zugang grundrechtlich ab. Vor dem Hintergrund dieser Zugangsrechte bzw. -beschränkungen und in dem durch die Hausordnung (derzeit) gesetzten Rahmen ist ein Ausschluss von Journalisten von der Bildberichterstattung aus Landtagssitzungen – unabhängig davon, ob sie über einen bundeseinheitlichen Presseausweis verfügen oder nicht – grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen können zu machen sein, wenn sie aus Kapazitätsgründen oder aus Gründen der Gefahrenabwehr oder zur Sicherstellung der Sitzungsordnung (vgl. §§ 37 f. GOLT) zwingend geboten sind.

#### **9. Zu Frage 9, Nutzung von Mitschnitten des Livestreams des Landtages**

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Nutzung von Mitschnitten des Livestreams des Landtages für die Öffentlichkeitsarbeit bestimmen sich für die Fraktionen und Abgeordnete unterschiedslos nach den Normen zum Schutz des geistigen Eigentums sowie nach den zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der aufgenommenen Person(en) bestehenden Vorschriften. Für letztere ist auf die Ausführungen zu Frage 2 zu verweisen.

Unabhängig davon, ob an dem Livestream ein Urheberrecht oder Leistungsschutzrechte entstehen, beurteilt sich die Zulässigkeit seiner Nutzung für die Öffentlichkeitsarbeit durch die Fraktionen und Mitglieder des Landtages – insoweit ist hier nur die Bereitstellung zum Abruf im Internet (Einzelbilder und Filmsequenzen) in den Blick zu nehmen – vorrangig nach den nutzungsvertraglich vereinbarten Befugnissen und nach §§ 14, 39 UrhG sowie ergänzend nach § 23 UrhG. Soweit es nach diesen gesetzlichen Bestimmungen auf das Einverständnis des Urhebers ankommt, ist der Wille des Landtages maßgeblich. Die durch die § 48 und § 50 UrhG gesetzlich erlaubten, sich in den Grenzen des § 62 UrhG haltenden Nutzungen können zwar wohl vertraglich nicht wirksam ausgeschlossen werden, dürften aber letztlich nicht einschlägig sein, da sie nur zur Nutzung eines Werks (etwa einer Rede im Landtag) berechtigen, nicht aber zur Nutzung bereits erfolgter Berichterstattung (hier durch den Livestream).

Die Nutzungsbedingungen des Landtages räumen – bei rechtswirksamer Einbeziehung – bestimmte Nutzungsrechte ein, die insbesondere „Online- und multimediale Veröffentlichungen“ umfassen. Die Einräumung der Rechte durch den Landtag knüpft allerdings an den Abruf des Livestreams auf dem Internetauftritt des Landtages an. Nutzen Personen einen Mitschnitt des Livestreams für die Öffentlichkeitsarbeit, ohne zuvor den Livestream selbst abgerufen und so Nutzungsrechte eingeräumt bekommen zu haben, könnte es ihnen an der entsprechenden Berechtigung fehlen. Dieses Ergebnis könnte durch eine entsprechende Auslegung der Nutzungsbedingungen korrigiert werden, was sich allerdings nicht aufdrängt. Die sich aus den Nutzungsbedingungen ergebenden Verbote der Veränderung und Verfremdung korrespondieren mit den sich aus dem Urheberrechtsgesetz ergebenden Grenzen für Werknutzungen.

Wegen der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktionen und Abgeordneten kommt ihrer Öffentlichkeitsarbeit besonderes Gewicht zu. Es ergibt sich hieraus jedoch keine unbeschränkte Nutzungsbefugnis. Die erforderliche Grenzziehung zwischen zulässiger und nicht mehr zulässiger Nutzung bedarf einer wertenden Betrachtung im Einzelfall. Sie ist grundsätzlich daran auszurichten, dass einerseits keine Pflicht der Fraktionen und Abgeordneten zur politischen Neutralität besteht, andererseits eine die zulässige Öffentlichkeitsarbeit überschreitende Nutzung – bspw. Wahlwerbung durch eine Fraktion für eine Partei – sowie sinnwidrige Verfremdungen – bspw. durch den Bildschnitt oder durch textliche oder grafische Zusätze – unzulässig sind. Dies gilt insbesondere auch für Diffamierungen von Personen. Denn der Landtag als neutrales Verfassungsorgan hat ein berechtigtes Interesse daran, dass die Regeln des fairen politischen Wettbewerbs und die von ihm vorgenommene Zweckbestimmung der Zurverfügungstellung des Livestreams zu Informationszwecken gewahrt bleiben.

Wird ein Mitschnitt nicht durch die Person angefertigt, die ihn später für die Öffentlichkeitsarbeit nutzt, sind für die Nutzung des Mitschnitts auch die durch die Anfertigung des Mitschnitts ggf. entstehenden Rechte zu beachten. Selbst wenn insoweit das Leistungsschutzrecht des § 72 UrhG einschlägig sein sollte, steht es der Nutzung eines von Mitarbeitern angefertigten Mitschnitts für die eigene Öffentlichkeitsarbeit letztlich nicht entgegen.

Schließlich kann auch ein Vorgang, der aus dem Landtag übertragen wird, urheberrechtlich geschützt sein, wobei Reden und mit ihnen im Zusammenhang stehende sonstige Wortbeiträge (vgl. auch § 29 GOLT) den Schwerpunkt ausmachen dürften. In Landtagssitzungen

gehaltene Reden sind urheberrechtlich geschützte Werke (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG), deren Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 2 UrhG zulässig sind. Daher sind deren Übertragung durch den Livestream (§ 20 UrhG), die Anfertigung eines Mitschnitts des Livestreams durch Speicherung (§ 16 UrhG) und das Bereithalten eines Mitschnitts zum Abruf im Internet (§ 19a UrhG) insoweit zulässig.