

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften •
Martinistraße 12 • 49078 Osnabrück

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
z.H. Frau Barbara Ostmeier
- Vorsitzende -

per Mail

Martinistr. 12
49078 Osnabrück
Germany

**Institut für Kommunalrecht
und Verwaltungswissenschaften**

Prof. Dr. Pascale Cancik

Telefon: + 49 (0) 5 41- 96 9- 60 44
+ 49 (0) 5 41- 96 9- 60 99 (Sokr.)
Telefax + 49 (0) 5 41- 96 9- 60 82

Email: instkv@uos.de

Osnabrück, den 15.01.2014

**Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunal- und
Kreisebene/Gesetzentwurf der Fraktion der Piraten – Drucksache 18/1040**
Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bitte des Innen- und Rechtsausschusses, zum o.g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, komme ich gern nach.

Redaktionelle Anmerkung

Ich erlaube mir zunächst darauf hinzuweisen, dass im Gesetzesentwurf bei Ziffer 1 auf einen einzufügenden Absatz 6 verwiesen wird, den es aber in der Folge nicht gibt. Bei 2. muss das Komma nach „und 5“ entfallen. Entsprechendes gilt für die Formulierungen zur Kreisordnung.

Inhaltliche Stellungnahme

Angesichts des gleichen Wortlauts der Änderungen für die Gemeinde- und die Kreisordnung beziehe ich mich im Folgenden auf die Gemeindeordnung. Die Rechtsprobleme stellen sich im Wesentlichen in gleicher Weise für beide Regelungen.

I. Inhalte des Gesetzesvorschlags

Der Gesetzesvorschlag enthält drei wesentliche Regelungen:

(1) Die Aufzeichnung öffentlicher Gemeinderatssitzungen zum Zweck der Live-Berichterstattung und des Livestreaming sowie die Aufzeichnung zum Zweck der späteren Zurverfügungstellung in einer kommunalen Mediathek. Nach Art. 1 Nr. 2 soll dies auch für öffentliche Ausschusssitzungen gelten.

(2) Die Verpflichtung der Kommunen, die Aufzeichnungen öffentlich zur Verfügung zu stellen sowie, damit verbunden, die Einrichtung einer Mediathek. Für letztere ist im Gesetzentwurf im Wege einer „Soll-Regelung“ die Gründung einer gemeinsamen Plattform (Kommunen und Land) vorgesehen, also keine eindeutige Verpflichtung. Wo bzw. wie die Verpflichtung der Kommunen, die Aufzeichnungen „in einer [...] Mediathek“ zur Verfügung zu stellen, erfüllt werden soll, wenn es nicht zu einer Einrichtung einer gemeinsamen Plattform von Kommunen und Land kommt, bleibt insofern offen.

(3) Schließlich ist in Art. 3 eine zeitlich abgestufte Regelung zum Inkrafttreten der verschiedenen Regelungen vorgesehen. Das zeitlich spätere Inkrafttreten der Verpflichtung zur Einrichtung einer Mediathek ist sachlich zwar nachvollziehbar, da der Aufbau Zeit in Anspruch nehmen dürfte. Es fragt sich aber dann, wo bis zu diesem Zeitpunkt die Pflicht der Kommunen, die Aufzeichnungen zur Verfügung zu stellen, erfüllt werden soll bzw. kann. Denn diese Pflicht träte nach dem bisherigen Wortlaut unmittelbar nach Verkündung in Kraft.

Nicht vorgesehen bzw. eindeutig geklärt sind:

(1) Die Frage, wer aufzeichnen darf. Das ist anders zum Beispiel in der hessischen Gemeindeordnung, wo das Recht zur Aufzeichnung den Medien zugewiesen ist (§ 52 Abs. 3 HessGO i.V.m. einer Hauptsatzung), so auch in § 29 Abs. 5 Satz 5 der Gemeindeordnung Mecklenburg-Vorpommerns. Die hier vorgeschlagene Regelung ist insofern nicht eindeutig. Soll die Aufzeichnung – nur? – gemeindeseitig erfolgen? Abs. 5 der Regelung, der die Publikation der Aufzeichnungen in einer kommunalen Mediathek vorsieht, legt das nahe. Der weitere Wortlaut in Abs. 4 ermöglicht aber auch die Auslegung, dass jeder, also auch Medien und sogar Bürger/ Bürgerinnen, entsprechende Aufzeichnungen anfertigen und nutzen darf.

(2) Nicht vorgesehen ist ein etwaiges Ausschlussrecht aufgrund eines Beschlusses der kommunalen Vertretung. Mit Blick auf Ton- und Bildaufzeichnungen durch die Medien ist ein solches Ausschlussrecht etwa in § 29 Abs. 5 Satz 5 der Gemeindeordnung Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen.

(3) Nicht ausdrücklich vorgesehen sind auch spezifische Begrenzungsmöglichkeiten mit Blick auf die Aufzeichnungen oder die Wiedergabe zur Sicherung der „Funktionsfähigkeit des Gemeinderates“; so bleibt offen, ob etwa der Ratsvorsitzende in Ausübung seiner Sitzungsleitungs- und Ordnungskompetenz Aufzeichnungen im Einzelfall untersagen könnte.

II. Rechtlicher Rahmen

Ob man die Aufzeichnungen und eine gleichzeitige oder spätere Wiedergabe öffentlicher Ratssitzungen zulassen möchte, ist recht weitgehend eine rechtspolitische Entscheidung (zu dieser Möglichkeit des Gesetzgebers trotz kritischer Haltung auch Jürgen Wohlfarth, Ratsarbeit unter laufender Kamera – Saal- oder Medienöffentlichkeit?, LKRZ 2011, 130, 133). Der rechtliche Rahmen, der dabei zu berücksichtigen ist, ist allerdings komplex, weil unterschiedliche Rechtspositionen – Gemeinderäte, Institution des Gemeinderates, Gemeindemitarbeiter, Medienvertreter, Private (Bürger, Bürgerinnen) – zu berücksichtigen sind. Im Detail kann das hier nicht dargestellt werden, insbesondere die datenschutz- und urheberrechtlichen Fragen können nicht vertieft werden.

1. Die hergebrachten Regelungen zur Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen (§ 35 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein) garantieren nach wohl noch h.M. nur die sog. Saalöffentlichkeit und damit die Zugänglichkeit für Bürgerinnen und Bürger sowie für Medienvertreter zum Zwecke der Berichterstattung. Das Grundrecht auf **Pressefreiheit** gebietet nach bisheriger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht, Ton- oder Bildaufnahmen zuzulassen (BVerwG, Urt. v. 3.8.1990 – Az. 7 C 14.90, BVerwGE 85, 283). In der Literatur wird das in Teilen anders gesehen (vgl. nur, noch vor der Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung, Götz von Olenhusen/Jürgen Hermanns, Tonband-, Bild-, Rundfunk- und Fernsehaufnahmen in Kommunalparlamenten, Archiv für Presserecht 1983, 437 ff.; Rolf Stober, Zur Tonaufzeichnung in öffentlichen Gemeinderatssitzungen, DVBl. 1976, 371, 372 f.). In einer neueren Entscheidung des VG Saarlouis wird darauf hingewiesen, dass die Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung nur die **Pressefreiheit** in Bezug genommen hat. Ob aus dem Grundrecht der **Rundfunkfreiheit** folgt, dass Medienvertretern medienpezifisch, also rundfunkspezifisch,

ein Ton- und Bildaufnahmerecht gerade in öffentlichen Gemeinderatssitzungen zusteht, ist obergerichtlich in der Tat nicht eindeutig geklärt. Dass aber „die Möglichkeit, ein Ereignis den Zuhörern und Zuschauern akustisch und optisch in voller Länge oder in Ausschnitten, zeitgleich oder zeitversetzt zu übertragen“ zur vom Grundrecht mit erfassten Berichterstattung durch Rundfunk zählt und „zu den medienspezifischen Möglichkeiten auch der Einsatz von Aufnahme- und Übertragungsgeräten [gehört]“, ist in der Rechtsprechung des BVerfG geklärt (vgl. BVerfG, B. v. 14.7.1994 – Az. 1 BvR 1595/92, BVerfGE 91, 125, 134 (juris: Rdnr. 35); BVerfG, Urt. v. 24.1.2001 – Az. 1 BvR 2623/95, BVerfGE 103, 44, 59 (BVerfGE im Netz: Rdnr. 57)). Soweit der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet ist, indem der Gesetzgeber die Informationsquelle öffentlich zugänglich macht, ist auch das Recht medienspezifischer Berichterstattung einschlägig.

(Zentral: BVerfGE 103, 44, 60 (BVerfGE im Netz: Rdnr. 59)): „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 (vgl. BVerfGE 27, 71 <83f.>; 90, 27 <32>; stRspr). 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 (vgl. BVerfGE 66, 116 <137>). 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.“)

Die noch zu klärende Frage ist mithin (nur), ob die Öffentlichkeit der Ratssitzung als Eröffnung einer Informationsquelle anzusehen ist. Das VG Saarlouis hat das mit guten Gründen grundsätzlich bejaht und eine Begrenzung zum Schutz des öffentlichen Interesses an der Funktionsfähigkeit des Gemeinderates nur im Einzelfall für zulässig gehalten (VG Saarlouis, Urt. v. 25.3.2011 – Az. 3 K 501/10 – juris, z.T. in: LKRZ 2011, 221 ff.). Diese Entscheidung ist rechtskräftig geworden.

Demnach wäre die kommunalrechtliche Saalöffentlichkeit zu Gunsten von Medien als Medienöffentlichkeit zu verstehen. Der Gesetzgeber könnte aber Einzelheiten dazu ausgestalten. Das OVG des Saarlandes hatte dagegen im vorhergehenden Eil-Rechtsverfahren in Anlehnung an das Bundesverwaltungsgericht daran festgehalten, dass grundsätzlich die Herstellung der Saalöffentlichkeit ausreiche, die Herstellung einer Medienöffentlichkeit hingegen nicht zwingend erforderlich sei (OVG Saarland, Beschl. v. 30.08.2010 – Az. 3 B 203/10– juris, z.T. in: LKRZ 2010, 433 f.; ähnliche Tendenz wohl auch bei Klaus Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 387 Rdnr. 80). Festzuhalten ist mithin, dass die Literatur gegenüber der älteren kommunalen Praxis, Ton- und Bildaufnahmen in Kommunalparlamenten ohne Weiteres auszuschließen, in Teilen kritisch ist. Auch die

Rechtsprechung ist aber offenbar in Bewegung. Ob die eher restriktive Position des Bundesverwaltungsgerichts auf Dauer tragen kann, ist angesichts der Rundfunkfreiheit und in diesem Kontext der zunehmenden Bedeutung der Internetpublikation als Kommunikationsmittel und Mittel der demokratischen Kontrolle offen.

Demnach gilt hier: Es ist grundsätzlich **zulässig**, Medienöffentlichkeit, also die Möglichkeit die Sitzung zum Zwecke der Berichterstattung aufzuzeichnen, gesetzlich zu ermöglichen. Ob sie angesichts der Erfordernisse der Rundfunkfreiheit zugunsten von Medienvertretern sogar **geboten** ist, bedürfte näherer verfassungsrechtlicher Prüfung. Das Bundesverfassungsgericht hat bislang keinen Anspruch der Medien aus dem Grundrecht selbst ableiten wollen, sondern dem Gesetzgeber ein Bestimmungsrecht zugewiesen, das aber der Bedeutung des Grundrechts gerecht werden muss (BVerfGE 103, 44, 59 f., (BVerfGE im Netz: Rdnr. 57, 60 ff.), zu § 169 GVG; ggf. sogar verfassungsrechtlicher Anspruch auf grds. Eröffnung denkbar, Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG. Kommentar, 3. A., Bd. 1, Art. 5 II, II Rdnr. 79). Das Bestimmungsrecht muss dabei insbesondere das allgemeine Persönlichkeitsrecht etwaiger Betroffener wahren. Wie empfindlich dieses betroffen ist, hängt von den konkreten Fallkonstellationen ab (sehr empfindlich etwa bei Angeklagten im Strafprozess; BVerfG, B. v. 27.11.2008 – Az. 1BvQ 46/08, NJW 2009, 350 ff.; BVerfG, B. v. 3.4.2009 – Az. 1BvR 654/09, NJW 2009, 2117 ff.).

Das noch weitergehende Aufzeichnen zum Zwecke des Livestreaming, also der zeitgleichen Übertragung ohne redaktionelle Einbindung, ist von einem grundrechtlich auf die Rundfunkfreiheit gestützten Anspruch jedenfalls dann erfasst, wenn es über die Seiten des Rundfunksenders erfolgt.

Private, die sich nicht auf die Rundfunkfreiheit berufen können, sowie die Gemeinden selbst könnten sich auf einen etwaigen grundrechtlichen Anspruch auf Zulassung von Aufzeichnungen nicht berufen. Dies steht aber einer Eröffnung der Aufzeichnungsmöglichkeit für diese durch den Gesetzgeber auch nicht entgegen.

Ein **Gebot**, **allein** aufgrund des kommunalrechtlichen Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit die Internetwiedergabe von öffentlichen Ratssitzungen zu ermöglichen (also ohne die grundrechtliche Prägung zugunsten von Medienvertretern), ist nach zutreffender Auffassung nicht anzunehmen (insofern zutreffend Robert Horn, Moderne Medien in Ratssitzungen und Gerichtsverhandlungen, ZJS 2012, 340, 344 f., 346; VG Kassel, B. v. 7.2.2012 – Az. 3 L 109/12.KS– juris, NVwZ-RR 2012, 660 f., allerdings auf Grundlage der Hessischen Gemeindeordnung, welche die Sitzungsöffentlichkeit in § 52 Abs. 1 und die Ermöglichung von Medienöffentlichkeit getrennt davon in Abs. 2 regelt und damit die Auslegung stützt, dass Abs. 1 nur die sog. Saalöffentlichkeit umfasst).

2. Entscheidet der Gesetzgeber sich für die gesetzliche Zulassung von Medienöffentlichkeit bzw. sogar weitergehende Aufzeichnungs- und Livestream-Möglichkeiten, muss er etwa entgegenstehende Rechtsgüter oder zu schützende Rechte Dritter berücksichtigen. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang das allgemeine Persönlichkeitsrecht von Privaten, das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Gemeinderäte, zudem etwaige datenschutzrechtliche Anforderungen sowie das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit des Gemeinderates.

2.1 Soweit Aufzeichnungen durch die Kommune selbst erfolgen, muss diese als Grundrechtsverpflichtete das allgemeine Persönlichkeitsrecht etwaiger aufgezeichneter Privater aus Art. 2 Abs. 1 GG beachten. Wie weit der Schutz aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht geht, ist indessen nicht einfach zu beantworten. Wenn Bürger sich in öffentliche Gemeinderatssitzungen begeben und sich dort äußern, verlassen sie den Bereich der besonders geschützten Privatsphäre und begeben sich in einen öffentlichen Kommunikationsraum. Dass ihre Äußerungen dann wahrgenommen und weitergetragen werden, ist grundsätzlich in Kauf zu nehmen. Allerdings macht es einen Unterschied, ob man in einer präsenten Saalöffentlichkeit wahrgenommen und ggf. von einer Zeitung zitiert wird, oder ob der eigene ‚Auftritt‘ dauerhaft und letztlich unbeeinflussbar dem Zugriff einer unbestimmten Gruppe unterliegt. Um etwa mögliche Verletzungen des Persönlichkeitsrechts von vornherein zu vermeiden und die möglichen die Mitwirkung der Bürger hemmenden Wirkungen von Aufzeichnungen zu begrenzen, kann man, wie hier, eine Einwilligungslösung wählen, die die Aufzeichnung von Privatpersonen an deren vorherige Einwilligung bindet. Der Gesetzesentwurf sieht allerdings für die Aufzeichnungen insofern nur eine „Soll-Regelung“ vor, die Bindung an die vorherige Einwilligung ist insofern mithin nicht strikt formuliert. Demnach wäre es nicht von vornherein unzulässig, Private auch ohne ihre Einwilligung aufzuzeichnen. Zwar ist in Absatz 4 Satz 3 vorgesehen, dass die **Veröffentlichung** solcher Aufzeichnungen gegebenenfalls unzulässig ist, die zeitgleiche **Übertragung** gem. Satz 1 wäre dann aber nicht als unzulässig gekennzeichnet. Insofern liegt zumindest ein Widerspruch vor, ggf. sogar eine Verletzung von datenschutzrechtlichen Anforderungen. Von datenschutzrechtlicher Seite wird zum Teil vorgeschlagen, die Aufzeichnung von Privaten ganz auszuschließen. Ob das den Interessen gerade auch der im Gemeinderat sich äussernden Bürgerinnen und Bürger immer entspricht, ist allerdings unklar. Insofern ist eine Einwilligungslösung zwar praktisch ggf. sehr aufwendig, eröffnet aber mehr Optionen für die Gestaltung der konkreten Sitzung.

2.2 Ein in der rechtlichen Diskussion manchmal erwähntes allgemeines Persönlichkeitsrecht der Gemeinderäte dürfte für die vorliegende Regelungskonstellation, in der ja eine Rechtsgrundlage zur Verfügung gestellt wird, keine Rolle spielen. Eine Entscheidung des OLG Köln aus dem Jahr 1978 (OLG Köln, Urt. v. 1.3.1978 - Az. 2 U 133/77, DVBl. 1979, 523) betraf eine andere Fallkonstellation (ungenehmigte Tonbandaufnahme durch Private) und ist zudem zu Recht kritisiert worden (Olenhusen/Hermanns, AfP 1983, 437, 441 ff.). Dementsprechend hat auch das Bundesverwaltungsgericht dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Ratsmitglieder in der Abwägung mit der in der dortigen Entscheidung relevanten Pressefreiheit „keine tragende Bedeutung“ zugewiesen (BVerwGE 85, 283, 286). Die Ratsmitglieder üben freiwillig eine öffentliche Funktion aus; sie sind demokratisch legitimierte Vertreter und unterliegen insofern auch der Logik demokratischer, d.i. öffentlicher Kontrolle. Sie müssen insofern grds. ein Mehr an möglicher Mediensichtbarkeit aushalten. Das bedeutet allerdings nicht, dass jegliche Aufzeichnung und Übertragung, insbesondere das Live-streaming, ohne Weiteres gedeckt wäre. Dass eine gesetzliche Regelung dies ermöglichen kann, räumen aber auch diejenigen ein, die dem Livestreaming grds. sehr kritisch gegenüberstehen (Peter Wacker/ Kristin Supper, Liveübertragungen von Ratssitzungen im Internet, RDV 2013, 147, 151).

2.3 Zu den zu berücksichtigenden Regelungen gehören datenschutzrechtliche Anforderungen, weil von der Aufzeichnung und der Wiedergabe regelmäßig personenbezogene Daten erfasst sein dürften. Das gilt jedenfalls dann, wenn die Kommunen selbst aufzeichnen und gegebenenfalls veröffentlichen, weil dann eine öffentliche Stelle mit entsprechenden privaten Daten umgeht. Wie oben erwähnt, kann eine Prüfung des Gesetzesentwurfs anhand landesdatenschutzrechtlicher Regelungen hier nicht im Detail erfolgen. Im Ergebnis ist die Einwilligungslösung ein möglicher und rechtssicherer Weg. Ob auch für die Personen, die in Ausübung ihres kommunalen Amtes oder ihrer kommunalen Funktion anwesend sind, ein Einwilligungserfordernis besteht, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Problematisch ist aber jedenfalls die im Gesetzentwurf vorgesehene Einbeziehung **aller** Gemeindemitarbeiter in die Aufzeichnung, ohne dass diese vorab einwilligen müssten (vgl. Wacker/ Supper, RDV 2013, 147, 150; Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Livestreaming einer Ratssitzung auf einer von Stadt oder Gemeinde betriebenen Homepage, vom 24.5.2012 (abzurufen unter <https://www.datenschutzzentrum.de/video/20120524-streaming-gemeinderatssitzungen.html>): dort wird das Einwilligungserfordernis auf alle Teilnehmer

ausgedehnt und für Gemeindemitarbeiter wegen ihrer abhängigen Stellung die Möglichkeit einer freiwilligen Einwilligung und damit einer Aufzeichnung ganz ausgeschlossen. Die Stellungnahme bezieht sich auf Livestreaming aufgrund Beschlusses des Ratsvorsitzenden, nicht aufgrund gesetzlicher Regelung.).

2.4 Zu den zu berücksichtigenden Rechtsgütern gehört ferner die schon genannte „Funktionsfähigkeit des Gemeinderates“, deren Schutz unter anderem durch die Sitzungsleitungsbefugnis/ das Ordnungsrecht des Ratsvorsitzenden gewährt wird und die grundlegend in der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes garantiert ist (BVerwGE 85, 283, 286 ff.). Geschützt ist die ungehinderte, ungezwungene Willensbildung im Gemeinderat. Diese kann nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts durch das Wissen um die Aufzeichnungen „faktisch empfindlich tangiert werden“. Eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre gehöre aber, so das Gericht, zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs. Es bestehe die Gefahr, dass weniger redegewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein des Mitschnitts ihre Spontaneität verlören, ihre Meinung nicht mehr geradeheraus verträten oder schwiegen, wo sie sonst gesprochen hätten. Dass es zu solchen faktischen Beeinträchtigungen kommen kann, ist mit Sicherheit nicht auszuschließen. Ob ihnen die vom BVerwG zugesprochene Wirkung zukommen kann, ist angesichts der Tatsache, dass Gemeinderäte sich ja bewusst und freiwillig in die öffentliche Arena begeben und als Gemeindevertreter sich der demokratisch erforderlichen öffentlichen Kontrolle aussetzen müssen, allerdings fraglich. Auch der rasante und vom BVerwG noch gar nicht absehbare Wandel im Umgang mit Medien und insbesondere die Bedeutung des Internet für politische Kommunikation und die Eröffnung von Informations- und Partizipationsmöglichkeiten muss bei einer Abwägung berücksichtigt werden.

III. Zusammenfassung, Empfehlungen

1. Die gesetzliche Zulassung von Aufzeichnungen (Ton/ Bild) in öffentlichen Ratssitzungen ist grundsätzlich möglich. Sie muss den Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Betroffenen sicherstellen. Dieser Schutz geht unterschiedlich weit bei den verschiedenen Teilnehmern an öffentlichen Sitzungen.

2. Im Ergebnis empfiehlt sich wohl eine Abstufung zwischen Funktionsträgern der Gemeinde, wie den Gemeinderäten und den Verwaltungsspitzen einerseits und anderen Personen andererseits. Zweifelhaft scheint mir die Einbeziehung aller Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung in den Fokus der Aufzeichnung. Der im Gesetzentwurf gewählte Wortlaut „Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung“ ist insofern zu weit.

3. Unabhängig von der Frage des Livestreaming ist ein Tätigwerden des Gesetzgebers zur Regelung von Ton- und Bildaufzeichnung jedenfalls für Medien bedenkenswert. Denn wie die neuere untergerichtliche Rechtsprechung zeigt, erscheint es nicht ausgeschlossen, dass insofern ein grundrechtlich vermittelter Anspruch auf rundfunkspezifische Information aus der Gewährleistung der öffentlichen Ratssitzung selbst angenommen werden kann. Der Gesetzgeber kann aber in einer Regelung die Modalitäten etwaiger Medienöffentlichkeit mitbestimmen und damit etwaige Unklarheiten oder auch einen möglicherweise grenzenlosen Medienzugang aufgrund fehlender gesetzlicher Regelung von vornherein ausschließen, wenn er denn von seinem Bestimmungsrecht auch Gebrauch macht (vgl. zur hessischen Regelung die Fallkonstellation VG Kassel, B. v. 7.2.2012 - 3 L 109/12.KS – juris, NVwZ 2012, 660 f.; BVerfGE 103, 44, 59 ff. im Kontext der begrenzten Gerichtsöffentlichkeit nach § 169 GVG).

4. Eine Regelung, die den Ausschluss von Ton-/ Bildaufzeichnungen und Livestreaming für besondere Fälle vorsieht, kann zusätzlich gesetzlich normiert werden. Eine solche Regelung sollte nach meiner Einschätzung unbedingt erwogen werden, auch wegen der Einbeziehung der Ausschüsse in die weitgehende Medien-/Internetöffentlichkeit. Die Regelung muss die Bedeutung des Informationsinteresses und die demokratische Bedeutung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit wahren, kann aber für den Fall übermäßiger Störungen der Funktionsfähigkeit des Rates oder andere Sonderfälle (z.B. fehlende Einwilligung beteiligter Bürger, die ein Livestreaming wegen erheblicher Lücken der Wiedergabe nicht mehr nachvollziehbar macht) eine Grundlage für angemessene Einzelfallentscheidungen bieten. Das hätte den Vorteil, dass nicht nur die Alternativen: weitgehende Medienöffentlichkeit oder Nicht-Öffentlichkeit zur Verfügung stünden, sondern dazwischen die (klassische) Saalöffentlichkeit als vermittelnde Form genutzt werden könnte. In diesem Zusammenhang ist auch die Tatsache zu berücksichtigen, dass unbegrenzte und im Internet letztlich unbegrenzbare Übertragung die ja ehrenamtlich tätigen Gemeinderäte härter treffen kann, als professionelle Mandatsträger auf Landes- und Bundesebene. Eine zunächst positive Transparenz versprechende Regelung kann

insofern nachteilige Effekte auf die Bereitschaft zum kommunalen Engagement mit sich bringen, die bedacht werden sollten.

5. Die aufgezeigten Unklarheiten oder Widersprüche im Entwurf sollten beseitigt werden.

Prof. Dr. Pascale Cancik
(Direktorin des IKV)