

# ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

**Städteverband  
Schleswig-Holstein**

(federführend 2014)

**Schleswig-Holsteinischer  
Landkreistag**

**Schleswig-Holsteinischer  
Gemeindetag**

---

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Vorsitzende Frau Barbara Ostmeier  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

24105 Kiel, 30.01.2014

Unser Zeichen: 10.40.11 zi  
(bei Antwort bitte angeben)

per Mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/2354

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

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme bezüglich der Stärkung der Partizipation auf Kommunal- und Kreisebene. Die Stärkung der Bürgerbeteiligung, die Steigerung des generellen politischen Interesses und auch die Förderung des Engagements am Handeln und Mitbestimmen der Einwohnerinnen und Einwohner in der eigenen Stadt und Gemeinde, dem eigenen Kreis sind Aspekte, die auf der kommunalen Entscheidungsebene eine bedeutende Rolle einnehmen.

Bei der Entscheidung für oder gegen eine Rechtsgrundlage über Film- und Tonbandaufzeichnungen öffentlicher Sitzungen ist eine umfangreiche rechtliche und kommunalpolitische Abwägung erforderlich. In diese Abwägung sind unter anderem folgende Aspekte einzustellen:

### **I. Der Öffentlichkeitsgrundsatz als Ausdruck des Demokratieprinzips**

Der Öffentlichkeitsgrundsatz ist tragender Grundsatz des Kommunalverfassungsrechts, dient er doch dazu, den Einwohnerinnen und Einwohnern die Möglichkeit einzuräumen, sich über die Beschlussfassung in den kommunalen Vertretungskörperschaften und deren Ausschüssen ein ei-

---

Städteverband Schleswig-Holstein  
Tel.: 0431/570050-30  
Fax: 0431/570050-35  
eMail: [info@staedteverband-sh.de](mailto:info@staedteverband-sh.de)  
<http://www.staedteverband-sh.de>

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag  
Tel.: 0431/570050-10  
Fax: 0431/570050-20  
eMail: [info@sh-landkreistag.de](mailto:info@sh-landkreistag.de)  
<http://www.sh-landkreistag.de>

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag  
Tel.: 0431/570050-50  
Fax: 0431/570050-54  
eMail: [info@shgt.de](mailto:info@shgt.de)  
<http://www.shgt.de>

genes Bild zu machen. Er unterwirft die Vertretungskörperschaften damit der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit und trägt dazu bei, der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung vorzubeugen und bereits den Anschein zu vermeiden, dass „hinter verschlossenen Türen“ etwa unsachliche Motive für die getroffenen Entscheidungen maßgebend gewesen sein könnten.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz soll das Interesse an der Selbstverwaltung pflegen, gegenüber der Allgemeinheit Publizität, Information, Kontrolle und Integration vermitteln und die Bürgerverbundenheit der Verwaltung gewährleisten, vor allen Dingen aber auch den Einwohnerinnen und Einwohnern Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaft und ihrer Mitglieder ermöglichen, um die Grundlagen für die Willensbildung bei künftigen Wahlen zu schaffen. „Öffentlichkeit“ einer Sitzung bedeutet daher im Wesentlichen die Möglichkeit des freien Zutritts Unbeteiligter zum Verhandlungsraum nach Maßgabe des zur Verfügung stehenden Platzes.

Der schleswig-holsteinische Landesgesetzgeber hat sich in den Vorschriften des § 35 Gemeindeordnung (GO) bzw. § 30 Kreisordnung (KrO) im Rahmen seines Bestimmungsrechtes bisher für die so genannte Saalöffentlichkeit entschieden. Die Saalöffentlichkeit umfasst dabei die (grundsätzlich passive; Ausnahme: Einwohnerfragestunde) Teilnahme der interessierten Öffentlichkeit vor Ort, die das Zusehen und Zuhören der Sitzungen beinhaltet, aber auch die Verbreitung der auf diese Weise aufgenommenen Informationen mit Hilfe der Presse, des Rundfunks oder anderer elektronischer Medien. Privatpersonen und Vertreter der Medien dürfen folglich zusehen, zuhören und haben das Recht, die auf diese Weise aufgenommenen Informationen mit Hilfe der Presse, des Rundfunks oder anderer elektronischer Medien zu verbreiten.

## **II. Die verfassungsmäßigen Rechte der Gemeindevertreter und das Funktionsinteresse der Sitzungen der Gemeindevertretung**

Zu dem Aspekt „Tonband- und/oder Filmaufnahmen in öffentlichen Sitzungen“ hat sich auf der Grundlage des zurzeit geltenden Rechts folgende Rechtsauffassung herausgebildet: Tonband- und/oder Filmaufnahmen in den öffentlichen Sitzungen sind generell nicht zulässig, sondern sie sind nach der Rechtsprechung von der Einwilligung jede/s einzelnen Mandatsträgers/in abhängig (allgemeines Persönlichkeitsrecht / Recht am eigenen Wort einerseits und Presse- und Informationsfreiheit / Öffentlichkeit andererseits).

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll nunmehr generell geregelt werden, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufzeichnungen zum Zwecke der Veröffentlichung oder zeitgleichen Übertragung zulässig sind. Dabei sollen vor allem nur Personen aufgezeichnet werden, die in Ausübung ihres Amtes und Funktion anwesend sind (Gemeindevertreter, Bürgermeister, Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung und sonstige Vertreter öffentlicher Stellen) oder ihre Einwilligung zu der Aufzeichnung gegeben haben.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in seinem

Urteil vom 03. August 1990 - BVerwG 7 C 14.90, BVerwGE 85, 283,

zur Abwehr von Tonaufnahmen in Ratssitzungen von folgenden Argumenten leiten lassen:

*„Auch das Recht des Ratsmitglieds auf freie Rede, das nicht in der höchstpersönlichen Rechtssphäre gründet, kann durch die Aufzeichnung auf Tonband faktisch empfindlich tangiert werden. Ein gleichartiger psychologischer Befund hat den Gesetzgeber sogar veranlasst, die Verhandlung im Gerichtsverfahren, dort allerdings zum Schutz anderer Rechtsgüter als hier, von Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie von Ton- und Filmaufnahmen mit dem Ziel ihrer Veröffentlichung ganz freizuhalten (§ 169 GVG). Eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre gehört zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs, den der Ratsvorsitzende zu gewährleisten hat. Das beruht auf dem legitimen, letztlich in der Gewährleistung der Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten öffentlichen Interesse daran, dass die Willensbildung des Rates als demokratisch legitimer Gemeindevvertretung ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit verläuft. Von daher kann die von den Vorinstanzen anerkannte Besorgnis nicht vernachlässigt werden, dass insbesondere in kleineren und ländlichen Gemeinden weniger redegewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein des Tonmitschnitts ihre Spontaneität verlieren, ihre Meinung nicht mehr "geradeheraus" vertreten oder schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten. Denn Tonbandaufzeichnungen zeitigen nun einmal für das Verhalten der Betroffenen erhebliche Wirkung, weil sie jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, der sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar konservieren. Andererseits kann die Qualität einer Berichterstattung über die Diskussion und Lösung kommunalpolitischer Probleme schwerlich davon abhängig sein, dass jede in der Sitzung gefallene Äußerung nach genauem Wortlaut, Tonfall und emotionaler Färbung auf Dauer technisch festgehalten wird. Soweit im Einzelfall ein Interesse an der wortgetreuen Wiedergabe von Redepassagen besteht, eröffnen die Mittel der Schrift genügend Möglichkeiten, exakt zu berichten. Auch insoweit stellt die Tonbandaufzeichnung weder ein wesentliches noch gar ein unersetzliches Mittel zur Beschaffung von Informationen über den Ablauf öffentlicher Sitzungen von Gemeindevertretungen dar. Aus alledem folgt, dass der vom Kläger geltend gemachte Anspruch auf allgemeine Zulassung der Aufzeichnung von Ratssitzungen auf Tonband aus der grundrechtlich verbürgten Pressefreiheit nicht abzuleiten ist.“*

Diese vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Grundsätze sind nach wie vor beachtlich.

### **III. Keine Vergleichsebene zur Parlamentsöffentlichkeit**

Die Forderung nach Bild- und Tonbandaufnahme im kommunalen Bereich wird immer wieder mit dem Vergleich zur Parlamentsöffentlichkeit begründet. Insoweit ist darauf zu verweisen, dass kommunale Vertretungen der Exekutive und nicht der Legislative zuzuordnen sind. Während im Landesparlament die Zahl der Abgeordneten regelhaft auf 69 festgelegt ist, sind in den kommunalen Vertretungen weit über 10.000 Vertreter ehrenamtlich tätig. Während Parlamentarier für ihre Tätigkeit alimentiert werden, zeichnet sich die ehrenamtliche Tätigkeit durch die Gewährung eines Nachteilsausgleichs in Form einer Entschädigung aus. Landtagsabgeordnete haben aufgrund des Alimentationsprinzips mithin die Möglichkeit sich Vollzeit der Abgeordnetentätigkeit zu widmen, während kommunale Vertreter Freizeit hierfür opfern und die Tätigkeit nicht berufsmäßig ausüben.

#### **IV. Ausstrahlungswirkung der Regelung**

Zu befürchten ist, dass die Gruppe derer, die bereit sind, sich ehrenamtlich für das Gemeinwesen zu engagieren, nicht größer wird, wenn die Sitzungen der Vertretungskörperschaft aufgezeichnet und übertragen werden. Angesichts der vielfältigen Probleme, Personen in ausreichender Zahl für die Kandidatur zu den kommunalen Volksvertretungen zu finden, könnte die beabsichtigte Regelung somit auch das gewünschte Ziel konterkarieren, indem aus dem vom Bundesverwaltungsgericht zutreffend dargestellten Gründen die Regelung auch abschreckende Wirkung entfaltet. Die kommunale ehrenamtliche Tätigkeit ist eben nicht darauf ausgerichtet, in der Selbstdarstellung einem hohen Professionalitätsanspruch zu folgen, sondern ist in erster Linie verwaltend und sachorientiert.

#### **V. Kommunikation**

Von entscheidender Bedeutung im Rahmen der Einwohner- und Bürgerbeteiligung ist der Dialog, also die Stärkung des Bandes zwischen Wähler und Gewähltem. Hierzu eignen sich Einwohnerfragestunden und Einwohnerversammlungen in besonderer Weise, aber auch alle anderen informellen Kontaktebenen. Die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Regelung führt aber gerade nicht zu mehr Dialog. Sie kann im Gegenteil interessierte Einwohnerinnen und Einwohner von der Teilnahme an dem öffentlichen Teil der Sitzung abhalten, weil es einfacher ist, die Sitzungen per Livestream zu verfolgen. Dadurch wird dann aber eine wichtige Basis, nämlich der Dialog und die direkte Form der Kommunikation in Form von Rede und Gegenrede, die auch im Umfeld von Sitzungen häufig Platz greift, nicht mehr stattfinden.

#### **VII. Regelung über Einwohner und Bürgerrechte**

Schleswig-Holstein verfügt über einen umfangreichen Katalog von Einwohner- und Bürgerbeteiligungsrechten, vgl. § 16 a ff. GO, die zuletzt mehrfach Gegenstand von gesetzlichen Änderungen und zuletzt Erweiterungen waren. Dieser umfangreiche Rechtskreis ermöglicht eine breite Partizipation an der Meinungs- und Willensbildung kommunaler Vertretungskörperschaften.

#### **VIII. Ablehnung der Regelungen des § 35 Abs. 5 GO/ § 30 Abs. 5 KrO**

Die Standardsetzung in § 35 Abs. 5 GO/ § 30 Abs. 5 KrO wird abgelehnt. Die Schaffung einer frei zugänglichen Mediathek einen erheblichen Sach- und Verwaltungsaufwand nach sich zieht, weil diese regelmäßig überarbeitet und ergänzt werden muss. Auch bindet die dauerhafte Zurverfügungstellung erhebliche Kapazitäten, die zusätzlich bereit gestellt werden müssen. Insoweit müsste der Landesgesetzgeber auf der Grundlage des Konnexitätsprinzips ausführen, in welcher Höhe ein Kostenausgleich durch das Land zu erfolgen hat. Eine Kostenfolgenabschätzung fehlt dem Gesetzentwurf. Sollte die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich angelehnt werden, weil es sich um die Wahrnehmung einer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe handelt, müsste wegen der dann freiwilligen Kostenfolge durch die Standardsetzung die Empfehlung ausgesprochen werden, von der Möglichkeit Ton- und Bildaufnahmen aufzuzeichnen abzusehen. Auch hier gilt: Wer bestellt, bezahlt.

## IX. Fazit

Es bestehen berechtigte Zweifel an der Angemessenheit der Regelung. Die Rechte der Gemeindevertreter auf freie Rede und auch auf einen ungestörten, hemmungsfreien Sitzungsbetrieb würden bei bedingungslosem Inkrafttreten der Gesetzesänderung verletzt werden. Ein Regelungsbedürfnis wird insoweit in Schleswig-Holstein nicht gesehen, zumal es Beispiel gibt für die Übertragung in Bild und Ton auf Basis des geltenden Rechts in Form von Hauptsatzungsregelungen gibt (vgl. LHKiel).

Sollte der Gesetzgeber es dennoch erwägen, eine Regelung zu schaffen, müssten Voraussetzungen an eine Zulässigkeit der Bild- und Tonaufnahmen während Gemeinde- oder Kreisvertreter-sitzungen geknüpft werden. Eine landesrechtliche Bestimmung müsste dann im Sinne einer gesetzlichen Ermächtigung rahmenartig festlegen, dass die Hauptsatzung bestimmen kann, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind. Zum Schutz der Rechte der kommunalen Mandatsträger bedarf es abweichend vom relativen Mehrheitsprinzips einer qualifizierten (ggf. sogar einer einstimmigen) Mehrheit, damit eine solche Regelung zum Tragen kommen könnte. Es bedürfte eines breiten kommunalpolitischen Konsens für eine derartige Regelung.

Für die so genannte Medienöffentlichkeit müsste den zuständigen Gemeindevertretungen und Kreistagen vor Ort in eigener Verantwortung das Bestimmungsrecht obliegen, ob bzw. inwieweit sie Film- und Tonaufnahmen gestatten. Es sollte also den Mandatsträgern/innen vor Ort überlassen bleiben, die Hauptsatzung entsprechend anzupassen, wenn sie die Aufzeichnungen und/oder Internetübertragung wollen. Entsprechendes sollte dann auch hinsichtlich der weiteren Einzelheiten (technische Umsetzung, Archivierung, etc.) gelten. So müssten die Gemeindevertretungen und Kreistage kraft eigener Satzungs- / Organisations- / Gestaltungshoheit individuell selbstständig über das Ausmaß der Öffnung der Informationsquelle und die Ausgestaltung im Einzelfall entscheiden. Dies umfasst dann aber auch das Recht, keine Regelung zu treffen und es bei der bloßen Saalöffentlichkeit zu belassen.

### Hinweis:

Zu dem rechtlichen Rahmen wird zwecks Vermeidung von Wiederholungen auf die Veröffentlichung „Moderne Medien in Ratssitzung und Gerichtsverhandlung“ von Dr. R. Horn, ZJS 3/2012, S. 340 ff., verwiesen (siehe **Anlage**).

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Marc Ziertmann

Stellv. Geschäftsführer

Hinweis: Die Anlage zu diesem Umdruck kann im Ausschussbüro - Zi. 138 - eingesehen werden.