

## Gemeinden, Kreise

### Gemeinderatssitzung im Internet?

206

#### I. Einleitung

Nach allen Kommunalverfassungen der in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gemeinde- und Landkreisordnungen sind die Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaften wie Kreistage, Stadt- und Gemeinderäte bis auf wenige Ausnahmen öffentlich. Das Prinzip der Sitzungsöffentlichkeit ergänzt das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Demokratieprinzip, an das Gemeinden und Kreise nach Art. 28 GG gebunden sind.

Das Öffentlichkeitsprinzip, ein Axiom demokratisch verfasster Ordnungen, ist tragender Grundsatz des Kommunalrechts. Sein Sinn und Zweck geht dahin, hinsichtlich der Tätigkeit der kommunalen Vertretungsorgane gegenüber der Allgemeinheit Publizität, unmittelbare Information und Kontrolle zu vermitteln. Der Meinungs- und Willensbildungsprozess des Vertretungsorgans soll von außen transparent und nachvollziehbar sein. Dadurch soll den Bürgern sowohl eine aus eigener Kenntnis und Beurteilung folgende sachliche Kritik an Entscheidungen oder auch an einzelnen Mandatsträgern als auch eine Willensbildung und Entscheidungsgrundlage für künftige Wahlen ermöglicht werden.<sup>1</sup> Das Öffentlichkeitsprinzip unterwirft die Vertretungskörperschaften der allgemeinen Kontrolle von außen und trägt dazu bei, der unzulässigen demokratisch nicht legitimierten Einwirkung von persönlichen Beziehungen, Einflüssen und Interessen auf die Beschlussfassung der Vertretung vorzubeugen; insbesondere soll der Anschein vermieden werden, dass im Geheimen unsachliche Motive für die getroffenen Entscheidungen maßgebend gewesen sein könnten. Somit fördert das Öffentlichkeitsprinzip eine auf Gesetzmäßigkeit ruhende und sachlich orientierte Arbeit kommunaler Vertretungen.

Alle Kommunalverfassungen<sup>2</sup> regeln den Grundsatz der Öffentlichkeit übereinstimmend, wobei die genannten einfachgesetzlichen Anordnungen die Sitzungsöffentlichkeit nur dem Grunde nach verbürgen. Denn die Gemeinde- und Kreisordnungen enthalten Vorbehalte, nach denen entweder auf Antrag oder beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann.<sup>3</sup> Diese in den jeweiligen Kommunalverfassungen enthaltenen Vorbehalte erfahren durch die entsprechenden Geschäftsordnungen der Gemeinden und Kreise der jeweiligen Vertretungskörperschaft konkrete einzelfallbezogene oder generalklauselartige Regelungen.<sup>4</sup>

1 OVG NRW Urt. v. 19.12.1978 – XV A 1031/77; OVG Saarland DÖV 1991, 964 ff.

2 § 35 Abs. 1 BaWü, Art. 52 Abs. 2 Bay, §§ 44 Bbg, 52 Abs. 1 Hess., 29 Abs. 5 MV, 45 Nds, 48 Abs. 2 NRW, 35 Abs. 1 Rh-Pf, 40 Abs. 1 Saarl, 37 Abs. 1 Sachs., 50 Abs. 1 LSA, 35 Abs. 1 Schl.-H, 40 Abs. 1 Thür.

3 Vgl. statt aller nur § 52 Abs. 1 HGO.

4 Siehe z. B. § 10 der Geschäftsordnung des Kreistages des Landkreises Gießen vom 07.05.2007, zuletzt geändert am 07.11.2011.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit hat wie im Gerichtsverfahren (§ 169 GVG) auch im Kommunalrecht erhebliche Bedeutung. Er dient zum einen dem Zweck, den Gedanken der Selbstverwaltung im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger zu verankern und zum anderen zielt er darauf ab, ihnen eine gewisse Kontrolle zu ermöglichen, damit sie aus dem Verhalten der Gemeinderatsmitglieder/Mitglieder der Gemeindevertretung politische Konsequenzen ziehen können. Demgemäß sollen die Vertretungskörperschaften nur in begründeten Ausnahmefällen nicht öffentlich tagen.<sup>5</sup> Schließlich ermöglicht die Sitzungsöffentlichkeit Transparenz zwischen Gemeinderat/Gemeindevertretung und Bürger, indem die fiktive Anwesenheit des ganzen Volkes dem kommunalen Mandatsträger trotz seines freien Mandats ständig die Tatsache seiner Rechtsposition als delegiertem Volksvertreter bewusst gemacht wird. Hierdurch wird unzulässigen Einwirkungen persönlicher Beziehungen o. ä. vorgebeugt. Demokratischer Kontrolle ist es immanent, dass die einzelnen politischen Positionen im Rahmen der Auseinandersetzungen im Gemeinderat/der Gemeindevertretung ständig sichtbar gemacht werden, um sie für die Öffentlichkeit verständlich, nachvollziehbar und damit kontrollierbar zu gestalten.<sup>6</sup>

#### II. Gerichtsöffentlichkeit als Medienöffentlichkeit in der höchstrichterlichen Rechtsprechung

Vor der Befassung mit der entsprechenden Fragestellung aus der kommunalen Praxis ist zunächst auf die rechtsdogmatische Auseinandersetzung mit der verfassungsrechtlichen Einordnung der Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG einzugehen. In diesem Zusammenhang kommt der Entscheidung des BVerfG vom 24.01.2001<sup>7</sup> zentrale Bedeutung zu. Der private Nachrichtensender n-tv bemühte sich in einem Strafverfahren vor dem Landgericht Berlin, bei dem es um die Feststellung der Strafbarkeit des Angeklagten Egon Krenz wegen Totschlags an der innerdeutschen Grenze – Politbüroprozess – ging, darum, Genehmigungen für Fernsehaufzeichnungen während der Hauptverhandlung zu erhalten. Der Kammervorsitzende lehnte den Antrag unter Hinweis auf § 169 Satz 2 GVG ab, wogegen n-tv Verfassungsbeschwerde erhob. Die zweite Verfassungsbeschwerde betraf die mündliche Verhandlung im Revisionsverfahren zur Kreuzfixentscheidung.<sup>8</sup> Auch hier wollte ein Kamerteam Fernsehaufnahmen während der mündlichen Verhandlung bzw. Urteilsverkündung machen, was ihm gem. § 176 GVG untersagt wurde. § 169 Satz 2 GVG gelte über die Verweisungsnorm des § 55 VwGO analog auch für verwaltungsgerichtliche Verfahren.

Im Einzelnen führte das BVerfG aus, der Schutzbereich der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beziehe sich lediglich auf die rundfunkspezifische Aufnahmetechnik. Demgegenüber beinhalte die Informationsfreiheit des Art. 5

5 Vgl. NdsOVG, OVGE 39, 489.

6 OVG NRW, Der Städtetag 1979, 528.

7 BVerfG, NJW 2001, 1633.

8 BVerfG, NJW 1999, 1951.

Abs. 1 Satz 1 GG die Teilhabe an allgemein zugänglichen Informationen. Zwar seien Gerichtsverfahren Informationsquellen, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG greife aber nur ein, soweit es um die Beschaffung von Informationen aus allgemein zugänglichen Informationsquellen gehe. Eine Informationsquelle ist nach übereinstimmender Definition allgemein zugänglich, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit – einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis – Informationen zu verschaffen.<sup>9</sup> Durch die Informationsfreiheit werde das Recht auf eine Informationsquelle nicht garantiert. Über deren Eröffnung bestimme im Hinblick auf Gerichtsverhandlungen der Gesetzgeber. Nach Ansicht des BVerfG ist § 169 Satz 2 GVG Ausfluss dieses gesetzgeberischen Bestimmungsrechts in Bezug auf die Eröffnung von Gerichtsverhandlungen als Informationsquellen für die Allgemeinheit. Aufgrund dieses Bestimmungsrechts könne auch der Zugang zur jeweiligen Informationsquelle nur bedingt oder beschränkt eröffnet werden.<sup>10</sup> Infolgedessen meinten die die Entscheidung tragenden Richter, aus dem Schutz des Persönlichkeitsrechts der am Verfahren Beteiligten (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG), des rechtsstaatlichen Anliegens eines fairen Verfahrens (Art. 20 Abs. 3 GG) sowie des öffentlichen Interesses an der Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege, insbesondere der ungestörten Wahrheits- und Rechtsfindung, folge eine Begrenzung der Informationsquelle auf die bloße Saalöffentlichkeit.

### III. Ratsöffentlichkeit als Medienöffentlichkeit in der kommunalen Praxis

#### 1. Ausgangslage

Seit einiger Zeit lassen sich vermehrt Bestrebungen feststellen, das Gebot der bereits skizzierten „Saalöffentlichkeit“ auf die „Medienöffentlichkeit“ zu erweitern.<sup>11</sup>

Ausgangspunkt für die Prüfung der Zulässigkeit von Liveübertragungen von Gemeinderatssitzungen/Gemeindevertreter-sitzungen im Internet ist die jeweilige Regelung des Grundsatzes der Öffentlichkeit in den Kommunalverfassungen, z. B. § 52 Abs. 1 Satz 1 HGO. Das dort festgeschriebene Gebot, Sitzungen des Rates/der Gemeindevertretung grundsätzlich öffentlich durchzuführen, ist zunächst bereits dann gewahrt, wenn ein ausreichend großer Sitzungsraum für den interessierten Bürger zumutbar erreichbar ist, zu dem jedermann im Rahmen der hierfür zur Verfügung stehenden Platzkapazitäten in der Reihenfolge des Eintreffens freien Zugang hat.<sup>12</sup> Danach besteht zunächst keine – grundsätzliche – Verpflichtung für eine Übertragung des Sitzungsverlaufs mit elektronischen Medien in Fernsehen, Rundfunk oder über das Internet.

<sup>9</sup> BVerfG, NJW 2001, 1633, 1634; Horn, Jura 1989, 17.

<sup>10</sup> BVerfG, NJW 2001, 1633, 1634.

<sup>11</sup> Siehe nur Antrag der SPD-Fraktion des Rates der Stadt Neuss v. 19.03.2008 „Transparenz von Ratssitzungen“, Antrag der ÖDP in der Städteregion Aachen v. 10.12.2010, Antrag der CDU-Ratsfraktion der Stadt Schwerte v. 17.01.2011, DS VIII/0359, Antrag der Gruppe Die Linken des Kreistages des Landkreises Gießen v. 21.05.2011 bzgl. der Geschäftsordnung bzgl. öffentlichen Audio-/ Videoaufzeichnungen (Vorlagennummer 0027/2011).

<sup>12</sup> BVerwG JR 1972, 521.

Es stellt sich deshalb an dieser Stelle die Frage, ob umgekehrt ein Rechtsanspruch auf die Übertragung des Sitzungsverlaufs mit elektronischen Medien bestehen könnte. Zu dieser Thematik haben sich nunmehr die saarländischen Verwaltungsgerichte sowie das Verwaltungsgericht Kassel geäußert.<sup>13</sup>

#### 2. Urteil des BVerwG vom 03.08.1990

Das BVerwG hat sich erstmals in seinem Urteil vom 03.08.1990<sup>14</sup> mit dem Thema der Medienöffentlichkeit einer Ratssitzung befasst. Der Entscheidung lag das vom Ratsvorsitzenden ausgesprochene Verbot eines Tonbandmitschnitts in einer öffentlichen Ratssitzung durch einen Vertreter der Presse in der niedersächsischen Stadt Garbsen (43 Ratsmitglieder) zugrunde. Das Gericht ging von einer Funktionsstörung aus. Zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebes gehöre eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre. Die Willensbildung des Rates müsse freimütig, ungezwungen und in aller Öffentlichkeit erfolgen. Das Recht des Ratsmitgliedes auf freie Rede aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG dürfe nicht empfindlich berührt werden. Von daher bestehe die Besorgnis, dass insbesondere in kleineren und ländlichen Gemeinden weniger reddegewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein des Tonmitschnitts ihre Spontanität verlieren. Die Qualität der Berichterstattung hänge nicht von einer dauerhaften Aufzeichnung der vollständigen Ratssitzung ab.

#### 3. Beschluss des OVG des Saarlandes vom 30.08.2010

Nach einer rechtskräftigen Eilentscheidung des saarländischen OVG<sup>15</sup> hat der Ratsvorsitzende/Vorsitzende der Gemeindevertretung im Rahmen seines Hausrechts darüber zu entscheiden, ob die Medienöffentlichkeit im Sinne der Eröffnung des medien-spezifischen Einsatzes von Aufnahme- und Übertragungsgeräten mit dem Ziel der entsprechenden Verbreitung der Aufnahmen von Ratssitzungen/Gemeindevertreter-sitzungen ausgeschlossen wird. Ein Anspruch auf eine generelle Gestattung von Videoaufzeichnungen zur Berichterstattung bestehe aller Voraussicht nach nicht. Das Prinzip der Öffentlichkeit von Sitzungen sei eine allgemein zugängliche Informationsquelle. Der Zweck einer Kontrolle der Staatsgewalt durch öffentliche Sitzungen lasse sich durch eine Saalöffentlichkeit erreichen. Die Art des Zugangs zur öffentlichen Ratssitzung könne aus diesem Grund auf eine Saalöffentlichkeit beschränkt werden.

Damit folgt das OVG der Ansicht des BVerwG<sup>16</sup> nur teilweise. Die Sitzungsleitung sei bei Abwägung aller Interessen zwar berechtigt, Bild- und/oder Tonaufnahmen der Sitzung zu untersagen, wenn durch die Medienpräsenz erhebliche Beeinträchtigungen auf die Meinungsbildung im Sitzungssaal zu befürchten seien.

<sup>13</sup> OVG Saarland, Beschl. v. 30.08.2010 – 3 B 203/10; VG Saarlouis, Ur. v. 25.03.2011 – K 501/10; VG Kassel, Beschl. v. 07.02.2011 – 3 L 109/12 KS – Die Fundstelle Hessen 105/2012.

<sup>14</sup> BVerwG NJW 1991, 118 ff.

<sup>15</sup> OVG Saarland LKRZ 2010, 433 f. Einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen den Beschluss des OVG hat das BVerfG wegen des Subsidiaritätsgrundsatzes nicht zur Entscheidung angenommen.

<sup>16</sup> BVerwG NJW 1991, 118.

Allein der Schutz von Persönlichkeitsrechten könne Bild- und/oder Tonaufnahmen dagegen nicht grundsätzlich entgegengehalten werden. Das Persönlichkeitsrecht eines Ratsmitglieds entfalle nie völlig, es werde jedoch dadurch modifiziert und in seiner Bedeutung reduziert, dass das Ratsmitglied in diesem Rahmen nicht als Privatperson, sondern als Amts- oder Funktionsträger betroffen sei. Insofern gelte auch nicht das übliche Datenschutzrecht. Aller Voraussicht nach dürften auch die mitgliederschaftlichen Rechte der einzelnen Ratsmitglieder auf Ausübung ihres Mandats keinen generellen Ausschluss der durch Ton- und Bildaufnahmen manifestierten Medienöffentlichkeit rechtfertigen. Bezeichnenderweise räumt das OVG aber selbst ein, dass eine ständige Medienpräsenz anders als nur die Saalöffentlichkeit zu erheblichen negativen Auswirkungen bei Gemeinderatssitzungen führen kann und zwar auch dann, wenn nicht nur weniger redigewandte Ratsmitglieder in kleineren und ländlichen Gemeinden betroffen sind.

#### 4. Urteil des VG des Saarlandes vom 24.03.2011

Noch weitergehend hat nunmehr das VG Saarlouis<sup>17</sup> dem privaten Rundfunkveranstalter einen grundsätzlichen Anspruch auf Videoaufzeichnung von Gemeinderatssitzungen zugesprochen, dem das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit des Gemeinderats/der Gemeindevertretung nur entgegen gehalten werden könne, wenn es im Einzelfall zwingende, nachvollziehbare und konkrete Anhaltspunkte für deren Störung gebe. Dabei komme ein Verbot der Aufzeichnung erst dann infrage, wenn es nicht ausreiche, Beschränkungen der Aufzeichnung anzuordnen. Das Verwaltungsgericht stützt das Informations- und Verbreitungsinteresse des Rundfunkveranstalters auf Art. 5 Abs. 2 GG.

#### 5. Beschluss des VG Kassel vom 07.02.2012

Eine weitere Entscheidung zu dem Komplex hat das VG Kassel<sup>18</sup> getroffen. Danach sind Film- und Tonaufnahmen aus der Gemeindevertretung in Hessen nur zulässig, soweit sie in der Hauptsatzung der Gemeinde vorgesehen sind [Rn. 105/2012]. Das VG Kassel führt in diesem Zusammenhang aus, dass der Antragsteller auch als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit keinen Anspruch darauf habe, die Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung aufzuzeichnen und ins Internet stellen zu dürfen. Begründet wird dies damit, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk schütze. Dazu gehöre der Schutz der Berichterstattung von der Beschaffung der Information und der Erstellung der Programminhalte bis zur Verbreitung der Nachricht. Erst der prinzipiell ungehinderte Zugang zu Informationen versetze die Medien in den Stand, die ihnen in der freiheitlichen Demokratie zukommende Funktion wahrzunehmen. Zu den von diesem Grundrecht erfassten medien-spezifischen Möglichkeiten der Berichterstattung durch Rundfunk zähle auch die Möglichkeit, ein Ereignis den Zuhörern und Zuschauern unter Einsatz von Aufnahme- und Übertragungsgeräten

<sup>17</sup> VG Saarlouis LKRZ 2011, 221.

<sup>18</sup> VG Kassel, Beschl. v. 07.02.2012 – 3 L 109/12 KS (juris), Die Fundstelle Hessen 105/2012.

akustisch und optisch in voller Länge oder in Ausschnitten zeitgleich oder zeitversetzt zu übertragen.

Nicht zum Schutzbereich des Grundrechts gehöre ein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle.<sup>19</sup> Insofern reiche die Rundfunkfreiheit nicht weiter als die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, die als Abwehrrecht den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen gegen staatliche Beschränkungen sichere. Erst wenn eine Informationsquelle allgemein zugänglich sei, und nur in diesem Umfang, könne der grundrechtliche Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG überhaupt betroffen sein. Eine Informationsquelle ist danach allgemein zugänglich, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, d. h. einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis Informationen zu beschaffen, wobei nicht nur die Unterrichtung aus einer Informationsquelle, sondern auch die Informationsaufnahme an der Quelle geschützt sind.

Hätten die Medien Zugang zwecks Berichterstattung, aber in rechtlich einwandfreier Weise unter Ausschluss der Aufnahme und Verbreitung von Ton- und Fernseh- Rundfunkaufnahmen, liege in dieser Begrenzung – so das VG Kassel weiter – kein Grundrechtseingriff.<sup>20</sup>

Öffentliche Sitzungen der Gemeindevertretungen seien nach § 52 Abs. 1 Satz 1 HGO allgemein zugängliche Informationsquellen und unterfielen dem Schutz der Informationsfreiheit. Privatpersonen und Vertreter der Medien dürften zusehen, zuhören und hätten das Recht, die auf diese Weise aufgenommen Informationen mithilfe der Presse, des Rundfunks oder anderer elektronischer Medien zu verbreiten. Das VG konnte ausdrücklich offen lassen, ob nur die Saalöffentlichkeit oder auch die Medienöffentlichkeit damit geregelt ist. Seit dem 01.01.2012 hat der Gesetzgeber in Hessen § 52 HGO um einen Absatz 3 ergänzt,<sup>21</sup> in dem ausdrücklich festgelegt ist, dass die Hauptsatzung eine Bestimmung treffen kann, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.

Die Gemeindevertretungen können somit diese Entscheidung in eigener Verantwortung treffen. In Bezug auf die Rechtslage in Hessen ist darüber hinaus klargestellt, dass § 52 Abs. 1 Satz 1 HGO nur die Saalöffentlichkeit regelt, weil die Medienöffentlichkeit nunmehr in § 52 Abs. 3 HGO eine eigenständige Regelung gefunden hat.

#### 6. Urteil des Hessischen VGH vom 31.10.2013

Schließlich hat sich auch der VGH Kassel in seinem Urteil vom 31.10.2013<sup>22</sup> mit der Problemstellung der Internetübertragungen von Stadtverordnetenversammlungen und damit verbunden mit der Unterscheidung zwischen Saal- und Medienöffentlichkeit beschäftigt. Außerdem ging der VGH auf die Frage ein, welche rechtli-

<sup>19</sup> Siehe hierzu *Horn*, Jura 1989, 17 ff.

<sup>20</sup> BVerwG NJW 2001, 1633, 1634 f.

<sup>21</sup> Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und andere Gesetze v. 16.12.2011 (GVBl. I Satz 786).

<sup>22</sup> HessVGH, LKRZ 2014, 22 ff.

chen Möglichkeiten bestehen, Medienöffentlichkeit in der Hauptsatzung einer Gemeinde herzustellen.

Der VGH hat in dem Urteil die Normenkontrollanträge der Fraktion „Die Linke“ in der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Gießen und deren Fraktionsvorsitzenden gegen eine Bestimmung der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung abgelehnt. Die Normenkontrollanträge richteten sich gegen eine Bestimmung zur sogenannten Medienöffentlichkeit von Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung in der Geschäftsordnung. § 12 Abs. 6 der Geschäftsordnung lautet: „In den Sitzungen ist nur der bei der Stadtverordnetenvorsteherin/dem Stadtverordnetenvorsteher angemeldeten Presse das Fotografieren gestattet. Tonaufnahmen sind lediglich für Zwecke der Schriftführung erlaubt (§ 35). Filmaufnahmen sind nicht zulässig.“ Mit ihren Normenkontrollanträgen beehrten die Antragsteller diese Bestimmung für ungültig zu erklären. Sie machten geltend, die gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeit der Stadtverordnetenversammlung sei durch die Bestimmung der Geschäftsordnung nicht effektiv gewährleistet. Durch die von einem Mitglied ihrer Fraktion beabsichtigte Videodokumentation der Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung werde deren ordnungsgemäßer Ablauf auch nicht beeinträchtigt. Dies zeige sich am Beispiel des Deutschen Bundestages, dessen Plenarsitzungen live ins Internet übertragen und anschließend in einer Mediathek zum Abruf bereitgestellt würden.

Der VGH hat beide Normenkontrollanträge abgelehnt und ausgeführt, die Antragsteller seien durch die von ihnen angegriffene Bestimmung der Geschäftsordnung weder in ihren eigenen Rechten verletzt noch könnten sie ein Rechtsschutzbedürfnis für die von ihnen begehrte Erklärung der Ungültigkeit der Bestimmung geltend machen. Die angegriffene Bestimmung der Geschäftsordnung oder ihre Anwendung beeinträchtige die Antragsteller nicht in der Wahrnehmung ihres politischen Mandats. Durch die Aufnahme der Vorschrift werde die schon nach den Bestimmungen der HGO kraft Gesetzes bestehende Einschränkung der Rundfunk- und Medienfreiheit bei Sitzungen von Gemeindevertretungen nicht verschärft. Gemeindevertreter und die von ihnen gebildeten Fraktionen hätten außerdem kein wehrfähiges Recht auf Herstellung der Rundfunk- und Medienöffentlichkeit während der öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung oder Stadtverordnetenversammlung. Mit der Einschränkung der Rundfunk- und Medienfreiheit durch die HGO verstoße der Gesetzgeber auch nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen die in Art. 5 GG garantierte Presse- und Rundfunkfreiheit. Im Fall einer von den Antragstellern begehrten Ungültigkeitserklärung der angegriffenen Bestimmung bleibe das aus den Bestimmungen der HGO von Gesetzes wegen folgende Verbot der von ihnen angestrebten Film- und Tonaufnahmen während der Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung weiterhin bestehen. Es fehle daher auch das für einen Normenkontrollantrag erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Die HGO eröffne den Städten und Gemeinden grundsätzlich die Möglichkeit durch eine entsprechende Regelung in ihren Hauptsatzungen Film- und Tonaufnahmen von öffentlichen Sitzungen ihrer Gremien zuzulassen. Hiervon habe die Stadt Gießen jedoch keinen Gebrauch gemacht.

## IV. Bewertung der bisherigen Rechtsprechung

### 1. Rechtsprechung des VGH

Grundsätzlich ist der Regelungsgehalt zu Film- und Tonaufnahmen in Gemeindevertretungssitzungen im Kommunalrecht äußerst unterschiedlich geregelt. Es fehlt eine einheitliche Regelung in den Bundesländern. Hessen ist in § 53 Abs. 3 HGO explizit auf die Problematik eingegangen. Demgegenüber regeln andere Bundesländer in ihren Kommunalverfassungen nur allgemein den Umgang mit der Öffentlichkeit<sup>23</sup> und normieren nicht ausdrücklich den Gesichtspunkt der Medienöffentlichkeit. Problematisch ist für die Instanzgerichte insofern die Beurteilung, ob die jeweiligen Regelungen neben der Saalöffentlichkeit auch die Medienöffentlichkeit umfassen. Im Gegensatz zum Gerichtsverfassungsgesetz ist die Rechtslage nicht eindeutig. § 169 Satz 2 GVG besagt ausdrücklich, dass Ton- und Fernseh- Rundfunkaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder Veröffentlichung ihres Inhalts unzulässig sind. Damit ist die Medienöffentlichkeit generell ausgeschlossen.<sup>24</sup>

Übereinstimmung besteht darin, dass ein Recht zum Zutritt zu einer Informationsquelle nicht automatisch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgt. Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthält nicht das Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle. Diese muss bereits allgemein zugänglich sein.<sup>25</sup> Es ist daher Sache des Gesetzgebers, Art und Ausmaß der Eröffnung einer Informationsquelle zu bestimmen.<sup>26</sup> Soweit die Medien zum einen Zugang zur Berichterstattung haben und zum anderen nur Aufnahme und Verbreitung von Ton- und Filmaufnahmen ausgeschlossen sind, liegt hierin kein Grundrechtseingriff.<sup>27</sup>

In diesem Lichte ist § 52 Abs. 3 HGO zu sehen. Absatz 1 der Vorschrift spricht von „Öffentlichkeit“, ohne zwischen Saal- und Medienöffentlichkeit zu differenzieren. § 53 HGO schließt Film- und Tonaufnahmen aus und bezieht sich damit ausdrücklich auf die Medienöffentlichkeit. Insofern ist dem VGH zuzustimmen, der die Regelung der Medienöffentlichkeit streng auf die Vorschrift des § 52 Abs. 3 HGO begrenzt. Die Saalöffentlichkeit und damit auch § 52 Abs. 1 HGO bildet die Grundlage für jegliche Form von Medienöffentlichkeit.

Erkennbar geht das Urteil des VGH auf die bereits getroffenen Entscheidungen zu Saal- und Medienöffentlichkeit ein und ergänzt diese Entscheidungen. Im Vordergrund der gesamten Rechtsprechung steht, dass die Stadtverordneten oder Gemeindevertreter eine Dauerdokumentation ihrer Bekundungen scheuen, um eine unbefangene Diskussion und die freie Rede nicht zu gefährden; niemand will unter laufender Kamera arbeiten, weil es selten der Sache nützt und von den Betroffenen als Belastung empfunden wird. Denn Aufzeichnungen konservieren „jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistung, der sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewe-

<sup>23</sup> Art. 52 BayGO, § 40 KSVG.

<sup>24</sup> *Hanske/Lauber-Rönsberg*, ZUM 2013, 264.

<sup>25</sup> Vgl. nur VG Kassel, Beschl. v. 07.02.2012 – 3 L 109/12 KS – Die Fundstelle Hessen 105/2012.

<sup>26</sup> NJW, 1991, 118 ff.; VG Saarlouis, LKRZ 211, 121.

<sup>27</sup> BVerfG, NJW 2001, 1633, 1634.

gungen des Redners“.<sup>28</sup> Das BVerwG spricht in dieser Entscheidung vom Ziel, eine „von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre“ zu schaffen. Dieses Ziel soll durch das Verbot von Film- und Tonaufnahmen erreicht werden. Die bisher entschiedene Problematik von Film- und Tonaufnahmen wird darüber hinaus durch die Frage erweitert, ob auch Livestreams, also Übertragung öffentlicher Sitzungen ins Internet rechtlich zulässig sind. Dabei stellt sich das Problem, ob Livestreams tatsächlich die Medienöffentlichkeit berühren oder ob diese lediglich eine Erweiterung der Saalöffentlichkeit darstellen.

## 2. Auswirkungen permanenter Medienpräsenz

Eine permanente Medienpräsenz kann also im Vergleich zu bloßer Saalöffentlichkeit auch in Gemeinderats-/Gemeindevertreterersitzungen zu erheblichen negativen Auswirkungen führen. Zu den vom BVerwG bereits im Jahr 1990<sup>29</sup> geäußerten Bedenken kommt bei Fernseh- und Videoaufnahmen das Bildmoment hinzu. Hier gilt uneingeschränkt das Argument des BVerfG, dass viele Menschen ihr Verhalten in Anwesenheit von Medien verändern. Der Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds/Gemeindevertreters ist hier noch umfassender und stärker als bei reinen Tonaufnahmen zu bewerten. Denn die Direktübertragung von öffentlichen Gemeinderats-/Gemeindevertreterersitzungen im Internet stellt datenschutzrechtlich eine Übermittlung personenbezogener Daten weltweit an eine Vielzahl unbestimmter Personen dar.<sup>30</sup> Betroffen sind insoweit nicht nur die Gemeinderats-/Gemeindevertretungsmitglieder und sonstige Personen wie etwa Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, von denen Bildaufnahmen und bei Redebeiträgen in der Sitzung auch Tonaufnahmen im Internet zu sehen sind. Betroffen sind darüber hinaus auch Bürger, deren Angelegenheiten in einer solchen Gemeinderats-/Gemeindevertreterersitzung personenbezogen behandelt werden. Davon abgesehen sind auch Zuhörer betroffen, weil nicht auszuschließen ist, dass sie auf den im Internet verbreiteten Aufnahmen zu erkennen sind oder ein Rückschluss auf ihre Person möglich ist.

Die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten und ihre Übermittlung insbesondere über das Internet sind darüber hinaus nur zulässig, wenn die Datenschutzgesetze der Länder oder eine andere Vorschrift sie erlaubt oder anordnet oder wenn der Betroffene eingewilligt hat.<sup>31</sup>

Auf den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit in den Kommunalverfassungen kann eine Übertragung öffentlicher Gemeinderats-/Gemeindevertretungssitzungen im Internet jedenfalls nicht gestützt werden. Aus diesen Vorschriften ergibt sich, dass Gemeinderats-/Gemeindevertretungssitzungen grundsätzlich öffentlich abzuhalten sind. Damit wird – wie bereits ausgeführt – die Transparenz kommunaler Verwaltungstätigkeit gewährleistet. Öffentlichkeit der Sitzung heißt, dass jeder Bürger im Rahmen des hier-

28 BVerwG, NJW 1991, 118, 119.

29 BVerwG, NJW 1991, 118, 119.

30 Vgl. *Wohlfahrt*, LKRZ 2011, 130, 131.

31 Vgl. statt aller §§ 7 Abs. 1 Nr. 3, 12 Abs. 1 HDSG.

für zur Verfügung stehenden Platzes in der Reihenfolge des Eintreffens freien Zugang zum Sitzungsraum hat.<sup>32</sup> Die Gemeinderatsmitglieder/Gemeindevertreter und sonstige Personen, die an der Sitzung teilnehmen, wie etwa Angehörige der Verwaltung, die zu einem Tagesordnungspunkt gehört werden, sowie Bürger, deren Angelegenheiten personenbezogen in der Sitzung behandelt werden, müssen es deshalb nach dem Grundsatz der Öffentlichkeit in den Kommunalverfassungen nur hinnehmen, dass Zuhörer an der Sitzung teilnehmen, sich eventuell Notizen anfertigen und dass anschließend in der Presse berichtet wird. Das Prinzip der Öffentlichkeit in den Kommunalverfassungen bietet aber keine Rechtsgrundlage für einen darüber hinaus gehenden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Teilnehmer an Gemeinderats-/Gemeindevertreterersitzungen dahingehend, dass die Sitzung in Bild und Ton im Internet übertragen wird.<sup>33</sup>

Bei einer Übertragung gerade im Internet ist auch zu bedenken, dass damit eine ganz neue Qualität der Veröffentlichung und Verbreitung vorgenommen wird. Die Veröffentlichung im Internet erreicht eine weitaus größere Zahl an Personen als jede durch Auflagen begrenzte schriftliche Presseveröffentlichung oder auch als die Berichterstattung in einem lokalen Rundfunksender.<sup>34</sup> Jeder Internetnutzer kann Bild und Ton abrufen, aufzeichnen und auswerten. Die weitere Verwendung derartiger Aufnahmen ist nicht absehbar. Außerdem werden bei einer Direktübertragung von öffentlichen Gemeinderats-/Gemeindevertreterersitzungen im Internet die Betroffenen mit Mimik und Gestik sowie ihren Redenbeiträgen im Wortlaut weltweit veröffentlicht. Hierin liegt die Gefahr, dass sich ehrenamtliche Gemeinderats-/Gemeindevertretungsmitglieder nicht mehr unbefangen und spontan äußern. Weniger redegewandte Mandatsträger könnten durch das Bewusstsein der Internetübertragung ihre Spontanität verlieren. Dadurch würde die Funktionsfähigkeit des Gemeinderats/der Gemeindevertretung beeinträchtigt und der Demokratie insgesamt Schaden zugefügt.<sup>35</sup>

## 3. Datenschutzrechtliche Aspekte

Für die Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderats/Gemeindevertreterersitzungen im Internet kann schließlich nicht § 16 Abs. 1 Hessisches Datenschutzgesetz (HDSG) bzw. die entsprechenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen der übrigen Bundesländer als Rechtsgrundlage herangezogen werden. Nach dieser Vorschrift ist die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs über §§ 11 und 13 HDSG hinaus nur zulässig, wenn der Empfänger kein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden könnten. Ob hier § 16 Abs. 1 HDSG sowie die entsprechenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen der übrigen Bundesländer neben dem Prinzip

32 BVerwG, DVBl. 1973, 369.

33 Vgl. zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung zuletzt BVerfG NJW 2012, 1419 ff.

34 Vgl. *Wohlfahrt*, LKRZ 2011, 130, 131.

35 So bereits das BVerwG, NJW 1991, 118, 119 im Verhältnis zur Pressefreiheit.

der Öffentlichkeit in den Kommunalverfassungen, die die Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit der Gemeinderats-/Gemeindevertreter-sitzungen bereichsspezifisch regeln, überhaupt anwendbar ist, kann dahinstehen. Jedenfalls fehlt es an den Voraussetzungen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen, da ein berechtigtes Interesse der Öffentlichkeit an einer weltweiten Übertragung von Gemeinderats-/Gemeindevertreter-sitzungen im Internet nicht besteht. Vielmehr haben die davon Betroffenen ein schutzwürdiges Interesse daran, dass ihre personenbezogenen Daten nur im gesetzlichen Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen an Dritte übermittelt werden. Des Weiteren haben die Betroffenen ein schutzwürdiges Interesse daran, dass ihre personenbezogenen Daten nicht ohne ihre Einwilligung an Empfänger außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes übermittelt werden, in denen etwa kein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet ist<sup>36</sup>, sodass bereits eine Datenerhebung zum Zweck der Übertragung im Internet unzulässig wäre.

Somit dürfen bei einer Übertragung öffentlicher Gemeinderats-/Gemeindevertreter-sitzungen im Internet aus datenschutzrechtlicher Sicht nur die Personen in Wort und Bild aufgenommen werden, die vorher in die Übertragung eingewilligt haben.<sup>37</sup> Die betroffenen Personen dürfen dabei nicht unter einen Entscheidungsdruck gesetzt werden etwa dadurch, dass sie in der Öffentlichkeit im Beisein von Zuhörern und der Presse mit dem Wunsch nach einer Übertragung der Gemeinderats-/vertreter-sitzung im Internet konfrontiert würden. Eine freiwillige Einwilligung läge in einem solchen Fall nicht vor. Den Betroffenen muss eine angemessene Überlegungsfrist für ihre Entscheidung zugestanden werden. Außerdem müssen die Betroffenen die erteilte Einwilligung jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen können, was selbstverständlich auch für Bürger gilt, deren Angelegenheiten personenbezogen oder personenbeziehbar in öffentlichen Gemeinderats-/Gemeindevertreter-sitzungen behandelt und im Internet übertragen werden sollen.

Der Zuhörerbereich muss von einer Übertragung im Internet ausgenommen werden. Hier ist es bereits den faktischen Umständen nach nicht möglich, von den einzelnen Zuhörern eine rechtswirksame Einwilligung einzuholen. Eine diesbezügliche Frage durch den Rats-/Gemeindevertretungsvorsitzenden an die Zuhörerschaft vor Beginn der Sitzung genügt den Anforderungen an eine Einwilligung nicht.<sup>38</sup> Im Übrigen wäre die Freiwilligkeit der Einwilligung bei einem solchen Verfahren in der Öffentlichkeit aufgrund des damit verbundenen Drucks nicht gegeben. Die Einholung der Einwilligung von jedem einzelnen Zuhörer beim Betreten des Sitzungssaales ist ein untaugliches Mittel. Auch hier wäre keine Freiwilligkeit gegeben, weil einzelne Bürger wegen der Übertragung aus dem Zuhörerbereich im Internet davon abgehalten werden könnten, an den öffentlichen Gemeinderats-/Gemeindevertreter-sitzungen teilzunehmen. Dies würde die Öffentlichkeit der Sitzung insgesamt infrage stellen.

<sup>36</sup> Vgl. statt aller § 17 HDSG.

<sup>37</sup> Vgl. nur § 17 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 HDSG.

<sup>38</sup> Siehe nur § 17 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 HDSG.

## V. Fazit

Das Prinzip der Öffentlichkeit in den Kommunalverfassungen eröffnet einen Anspruch nur auf die Saal-, aber nicht darüber hinaus auf die Medienöffentlichkeit.

Ein Rechtsanspruch auf Aufzeichnung und Verbreitung von Bild- oder Tonaufnahmen im Internet besteht nicht. Dies gilt auch in den Bundesländern Hessen und Mecklenburg-Vorpommern, in denen §§ 52 Abs. 3 HGO und 29 Abs. 5 Satz 5 KV M-V Ton- und Filmaufnahmen unter bestimmten Voraussetzungen zulassen.

Um den datenschutzrechtlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen bedarf es einer Vorbehaltslösung, wonach Tonaufzeichnungen sowie Film- und Fernsehaufnahmen während der Sitzung nur mit der Zustimmung aller Gemeinderats-/vertreter zulässig sind. Der Zuhörerbereich muss hierbei von einer Übertragung im Internet ausgenommen werden.

Weder das Rechtsstaatsprinzip noch das Demokratieprinzip verlangt für die Sitzungsöffentlichkeit mehr als die gesetzlich geregelte Saalöffentlichkeit. Die rechtsstaatliche Komponente der Sitzungsöffentlichkeit zielt darauf ab, die Einhaltung des vorgegebenen Verfahrensablaufs zu gewährleisten und zu diesem Zweck Einblick in dessen Funktionsweise zu ermöglichen. Die Handelnden sollen nicht „hinter verschlossenen Türen“ wesentliche kommunale Gesichtspunkte außer Acht lassen. Dies ist durch die Saalöffentlichkeit ausreichend gewährleistet. Den Medien ist der Zugang zum Sitzungssaal eröffnet, was auch für die Teilnahme von Rundfunk- und Fernsehjournalisten gilt. Diese können über die Sitzungen berichten. Liveübertragungen in Fernsehen und Internet begegnen vor dem geschilderten Hintergrund jedoch erheblichen Bedenken, auch wenn § 52 Abs. 3 HGO und § 29 Abs. 5 Satz 5 KV M-V dies unter bestimmten Voraussetzungen zulassen. – (rh)

Fundstelle He 2017/206

## Öffentlicher Dienst

### Getilgte Strafen dürfen einem Bewerber im öffentlichen Dienst nur bei erheblicher Gefährdung der Allgemeinheit entgegeng gehalten werden

207

In einem Beschwerdeverfahren ging es vor dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG) um die Frage, inwieweit einem Bewerber um Aufnahme in den Vorbereitungsdienst zu einer Beamtenlaufbahn des gehobenen Dienstes bereits getilgte Eintragungen im Bundeszentralregister entgegeng gehalten werden dürfen.

#### Zum Sachverhalt

Die Dienstherrin hatte hier den Bewerber wegen Zweifeln an seiner persönlichen Eignung vom Auswahlverfahren ausgeschlossen und dies damit begründet, dass er am 06.02.2009 durch ein Polizeigericht in Belgien wegen „Trunkenheit im Straßenverkehr“