

# Moderne Medien in Ratssitzung und Gerichtsverhandlung

Von Dr. Robert Horn, Gießen\*

## I. Einleitung

Nach allen 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 Gemeinde und Kreise der jeweiligen Vertretungskörperschaft konkrete einzelfallbezogene oder generalklauselartige Regelungen.<sup>4</sup>

\* Der Verf. ist Richter am Sozialgericht Gießen.

<sup>1</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 19.12.1978 – XV A 1031/77; OVG Saarlouis DÖV 1991, 964.

<sup>2</sup> § 35 Abs. 1 GemO BaWü, Art. 52 Abs. 2 GO Bay, §§ 44 BbgKVerf, 52 Abs. 1 HGO, 29 Abs. 5 KV M-V, 45 KNomVG, 48 Abs. 2 GO NRW, 35 Abs. 1 GemO RhPf, 40 Abs. 1 KSVG, 37 Abs. 1 SächsGemO, 50 Abs. 1 GO LSA, 35 Abs. 1 GO SH, 40 Abs. 1 ThürKO.

<sup>3</sup> Vgl. statt aller nur § 52 Abs. 1 HGO.

<sup>4</sup> S. z.B. § 10 der Geschäftsordnung des Kreistages des Landkreises Gießen vom 7.5.2007, zuletzt geändert am 7.11.2011.

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

### 1. Ausgangslage

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 S. 1 GG einzugehen. In diesem Zusammenhang kommt der Entscheidung des BVerfG vom 24.1.2001<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 S. 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 Kamerateam Fernsehaufnahmen während der mündlichen Verhandlung bzw. Urteilsverkündung machen, was ihm gem. § 176 GVG untersagt wurde. § 169 S. 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 S. 2 GG beziehe sich

<sup>5</sup> Vgl. OVG Lüneburg OVGE 39, 489.

<sup>6</sup> OVG Münster Der Städtetag 1979, 528.

<sup>7</sup> BVerfG NJW 2001, 1633.

<sup>8</sup> BVerfG NJW 1999, 1951.

lediglich auf die rundfunkspezifische Aufnahmetechnik. Demgegenüber beinhaltet die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG die Teilhabe an allgemein zugänglichen Informationen. Zwar seien Gerichtsverfahren Informationsquellen, Art. 5 Abs. 1 S. 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 S. 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.

## 2. Rechtsprechung des BVerfG zur Medienöffentlichkeit in Strafverfahren

Hiervon ausgehend hat das BVerfG im Beschluss vom 19.12.2007<sup>11</sup> die Voraussetzungen konkretisiert, unter denen Richter, Schöffen, Angestellte, Rechtsanwälte und eventuell auch Zeugen im Gerichtssaal gefilmt werden dürfen. In dem Verfahren ging es um eine sitzungspolizeiliche Anordnung des Kammervorsitzenden im Coesfelder Bundeswehrprozess vor dem Landgericht Münster. 18 Unteroffiziere der Bundeswehr waren angeklagt, ihnen zur Ausbildung unterstellte Rekruten misshandelt zu haben. In der sitzungspolizeilichen Anordnung war jede Ton-, Foto- oder Filmberichterstattung 15 Minuten vor Verhandlungsbeginn und 10 Minuten nach Verhandlungsende verboten worden. Die Prozessbeteiligten sollten Gelegenheit haben, den Sitzungssaal zu betreten und zu verlassen, ohne Fernsehaufnahmen ausgesetzt zu sein.

Das BVerfG hat das überwiegende Informationsinteresse für eine Fernsehberichterstattung bejaht. Diese umfasse auch die bildliche Dokumentation der Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten im Sitzungssaal. Von den Richtern und Schöffen sei eine Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts hinzunehmen. Diese stünden ohnehin im Blickpunkt der (Medien-)Öffentlichkeit. Ausnahmen könnten nur dann gelten, wenn Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Sicherheit des Spruchkörpers vorlägen. Eine Hinderung einer

sachgerechten Entscheidung durch die Medienberichterstattung sah das Gericht nicht, weil die Rechtsordnung von Schöffen wie von Berufsrichtern erwarte, dass sie sich von den Einflüssen einer Medienberichterstattung über das laufende Strafverfahren freihalten. Dies gelte sowohl für die Verteidiger, die Fernsehaufnahmen als Organ der Rechtspflege hinzunehmen hätten, als auch für die Angeklagten, die zu einem Personenkreis zählten, bei dem die Fähigkeit vorausgesetzt werde, sich der öffentlichen Aufmerksamkeit auch in ungewohnten Situationen gewachsen zu zeigen. Allgemein gelte für Personen, die im Gerichtsverfahren infolge ihres öffentlichen Amtes oder in anderer Position im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen, dass sie nicht in gleichem Maße einen Anspruch auf Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte haben wie eine vom Verfahren betroffene Privatperson.

Mit dieser Entscheidung hat das BVerfG verdeutlicht, dass sich weder der Spruchkörper noch die Verteidigung in dem durch § 169 S. 2 GVG vorgegebenen Zeitraum generell der Fernsehöffentlichkeit entziehen kann.<sup>12</sup> Eine Anonymisierung der bewegten Bilder bedarf es danach nicht grundsätzlich. Das Gericht bestätigte allerdings einmal mehr unmissverständlich, dass während der mündlichen Verhandlung Ton- und Bildaufnahmen unzulässig sind. Bemerkenswert an der Entscheidung ist, dass sie im Regelfall Aufnahmen der Organe der Rechtspflege im Gerichtssaal vor dem Beginn und nach Ende der Verhandlung sowie in den Verhandlungspausen erlaubt.

Auch im Beschluss vom 27.11.2008 stand dieser Grundrechtsfall im Rahmen eines Verfahrens nach § 32 BVerfGG zur Entscheidung.<sup>13</sup> Die Antragstellerin betreibt einen privaten Rundfunksender. Im Rahmen einer „Pool-Lösung“ erhielt sie die sog. Poolführerschaft<sup>14</sup> für die Anfertigung von Fernseh- und Fotoaufnahmen über einen Strafprozess, der der Öffentlichkeit als „Holzklotz-Fall“ bekannt wurde. Dabei wurde dem Angeklagten vorgeworfen, im Frühjahr 2008 einen Holzklotz von einer Autobahnbrücke auf einen PKW geworfen zu haben. Die Beifahrerin im PKW, Mutter von zwei Kindern, erlitt tödliche Verletzungen. Das BVerfG hat die Zulässigkeit von Filmaufnahmen durch eine sitzungspolizeiliche Anordnung nach § 176 GVG darauf beschränkt, dass Aufnahmen vom Angeklagten nur anonymisiert ausgestrahlt werden dürfen. Durch die sitzungspolizeiliche Anordnung sah das BVerfG die Antragstellerin in ihrem Recht auf Berichterstattung aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG berührt. Der Schutz der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG beziehe sich hier ausnahmsweise auch auf die Eröffnung der Informationsquelle. Mit dieser Entscheidung erkannte das BVerfG zudem ein gewichtiges Informationsinteresse der Öffentlichkeit über den Fall an. Straftaten gehörten zum Zeitgeschehen und

<sup>12</sup> So schon BVerfG NJW-RR 2007, 1416.

<sup>13</sup> BVerfG NJW 2009, 350.

<sup>14</sup> Die Poollösung sah vor, dass bei einem Prozess jeweils lediglich ein aus drei Personen bestehendes Kamerateam im Gerichtssaal tätig wurde. Dessen Aufnahmen wurden im Wege der Signalabgabe den anderen verfahrensinteressierten Rundfunkveranstaltern ungeschnitten und kostenlos zur Verfügung gestellt.

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

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

<sup>11</sup> BVerfGE 119, 309.

es sei Aufgabe der Medien, die Öffentlichkeit über das Zeitgeschehen zu informieren. Nach Ansicht des BVerfG gewähren die Grundrechte dem Bürger einen Anspruch gegen den Staat auf Schutz vor Verletzungen durch Dritte. Die angegriffene sitzungspolizeiliche Verfügung diene diesem Schutz. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG schütze grundsätzlich das Recht auf einen Kernbereich privater Lebensgestaltung. Dieser sei der Einwirkung der öffentlichen Gewalt entzogen. Hierzu gehöre auch das Recht und die Freiheit, nicht in einer Weise belastet zu werden, die die Identitätsbildung und -behauptung massiv beeinträchtigt. Dem Einzelnen sei das Recht verbürgt, sich zurückzuziehen, abzuschirmen und für sich allein zu bleiben. Dieser Schutz gelte gerade für einen Angeklagten im Strafverfahren, der gezwungen werde, sich der Öffentlichkeit zu stellen. Hierbei müsse zwischen einem verurteilten Straftäter und einem Angeklagten unterschieden werden. Der verurteilte Straftäter müsse im Hinblick auf das öffentliche Interesse an seiner Tat Einschränkungen seines Persönlichkeitsrechts hinnehmen. Für den Angeklagten gelte bis zur Verurteilung die aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgende Unschuldsvermutung, so dass der Angeklagte in Bezug auf sein Persönlichkeitsrecht nicht wie ein verurteilter Straftäter zu behandeln sei. Die Fernsehberichterstattung hinterlasse beim Zuschauer einen starken optischen Eindruck. Außerdem komme dem Fernsehen im Vergleich zu anderen Medien eine erheblich größere Reichweite zu. In der Abwägung der konkreten Nachteile – Beschränkung des öffentlichen Informationsinteresses durch Nichtveröffentlichung des Gesichts des Angeklagten einerseits sowie die Beschränkung seiner Rehabilitationsmöglichkeit im Falle eines Freispruchs andererseits – überwog danach der zu befürchtende Schaden für den Angeklagten.

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

#### 1. Ausgangslage

In jüngster Zeit lassen sich vermehrt Bestrebungen feststellen, das Gebot der bereits skizzierten „Saalöffentlichkeit“ auf die „Medienöffentlichkeit“ zu erweitern.<sup>15</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 S. 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>16</sup> Danach besteht zunächst keine – grundsätzliche – Verpflichtung für eine Übertragung des Sitzungsverlaufs mit elektronischen Medien in Fernsehen, Rundfunk oder über das Internet.

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>17</sup>

#### 2. Urteil des BVerwG vom 3.8.1990

Das BVerwG hat sich erstmals in seinem Urteil v. 3.8.1990<sup>18</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 S. 2 GG dürfe nicht empfindlich berührt werden. Von daher bestehe die Besorgnis, dass insbesondere in kleineren und ländlichen Gemeinden, weniger redegewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein des Tonmitschnitts ihre Spontaneität verlieren. Die Qualität der Berichterstattung hänge nicht von einer dauerhaften Aufzeichnung der vollständigen Ratssitzung ab.

#### 3. Beschluss des OVG des Saarlandes vom 30.8.2010

Nach einer rechtskräftigen Eilentscheidung des OVG Saarlouis<sup>19</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 Staatsge-

<sup>15</sup> S. nur Antrag der SPD-Fraktion des Rates der Stadt Neuss vom 19.3.2008 „Transparenz von Ratssitzungen“, Antrag der ÖDP in der Städteregion Aachen vom 10.12.2010, Antrag der CDU-Ratsfraktion der Stadt Schwerte vom 17.1.2011, DS VIII/0359, Antrag der Gruppe Die Linke des Kreistages des Landkreises Gießen vom 21.5.2011 bzgl. der Änderung der Geschäftsordnung bzgl. öffentlichen Audio-/Videoaufzeichnungen (Vorlagennummer 0027/2011).

<sup>16</sup> BVerwG JR 1972, 521.

<sup>17</sup> OVG Saarlouis, Beschl. v. 30.8.2010 – 3 B 203/10; VG Saarlouis, Urt. v. 25.3.2011 – 3 K 501/10; VG Kassel, Beschl. v. 7.2.2011 – 3 L 109/12 KS.

<sup>18</sup> BVerwG NJW 1991, 118.

<sup>19</sup> OVG Saarlouis LKRZ 2010, 433. Einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen den Beschl. des OVG hat das BVerfG wegen des Subsidiaritätsgrundsatzes nicht zur Entscheidung angenommen.

walt 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>20</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.

Allein der Schutz von Persönlichkeitsrechten könne Bild- und/oder Tonaufnahmen dagegen nicht grundsätzlich entgeggehalten 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 mitgliedschaftlichen 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 reddegewandte Ratsmitglieder in kleineren und ländlichen Gemeinden betroffen sind.

#### 4. Urteil des VG des Saarlandes vom 25.3.2011

Noch weitergehend hat nunmehr das VG Saarlouis<sup>21</sup> dem privaten Rundfunkveranstalter einen grundsätzlichen Anspruch auf Videoaufzeichnung von Gemeinderatssitzungen zugesprochen, dem das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit des Gemeinderats/der Gemeindevertretung nur entgegengehalten werden könne, wenn es im Einzelfall zwingende, nachvollziehbare und konkrete Anhaltspunkte für deren Störung gebe. Dabei komme ein Verbot der Aufzeichnung erst dann in Frage, 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 7.2.2012

Die neueste Entscheidung zu diesem Komplex hat das VG Kassel<sup>22</sup> getroffen. Danach sind Film- und Tonaufnahmen aus der Gemeindevertretung in Hessen nur zulässig, soweit sie in der Hauptsatzung der Gemeinde vorgesehen sind. 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

S. 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 medienspezifischen Möglichkeiten der Berichterstattung durch Rundfunk zähle auch die Möglichkeit, ein Ereignis den Zuhörern und Zuschauern unter Einsatz von Aufnahme- und Übertragungsgeräten 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>23</sup> Insofern reiche die Rundfunkfreiheit nicht weiter als die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 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 S. 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>24</sup>

Öffentliche Sitzungen der Gemeindevertretungen seien nach § 52 Abs. 1 S. 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 aufgenommenen Informationen mit Hilfe 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 1.1.2012 hat der Gesetzgeber in Hessen § 52 HGO um einen Absatz 3 ergänzt,<sup>25</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 S. 1 HGO nur die Saalöffentlichkeit regelt, weil

<sup>23</sup> Vgl. hierzu *Horn*, Jura 1989, 17.

<sup>24</sup> BVerfG, Urt. v. 24.1.2001 – 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99.

<sup>25</sup> Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 16.12.2011 (GVBl. Hessen I 2011, S. 786).

<sup>20</sup> BVerwG NJW 1991, 118.

<sup>21</sup> VG Saarlouis LKRZ 2011, 221.

<sup>22</sup> VG Kassel, Beschl. v. 7.2.2011 – 3 L 109/12 KS (juris).

die Medienöffentlichkeit nunmehr in § 52 Abs. 3 HGO eine eigenständige Regelung gefunden hat.

#### IV. Bewertung

##### 1. Rechtsprechung des BVerfG

Das BVerfG hat als Maßstab in Bezug auf die Frage, ob § 169 S. 2 GVG mit dem Grundgesetz vereinbar sei, nicht an die Rundfunk- sondern an die Informationsfreiheit angeknüpft und deutlich gemacht, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht uneingeschränkt gilt.<sup>26</sup> Der Beschluss vom 27.11.2008 bestätigt ebenso wie der Beschluss vom 3.4.2009<sup>27</sup> die bisherige Rechtsprechung des Gerichts, wonach das Persönlichkeitsinteresse des Angeklagten sowie der Richter und Schöffen einen Ausschluss von Filmaufnahmen während, nicht aber vor und nach Schluss der mündlichen Verhandlung rechtfertigt. Entsprechend der im Verfahren nach § 32 BVerfGG notwendigen Vorgehensweise stellte das BVerfG die jeweils betroffene Rechtsposition anschaulich dar, um sodann die maßgeblichen Aspekte der Folgenabwägung aufzuzeigen. Alle Entscheidungen sind dadurch gekennzeichnet, dass das Gericht auf das Persönlichkeitsrecht der Beteiligten, den Anspruch der Beteiligten auf ein faires Verfahren und die Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege, insbesondere die ungestörte Wahrheits- und Rechtsfindung abstellt. Zu Recht beschreibt das BVerfG die Risiken, die gerade dann entstehen, wenn Film- und Tonaufnahmen aus der Verhandlung nicht vollständig wiedergegeben werden, sondern nur zusammengefasst in kurzen Aneinanderreihungen und oft aus dem Zusammenhang gerissen. Diese Gefahren, die schon bei der bloßen Wortberichterstattung bestehen, aber wegen der deutlich größeren suggestiven Kraft von Bild und Ton hier höher einzuschätzen sind, will das Gericht den Verfahrensbeteiligten nicht zumuten. Ebenso zutreffend meint das BVerfG, dass Bild- und Tonaufnahmen praktisch niemanden unbeeindruckt lassen; Mikrofon- und Fernsehkamerapräsenz ziehen eben ein anderes Verhalten der Beteiligten nach sich. Die Rechtsprechung des BVerfG lässt als bruchlose Leitlinie klar die Trennung zwischen Umfeld der Hauptverhandlung – dann ist die Medienöffentlichkeit zulässig – und der Hauptverhandlung selbst – dann bleibt es bei der Saalöffentlichkeit – erkennen.

##### 2. Konsequenzen für die Sitzungsöffentlichkeit

Diese Leitgedanken des BVerfG können allerdings keine umfassende Geltung für die Medienöffentlichkeit im kommunalen Bereich beanspruchen. Das Interesse der Mandatsträger an ungestörter Wahrheits- und Rechtsfindung ist im kommunalpolitischen Bereich gerade kein (Haupt-)Ziel der Sitzung. Hier geht es in erster Linie darum, zu einem politisch angestrebten Ergebnis zu gelangen oder um es noch akzentuierter auszudrücken: Grobschlächtige politische Be-

wertungen drängen feingliedrige fachliche und juristische Abwägungen in den Hintergrund. Oft wollen die Mandatsträger bei der Frage politischer Bewertungen eben doch „Fünfe gerade“ sein lassen. Die einzige Einschränkung besteht darin, dass der Rats-/Gemeindevertretungsbeschluss nicht gegen geltendes Recht verstoßen darf.<sup>28</sup> Darüber hinaus ist eine Rats-/Gemeindevertreterversammlung nicht von der besonderen Sensibilität insbesondere des Strafverfahrens gekennzeichnet. Während das Strafverfahren selbst und das Persönlichkeitsrecht des Angeklagten eines besonderen Schutzes bedürfen, kann in der Rats-/Gemeindevertreterversammlung hiervon in Bezug auf die Beteiligten nicht die Rede sein; insbesondere ist ausgeschlossen, dass der Beitrag eines Ratsmitglieds/Gemeindevertreters – anders als der des Angeklagten im Strafverfahren – Einfluss auf dessen künftiges Leben nehmen kann. Oft ist auch eine komplizierte Faktenermittlung und sorgfältiges Abwägen bei der kommunalen Beschlussfassung nicht erforderlich und auch nicht gewollt.

##### 3. Auswirkungen permanenter Medienpräsenz

Eine permanente Medienpräsenz kann im Vergleich zu bloßer Saalöffentlichkeit auch in Gemeinderats-/vertreterversammlungen zu erheblichen negativen Auswirkungen führen. Zu den vom Bundesverwaltungsgericht bereits im Jahr 1990<sup>29</sup> geäußerten Bedenken kommt bei Fernseh- und Videoaufnahmen noch 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-/Gemeindevertreterversammlungen 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-/vertretungsmitglieder 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-/vertreterversammlung 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 Ge-

<sup>26</sup> H.M.: *Allgayer*, in: Beck'scher Online-Kommentar zum GVG, Stand: Februar 2012, § 169 Rn. 16; *Huff*, NJW 2001, 1622; *Gündisch*, NVwZ 2001, 1004; *Zimmermann*, in: Münchner Kommentar zur ZPO, 3. Aufl. 2008, § 169 GVG Rn. 33.

<sup>27</sup> BVerfG NJW 2009, 2117.

<sup>28</sup> S. § 63 Abs. 1 S. 1 HGO, nachgelagerte Kontrolle des Bürgermeisters.

<sup>29</sup> BVerwG NJW 1991, 118 (119).

<sup>30</sup> Vgl. *Wohlfarth*, LKRZ 2011, 130 (131).

<sup>31</sup> Vgl. statt aller §§ 7 Abs. 1 Nr. 3, 12 Abs. 1 HDSG.

meinderats-/vertretungssitzungen im Internet jedenfalls nicht gestützt werden. Aus dieser Vorschrift ergibt sich, dass Gemeinderats-/vertretungssitzungen grundsätzlich öffentlich abzuhalten sind. Damit wird – wie bereits ausgeführt – die Transparenz kommunaler Verwaltungstätigkeit gewährleistet. Öffentlichkeit der Sitzung heißt, dass jeder Bürger im Rahmen des hierfür 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-/vertreter-sitzungen 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-/vertreter-sitzungen im Internet die Betroffenen mit Mimik und Gestik sowie ihren Redenbeiträgen im Wortlaut weltweit veröffentlicht. Hierin liegt die Gefahr, dass sich ehrenamtliche Gemeinderats-/vertretungsmitglieder 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>

#### 4. Datenschutzrechtliche Aspekte

Für die Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderats-/vertreter-sitzungen im Internet kann schließlich nicht § 16 Abs. 1 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 der Öffentlichkeit in den Kommunalverfassungen, die die Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit der Gemeinderats-/vertreter-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-/vertreter-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> so dass bereits eine Datenerhebung zum Zweck der Übertragung im Internet unzulässig wäre.

Somit dürfen bei einer Übertragung öffentlicher Gemeinderats-/vertreter-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-/vertreter-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

<sup>32</sup> BVerwG DVBl 1973, 369.

<sup>33</sup> Vgl. zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung zuletzt BVerfG, Beschl. v. 24.1.2012 – 1 BVR 1299/05.

<sup>34</sup> Vgl. Wohlfarth, LKRZ 2011, 130 (131).

<sup>35</sup> So bereits das BVerwG NJW 1991, 118 (119) im Verhältnis zur Pressefreiheit.

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

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

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

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-/vertreter-sitzungen teilzunehmen. Dies würde die Öffentlichkeit der Sitzung insgesamt in Frage stellen.

### III. 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 S. 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 Rechtsstaatprinzip 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 S. 5 KV M-V dies unter bestimmten Voraussetzungen zulassen.