

Vorlage zur Sitzung

- des Bau- und Umweltausschusses am TOP
- Finanz- und Wirtschaftsausschusses am TOP
- Planungsausschusses am TOP

- Sozial-, Sport- und Kulturausschusses am TOP
- Hauptausschusses am 16.06.2015
TOP 5 Medienöffentlichkeit während der Sitzungen der kommunalen Gremien
- der Gemeindevertretung am TOP

- Der Bau- und Umweltausschuss (und)
- Planungsausschuss (und)
- Finanz- und Wirtschaftsausschuss (und)
- Sozial-, Sport- und Kulturausschuss (und)
- Hauptausschuss (und)

- berät den Bürgermeister, folgende Entscheidung zu treffen:
- empfiehlt, die Gemeindevertretung möge beschließen:

Abstimmungsergebnis:	Ja	Nein	Enth.
Bau- u. Umweltaussch.			
Finanz- u. Wirtschaftsauss.			
Planungsausschuss			
Soz.-, Sport u. Kult.Auss.			
Hauptausschuss			
Gemeindevertretung			

Der Hauptausschuss nimmt die Informationen zum Thema „Medienöffentlichkeit während der Sitzungen der kommunalen Gremien“ zur Kenntnis. Die Angelegenheit wird zur weiteren Beratung in die Fraktionen verwiesen. Nach dortiger Meinungsbildung findet eine erneute Erörterung im Hauptausschuss statt.

In der Sitzung des Hauptausschusses vom 10.02.2015 wurde unter TOP 10.3 berichtet, dass es im Internet Filmaufnahmen aus Sitzungen der kommunalen Gremien der Gemeinde Trittau gibt. Daraufhin wurde vereinbart, dass in der Sitzung des Hauptausschusses am 16.06.2015 über dieses Thema beraten werden soll.

Grundsatz der Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit von Sitzungen gehört zu den Wesensmerkmalen von Volksvertretungen und zu den Grundprinzipien der kommunalen Selbstverwaltung. Ziel des Öffentlichkeitsgebotes ist, den Bewohnern des Gemeindegebietes Einblick in die Tätigkeit der Gemeindevertretung zu geben. Damit sollen den Bürgerinnen und Bürgern auch Entscheidungshilfen für künftige Wahlen gegeben werden. Auch soll in der Bevölkerung der Eindruck vermieden werden, dass unkontrolliert hinter verschlossenen Türen Entscheidungen getroffen werden. Gleichzeitig soll das Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner an der Selbstverwaltung geweckt und gestärkt werden.

Recht der Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit ist, abgesehen von der Einwohnerfragestunde, auf eine reine Zuhörerschaft beschränkt (sogenannte passive Teilnahme). Die Zuhörer dürfen sich also weder durch Wortbeiträge an der Debatte beteiligen, noch durch Zwischenrufe sowie Beifalls- oder Missfallenskundgebungen Einfluss auf die Aussprache nehmen.

Die Zuhörer/innen haben keinen Rechtsanspruch darauf, die Sitzungsunterlagen zu erhalten, die den Mitgliedern der Gemeindevertretung zur Verfügung gestellt werden. In öffentlichen Sitzungen dürfen **Tonband- oder Filmaufzeichnungen** nur mit Zustimmung aller Gemeindevertreter anfertigt werden. Gerichtlich wurde hierzu festgestellt, dass es zu den grundlegenden Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebes gehört, eine von psychologischen Hemmnissen möglichst freie Sitzungsatmosphäre zu schaffen. Insoweit dürfe nicht unberücksichtigt bleiben, dass weniger redengewandte Mitglieder der Vertretungskörperschaft im Bewusstsein eines Ton- oder Filmmitschnitts ihre Spontanität verlieren, ihre Meinung nicht mehr geradeheraus vertreten oder schweigen. Hintergrund dieses Verhaltens sei, dass jede Nuance ihrer Rede einschließlich rhetorischer Fehlleistungen und etwaiger sprachlichen Unzulänglichkeiten sowie Gemütsbewegungen dauerhaft und ständig reproduzierbar konserviert werden. Aus diesen Gründen ist der Vorsitzende berechtigt, entsprechende Aufnahmen zu untersagen. Die Untersagung von Mitschnitten stellt auch keinen unzulässigen Eingriff in die Informationsfreiheit von Zuhören dar. Diesem Recht wird ausreichend dadurch Rechnung getragen, dass sich Zuhörer Notizen über den Gang der Beratungen und die Wortbeiträge machen können und befugt sind, in die Protokolle über öffentliche Sitzungen Einsicht zu nehmen.

Das Erfordernis der Zustimmung aller Mitglieder der Gemeindevertretung zu Ton- und Filmaufnahmen gilt im Grundsatz auch für die Gemeinde selbst und für anwesende Pressevertreter. Lediglich wenn die Hauptsatzung dies gemäß § 35 Abs. 4 GO ausdrücklich vorsieht, können die Gemeinde und Medienvertreter Ton- und Filmaufnahmen mit dem Ziel der Veröffentlichung anfertigen.

Diejenigen Gemeindevertreter, deren gesprochenes Wort ohne ihr Wissen und ihr Einverständnis aufgenommen worden ist, können zivilrechtlich gegen den betreffenden Zuhörer vorgehen.

Einzelne Gemeindevertreter oder Fraktionen haben kein Verlangensrecht auf Herstellung einer „Rundfunk- und Medienöffentlichkeit“. Hierzu wurde 2013 gerichtlich festgestellt, dass Mitglieder der Gemeindevertretung nicht in der Ausübung ihres Mandates behindert werden, wenn Bild-, Film- und Tonaufnahmen untersagt werden. Ein entsprechendes Verbot verstoße auch nicht gegen die in Art. 5 GG garantierte Presse- und Rundfunkfreiheit.

Hauptsatzungsregelung zu Gunsten von Medien und der Gemeinde

Absatz 4 wurde auf Grund einer Fraktionsinitiative durch Gesetz vom 06.05.2014 an § 35 GO angefügt. Schleswig-Holstein folgt damit den Ländern Hessen und Mecklenburg-Vorpommern, die ähnliche Regelungen erlassen haben.

§ 35 Abs. 4 GO lautet:

„Unbeschadet weiter gehender Berechtigungen aus anderen Rechtsvorschriften kann die Hauptsatzung bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien oder die Gemeinde mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.“

Es handelt sich in erster Linie um eine kommunalrechtliche Vorschrift, sodass die landesrechtliche Gesetzgebungskompetenz gegeben ist und eine Kollision mit dem Kunsturhebergesetz, das das Recht am eigenen Bild regelt, nicht besteht.

Grundsätzlich gilt auch für Vertreter der Medien und für die Gemeinde selbst, das Bild- und Tonaufnahmen nur angefertigt werden dürfen, wenn alle Gemeindevertreter dem zustimmen.

Die Möglichkeit in Sitzungen der Gemeindevertretung ohne ausdrückliche Zustimmung aller Gemeindevertreter Ton- und Bildaufnahmen anzufertigen besteht nur, wenn die Hauptsatzung der Gemeinde dies ausdrücklich gestattet. Der Vorbehalt einer Regelung durch die Hauptsatzung verdeutlicht die Wichtigkeit dieser Entscheidung. Das Ob und Wie wird damit keiner spontanen und möglicherweise durch zufällige Mehrheiten beeinflussten Entscheidung überlassen. Der Beschluss über eine entsprechende Hauptsatzungsregelung bedarf der relativen Mehrheit gem. § 39 Abs. 1 GO.

Auch wenn die Gemeinde auf eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung verzichtet, sind die Pressefreiheit und die freie Information der Öffentlichkeit gewahrt. Lediglich bestimmte Mittel der Dokumentation werden seitens der Gemeinde ausgeschlossen.

Will die Gemeinde **ohne eine entsprechende Hauptsatzungsregelung** Sitzungen aufzeichnen und übertragen, so muss jeder, dessen Bild oder Wort aufgezeichnet werden soll (Gemeindevertreter, Zuschauer, Mitarbeiter der Gemeinde) über die von der Gemeinde geplanten Übertragung aufgeklärt werden und hierzu seine Zustimmung erteilen (§ 21 Landesdatenschutzgesetz und § 22 Kunsturhebergesetz).

Detaillierte Hinweise für das Live-Streaming einer Ratssitzung auf einer von Stadt oder Gemeinde betriebenen Homepage und einen Formulierungsvorschlag für eine Geschäftsordnungsregelung hat das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz (ULD) vorgelegt. Sie sind der Vorlage als Anlage 1 beigefügt.

Die Hauptsatzung kann entsprechende Regelung **nur für öffentliche Sitzungen** treffen. Das gilt sowohl für die Gemeindevertretung wie auch für die Ausschüsse, für die § 35 GO entsprechend gilt. Von einer Ausdehnung der Regelung auf Ausschüsse ist lt. Kommentar zur GO abzuraten, weil die Beratungen in den Ausschüssen der Vorbereitung dienen und sich die Willensbildung hier in aller Regel noch in einem sehr frühen und rudimentären Stadium befindet, in dem Leitgedanken für die Entscheidungsfindung erst noch gesucht werden. Abgesehen davon würde eine Übertragung von Ausschussberatungen in Bild- und Tonform auch mit großer Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die wünschenswerte Spontanität der Beratungen genauso beeinträchtigt werden würde wie die Möglichkeit, Dinge auch einmal in „Kladde“ anzusprechen.

Bei der Entscheidung über die Zulassung von Bild- und Tonaufnahmen hat die Gemeindevertretung zwischen der Pressefreiheit (Art 5 GG) einerseits und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 GG) der Gemeindevertreter abzuwägen. Weder die GO selbst noch das Landespressege-

setz oder andere Rechtsregeln enthalten konkretisierende Regelungen zu diesem Abwägungsprozess. Bei der Entscheidung ist zu berücksichtigen, dass die Pressefreiheit die freie Informationsbeschaffung und das Recht, über die gewonnenen Erkenntnisse ungehindert zu berichten, beinhaltet. Die Pressefreiheit gewährleistet dagegen nicht einen Anspruch auf eine bestimmte Form der Informationsbeschaffung.

Bei ihrer Entscheidung sollte sich die Gemeindevertretung weiter darüber im Klaren sein, dass die Aufzeichnung in Bild- und Tonform für einzelne Redner eine psychologische Hemmschwelle sein kann und diese möglicherweise deutlich belastet. Gerade in kleineren Gemeinden mit weniger geübten und redegewandten Gemeindevertretern kann das Wissen um eine Aufzeichnung des Gesagten die gerade in der kommunalen Selbstverwaltung wichtige Unbefangenheit der Redner beeinträchtigen, sodass manches wichtige Gedachte nur noch kurz geäußert, nicht mehr gesagt oder sogar verschwiegen wird. Darunter kann die Offenheit und Ehrlichkeit und damit der eigentliche Wert einer kommunalpolitischen Aussprache erheblich leiden.

Ist die Aufnahme von Bild- und Tonaufnahmen durch die Hauptsatzung gestattet, so ist jedes Mitglied der Gemeindevertretung daran gebunden und kann sich im konkreten Fall nicht entziehen. Gemeindevertreter können sich auch nicht auf Vorschriften des Datenschutzes berufen, weil § 21 Abs. 1 Satz 2 LDSG vorsieht, dass Daten, die sich auf ein Mandat beziehen veröffentlicht werden dürfen, wenn schutzwürdige Belange der Betroffenen nicht entgegenstehen. Gleiches gilt für den hauptamtlichen Bürgermeister, der verpflichtet ist, an den Sitzungen der Gemeindevertretung teilzunehmen.

Die Hauptsatzung kann Umfang und Art der Aufnahmen festlegen. Dazu gehört, dass festgelegt wird, welche Aufnahmen zulässig sind (z. B. nur Tonaufnahmen). Denkbar ist auch eine Bestimmung, nach der Aufnahmen nur gestattet sind, wenn die Gemeindevertretung im Einzelfall beschließt, dass der Beratungsgegenstand ein über die Gemeinde hinausgehendes Interesse findet. Die Hauptsatzung sollte gegebenenfalls auch Fragen der technischen Umsetzung klären, um Störungen bei der Durchführung der Sitzung zu vermeiden. So könnten die Medien verpflichtet werden, die Aufnahmetechnik auf jeweils eine Ausstattung zu beschränken. Letzten Endes ist jede Art der Modifizierung möglich und in das Belieben der Gemeindevertretung gestellt.

Die Hauptsatzungsregelung bezieht sich nach dem Wort der Vorschrift auf „**Film- und Tonaufnahme**“ und ist damit unpräzise. Gemeint sind offenbar nicht nur Filmaufnahmen im Wortsinne, sondern alle Bildaufzeichnungen unabhängig davon auf welche Weise und mit welcher Methode diese erzeugt und gespeichert werden.

Durch die Hauptsatzungsregelung können nur **Vertreter der Medien und die Gemeinde** selbst zu Bild- und Tonaufnahmen berechtigt werden. Sie gilt damit nicht für andere Personen, insbesondere nicht für Zuschauer in Sitzungen.

Für die Medien fehlt es an einer gesetzlichen Definition. Gemeint sind die Vertreter öffentlicher und privater Organisationen sowie Einzelpersonen, die Nachrichten sammeln, Sachverhalte recherchieren und durch Schrift, Bild und Ton weiterverbreiten. Die Vertreter der Medien haben diesen Status ggfs. nachzuweisen (Presseausweis, Bescheinigung der Stelle, die sie vertreten). Sowohl die Medien als auch die Gemeinde müssen ferner die Absicht haben, die Bild- und Tonaufnahmen zu veröffentlichen. Die Absicht zu einer Veröffentlichung ist zu bejahen, wenn das Material einer unbeschränkten und unbegrenzten Anzahl von Interessenten zum Konsum angeboten wird. Eine reine Dokumentation in Form von Archivierung ist zur Begründung von Aufnahmen nicht ausreichend. Ob tatsächlich später eine Veröffentlichung erfolgt entzieht sich im der Berichterstattung durch die Medien dem Einwirkungsbereich der Gemeinde. Diese könnte allerdings Film- und Tonaufnahmen für die Zukunft untersagen, wenn in der Vergangenheit keine Veröffentlichung erfolgt ist.

Die Beachtung der Vorschriften des Kunsturhebergesetzes ist durch denjenigen sicher zu stellen, der zu den Film- und Tonaufnahmen berechtigt ist. Dazu gehört insbesondere, dass Film- und Tonaufnahmen von Personen, die nicht der Gemeindevertretung angehören, nur mit deren ausdrücklicher Zustimmung gemacht werden (§ 22 KUG). Das gilt vor allem für Zuschauer, die Vertreter anderer Medien und Mitarbeiter der Gemeinde. Ausnahmen gelten nur, wenn diese Personen als Beiwerk erscheinen (§23 Abs. 1 Nr. 2 KUG).

Teil der öffentlichen Sitzung der Gemeindevertretung ist stets auch die Einwohnerfragestunde. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass der Gesetzgeber diesen Abschnitt der Sitzung mit erfassen wollte. Dagegen spricht bereits das Grundanliegen der Vorschrift, das ausschließlich eine breite Information der Bevölkerung über die Willensbildung ihrer örtlichen Volksvertretung zum Gegenstand hat. Darüber hinaus müssen in Anbetracht des Rechtes auf informelle Selbstbestimmung Zweifel angemeldet werden, ob der Gesetzgeber überhaupt berechtigt gewesen wäre, eine entsprechende Regelung auf die Einwohnerfragestunde auszudehnen. Um diese Zweifel auszuräumen, sollte in der Hauptsatzung ggfs. eine Klarstellung dergestalt aufgenommen werden, dass Ton- und Filmaufnahmen in der Einwohnerfragestunde nicht gemacht werden dürfen.

Abschließende Betrachtung:

Die Interessen der Öffentlichkeit und die der Mitglieder der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse gilt es gegeneinander abzuwägen. Auch ohne Film- und Tonaufnahmen hat die Öffentlichkeit umfassende Möglichkeiten, sich über das Wirken der gemeindlichen Gremien zu informieren. Nur ausnahmsweise lässt die Gemeindeordnung eine Beratung unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu. Film- und Tonaufnahmen wären lediglich eine weitere Form, die Öffentlichkeit über Sitzungen der kommunalen Gremien zu informieren. Dabei ist strikt zu unterscheiden zwischen einer Berichterstattung durch die offiziellen Medien bzw. durch die Gemeinde selbst und den Aufzeichnungen von Zuhörern/Zuhörerinnen mittels der allgegenwärtigen Kommunikationstechnik. Letzteres ist in jedem Fall zu verhindern, um die Persönlichkeitsrechte der ehrenamtlich Tätigen zu wahren.

Beispiele zur Regelung der Medienöffentlichkeit:

Geschäftsordnung für die Gemeindevertretung Trittau und ihre Ausschüsse:

§ 8 Absatz 1: Aufnahmen auf Tonträger und Filmaufnahmen oder Veröffentlichungen hieraus sind nur zulässig, wenn dies einstimmig von der Gemeindevertretung gebilligt wird oder niemand derjenigen, die Wort ergreifen dürfen, widerspricht.

Geschäftsordnung für den Kreistag Stormarn und dessen Ausschüsse:

§ 11 Absatz 1: Die Sitzungen des Kreistages sind grundsätzlich öffentlich. Für Ton- und Filmaufnahmen ist ein einstimmiger Beschluss des Kreistages erforderlich.

Geschäftsordnung für die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Gießen (Hessen):

§ 12 Absatz 6: In den Sitzungen ist nur der bei der Stadtverordnetenvorsteherin/dem Stadtverordnetenvorsteher angemeldeten Presse das Fotografieren gestattet. Tonaufnahmen sind lediglich für Zwecke der Schriftführung erlaubt. Filmaufnahmen sind nicht zulässig.

Zu vorstehender Regelung der Stadt Gießen hat der hessische Verwaltungsgerichtshof in Kassel mit Urteil vom 31.10.2013 entschieden, dass kein „wehrfähiges“ Recht auf Herstellung der Medienöffentlichkeit während einer Ratssitzung besteht. Einzelne Mitglieder des Rates hatten gegen vorstehende Bestimmung geklagt, weil sie sich in ihren Rechten verletzt sahen. Dazu stellte das

Gericht fest, dass die angegriffene Bestimmung beziehungsweise deren Anwendung die Kläger nicht in der Wahrnehmung ihres politischen Mandats beeinträchtigt.