

Alisa Zeeh / Birgit Schenk

Rechtlich abgesichert oder nicht?

Übertragung von öffentlichen Gemeinderatssitzungen im Internet, Fernsehen und Radio

Der Landtag Baden-Württemberg überträgt seine Plenardebatten live im Internet und immer mehr Kommunen setzen sich mit diesem Thema auseinander. Die Vorzüge für den Bürger, eine öffentliche Gemeinderatssitzung im Internet, Fernsehen oder Radio zu verfolgen, werden gepriesen und gehofft, das Interesse, Vertrauen und die demokratische Beteiligung der Öffentlichkeit an den Entscheidungen des kommunalen Gremiums zu festigen. Doch die rechtlichen Voraussetzungen werden in der Rechtsprechung und Praxis kontrovers diskutiert. So stellen sich die Fragen, welche Grundlagen die Kommunalgesetze in Baden-Württemberg bieten und welche Regelungen für die Übertragung der öffentlichen Ratssitzungen existieren. Der Beitrag geht deshalb zunächst darauf ein, nach welchen rechtlichen Grundlagen sich eine Übertragung in Baden-Württemberg richtet und welche Probleme dabei auftreten können. Es wird insbesondere die Funktionsfähigkeit des Gemeinderates und die Vereinbarkeit mit den Grundrechten beleuchtet.

Collection: Conference Proceedings IRIS 2015

Category: Articles

Field of law: E-Democracy

Region: Germany

Citation: Alisa Zeeh / Birgit Schenk, Rechtlich abgesichert oder nicht?, in: Jusletter IT 26 February 2015

Inhaltsübersicht

- 1 Rechtliche Grundlagen
 - 1.1 Die Gemeindeordnung Baden-Württemberg
 - 1.2 Das Landesdatenschutzgesetz
 - 1.3 Das Bundesdatenschutzgesetz und weitere Gesetze
- 2 Rechtliche Aspekte der Übertragung
 - 2.1 Funktionsfähigkeit des Gemeinderates
 - 2.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten
- 3 Empirische Analysen und Ergebnisse
 - 3.1 Analyse der Geschäftsordnungen der Gemeinderäte
 - 3.2 Analyse der Best Practices ausgewählter Städte
- 4 Fazit und Empfehlungen
 - 4.1 Allgemeine Empfehlungen
 - 4.2 Rechtliche Empfehlungen
- 5 Literatur

1 Rechtliche Grundlagen

[Rz 1] Bereits heute können öffentliche Gemeinderatssitzungen (nachfolgend Ratssitzung genannt) über Fernsehen, Radio und Internet live oder mit Verzögerung komplett oder ausschnittsweise übertragen werden. Dabei stellt sich die Frage, welche rechtlichen Regelungen hierzu existieren.

1.1 Die Gemeindeordnung Baden-Württemberg

[Rz 2] Basierend auf dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz [GG]) regelt § 35 Abs. 1 S. 1 der Gemeindeordnung des Landes Baden-Württemberg (GemO), dass die Ratssitzungen grundsätzlich öffentlich sind. Dieser Öffentlichkeitsgrundsatz umfasst die ortsübliche Bekanntgabe der öffentlichen Sitzung, den öffentlichen Zugang zu dieser und die Einsicht in die öffentlichen Niederschriften durch die Einwohner.¹ Um den Öffentlichkeitsgrundsatz einzuhalten, genügt die sog. «Saalöffentlichkeit», d.h. dass die Sitzungen an einem Ort stattfinden müssen, der ausreichend Platz für Interessierte bietet und allgemein zugänglich ist. Somit stellt der Öffentlichkeitsgrundsatz der Ratssitzungen nach § 35 GemO keine geeignete Rechtsgrundlage für die Übertragung von Ratssitzungen im Internet, Fernsehen und Radio dar.² Zudem ist eine Ausnahme des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 35 Abs. 1 S. 2 GemO möglich, sofern berechnete Individualinteressen einzelner Personen oder das öffentliche Wohl dies erfordern.

[Rz 3] Von diesem kann der Bürgermeister nach § 42 Abs. 1 GemO als Vorsitzender des Gemeinderats, die Verhandlungen eröffnen, leiten und schließen.³ Um einen ungestörten Verlauf der Sitzung zu gewährleisten, sorgt der Bürgermeister gemäß § 36 Abs. 1 S. 1 GemO für die Ordnung und übt das Hausrecht aus. So kann er die Anfertigung von Tonbandaufzeichnungen durch Zuhörer oder die anwesende Presse verbieten⁴ und damit auch eine Übertragung verhindern.

¹ Vgl. WAIBEL, Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, S. 156.

² Vgl. KLINGBEIL, 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 118.

³ § 36 Abs. 1 S. 1 GemO.

⁴ BVerwG, Urteil vom 3. August 1990, Az: 7C 14.90, NJW 1991, 118, 119.

[Rz 4] Gleichzeitig hat der Gemeinderat die Möglichkeit nach § 36 Abs. 2 GemO eine Geschäftsordnung beschließen, die eine Aufzeichnung ermöglicht.

1.2 Das Landesdatenschutzgesetz

[Rz 5] Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist gemäß § 4 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz (LDSG) nur zulässig, wenn das LDSG oder eine andere Rechtsvorschrift die Verarbeitung erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat. Da es bisher weder in der Gemeindeordnung, noch in einem anderen Gesetz in Baden-Württemberg, eine entsprechende Regelung zur Übertragung der öffentlichen Ratssitzungen gibt, ist die Einwilligung der Betroffenen notwendig. Diese müssen hierzu über die beabsichtigte Datenverarbeitung und den Zweck der Verarbeitung aufgeklärt werden.⁵ Zudem ist der jeder Betroffene zu unterrichten, dass er die Einwilligung verweigern und jederzeit widerrufen kann.⁶ § 4 Abs. 3 S. 1 LDSG schreibt vor, dass diese Einwilligung schriftlich erfolgen muss.

1.3 Das Bundesdatenschutzgesetz und weitere Gesetze

[Rz 6] Die Zuständigkeit des BDSG und LDSG richtet sich nach der datenverarbeitenden Stelle bzw. in wessen Auftrag die Datenverarbeitung erfolgt. Das BDSG ist gemäß § 1 Abs. 2 BDSG für die «Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten» u.a. durch den Bund und nicht-öffentlichen Stellen verantwortlich. Erfolgt die Übertragung der Ratssitzung durch die Gemeinde selbst oder in deren Auftrag (IT-Dienstleister oder Stadtfernsehen), so ist das LDSG anwendbar. Überträgt jedoch ein Dritter die Sitzung im eigenen Interesse, so handelt es sich hierbei um eine nicht-öffentliche Stelle gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG und das BDSG findet Anwendung.⁷

[Rz 7] Auch das Urheberrechtsgesetz (UrhG), der Rundfunkstaatsvertrag (RStV) und das Telemediengesetz (TMG) müssen beachtet und eingehalten werden.

2 Rechtliche Aspekte der Übertragung

[Rz 8] Entsprechend der Rechtslage ist insbesondere auf die Funktionsfähigkeit des Gremiums, sowie die Grundrechte aller beteiligten Personen zu achten. Welche Frage- und Problemstellungen hinsichtlich der Übertragung diesbezüglich auftreten, wird im Folgenden kurz dargestellt.

2.1 Funktionsfähigkeit des Gemeinderates

[Rz 9] Das BVerwG hat sich mit dem Thema der Medienöffentlichkeit in einer Ratssitzung erstmalig in seinem Urteil vom 3. August 1990 (7C 14.90) befasst. Der Ratsvorsitzende einer niedersächsischen Stadt sprach ein Verbot gegen den Tonbandmitschnitt einer öffentlichen Ratssitzung

⁵ Vgl. § 4 Abs. 2 S. 1 LDSG.

⁶ Vgl. § 4 Abs. 2 S. 4 LDSG.

⁷ NEUMANN, Live-Streaming der Gemeindevertretersitzungen, S. 7.

durch einen Pressevertreter aus. Der Kläger erstrebte die Verpflichtung des Ratsvorsitzenden, ihm die Tonbandaufzeichnungen künftig zu gestatten. Das Bundesverwaltungsgericht wies die Klage ab,⁸ da es hierbei von einer Funktionsstörung des Stadtrates ausging. Der Bürgermeister sei bundesrechtlich nicht verpflichtet, «die Aufzeichnung von Wortbeiträgen anlässlich öffentlicher Sitzungen des Rates auf Tonband zuzulassen.»⁹ «Das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (1.) sowie die Vorschrift des § 48 Abs. 1 Nr. 2 UrhG (2.) geben für das Begehren des Klägers, die Aufzeichnung künftiger Sitzungen auf Tonband zu dulden, keine Rechtsgrundlage her.»¹⁰ Damit ist die Befugnis des Ratsvorsitzenden, die Tonaufzeichnungen zu verbieten, eine zulässige, in den allgemeinen Gesetzen begründete Schranke der Pressefreiheit. Zudem führt das BVerwG zum Urteil aus, dass durch die Untersagung einer Aufzeichnung der öffentlichen Sitzung durch den Ratsvorsitzenden das Grundrecht auf Pressefreiheit eines Journalisten nicht verletzt wird. Das mit der Pressefreiheit konkurrierende Rechtsgut ist dabei das öffentliche Interesse an der sachgerechten Aufgabenerfüllung der Gemeindeverwaltung, nicht das Persönlichkeitsrecht der Ratsmitglieder. Denn zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs gehört «eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre.»¹¹ Es besteht die Besorgnis, dass «insbesondere in kleineren und ländlichen Gemeinden weniger redegewandte Ratsmitglieder ihre Spontanität verlieren, ihre Meinung nicht mehr «geradeheraus» vertreten oder schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten».¹² Da Tonbandaufzeichnungen «jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, der sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar konservieren», können sie auf das Verhalten der Betroffenen erheblich einwirken.¹³

2.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten¹⁴

[Rz 10] Die **Informationsfreiheit** aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG umfasst das Recht, dass sich jeder «aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert» unterrichten darf. Unter einer Quelle ist jeder denkbare Träger von Informationen zu verstehen.¹⁵ Eine Informationsquelle ist allgemein zugänglich, «wenn sie technisch geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit Informationen zu verschaffen».¹⁶

[Rz 11] Doch leitet sich lt. Bundesverfassungsgericht (BVerfG) weder aus der Informationsfreiheit noch aus der Rundfunkfreiheit ein Recht auf die Eröffnung einer Informationsquelle ab (siehe hierzu Urteil vom 24. Januar 2001). Nur in Fällen, in denen Informationsquellen, die im staatlichen Verantwortungsbereich liegen, aufgrund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt sind, der Staat den Zugang jedoch verwehrt, beinhaltet das Grundrecht

⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. August 1990, Az: 7C 14.90, NJW 1991, 118, 119.

⁹ BVerwG, Urteil vom 3. August 1990, Az: 7C 14.90, NJW 1991, 118, 119.

¹⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. August 1990, Az: 7C 14.90, NJW 1991, 118, 119.

¹¹ BVerwG, Urteil vom 3. August 1990, Az: 7C 14.90, NJW 1991, 118, 119.

¹² BVerwG, Urteil vom 3. August 1990, Az: 7C 14.90, NJW 1991, 118, 119.

¹³ BVerwG, Urteil vom 3. August 1990, Az: 7C 14.90, NJW 1991, 118, 119.

¹⁴ Art. 5 Abs. 1 GG umfasst insgesamt fünf Grundrechte: Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit, Pressefreiheit, Rundfunkfreiheit und Filmfreiheit.

¹⁵ SCHMIDT, Grundrechte sowie Grundzüge der Verfassungsbeschwerde, S. 180.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 3. Oktober 1969, Az: 1BvR 46/65, NJW 1970, 235.

ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang.¹⁷ Denn nur wer nach Gesetz über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt, kann über die «Zugänglichkeit einer Informationsquelle und die Modalitäten des Zugangs» entscheiden.¹⁸ Der Schutzbereich der Informationsfreiheit kann erst nachdem die allgemeine Zugänglichkeit eröffnet wurde, durch einen Grundrechtseingriff betroffen sein. Soweit der Staat über ein Bestimmungsrecht verfügt, kann er Zugangsart und -umfang im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse bestimmen. Haben Medienvertreter «Zugang zwecks Berichterstattung, aber in rechtlich einwandfreier Weise unter Ausschluss der Aufnahme und Verbreitung von Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen, liegt in dieser Begrenzung kein Grundrechtseingriff.»¹⁹

[Rz 12] Das **allgemeine Persönlichkeitsrecht** wurde vom BVerfG aus Art. 1 Abs. 1 GG (Schutz der Menschenwürde) i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG (Freie Entfaltung der Persönlichkeit) entwickelt. Dieses Grundrecht schützt vor Eingriffen, die die enge persönliche Lebenssphäre beeinträchtigen könnten.²⁰ Eine für das Internet und andere Medien relevante Konkretisierung stellt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Weitere passende Spezifizierungen des allg. Persönlichkeitsrechts sind das Recht am eigenen Bild, sowie am gesprochenen Wort. Bezogen auf die Übertragung von Gemeinderatssitzungen bedeutet dies, da deren Teilnehmer keine homogene Gruppe darstellen, dass differenziert betrachtet werden muss, ob eine Übertragung ggf. einen Eingriff in das allg. Persönlichkeitsrecht der Beteiligten darstellt.

[Rz 13] Die Aufzeichnung der **Gemeinderatsmitglieder** verletzt diese in ihrem Persönlichkeitsrecht,²¹ da der Gemeinderat kein parlamentarisches Gremium, sondern ein Organ der Gemeindeverwaltung ist.²² Die Gemeinderäte besitzen nicht die Immunität der Parlamentarier und sie verfügen über das Recht auf freie Meinungsäußerung nur im Rahmen des Art. 5 GG.²³ Das BVerwG führt hierzu aus, dass es nicht erlaubt ist, zur umfassenden Befriedigung des Informationsinteresses die öffentlichen Äußerungen aufzuzeichnen, da der Status der Person der Zeitgeschichte fehlt. Im Gegensatz zu den bezahlten Landtags- und Bundestagsabgeordneten, die den professionellen Umgang mit der Presse gewöhnt sind, besteht bei den Ratsmitgliedern eine größere Befangenheit. Somit ist nicht auszuschließen, dass sich eine Aufzeichnung, sei es mit Tonband oder einer Kamera, nachteilig auf den ordnungsgemäßen Verlauf einer Sitzung auswirken kann.²⁴

[Rz 14] Hinsichtlich der Einwilligung der Gemeinderatsmitglieder gibt es unterschiedliche Auffassungen. Einerseits existiert die Meinung, der Entscheidungsdruck sei so groß, dass eine freiwillige Einwilligung nicht mehr gewährleistet werden kann. Andererseits hält der Landesdatenschutzbeauftragte von Baden-Württemberg diese Auffassung für zu eng. Die Gemeinderatsmitglieder sind im Vorfeld jedoch über die «damit verbundenen Folgen für das informationelle Selbstbestimmungsrecht umfassend schriftlich zu informieren.»²⁵

¹⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001, Az: 1 BvR 2623/95, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20010124_1bvr262395.html, aufgerufen am 25. Juli 2014.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001, Az: 1 BvR 2623/95, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20010124_1bvr262395.html, aufgerufen am 25. Juli 2014.

¹⁹ VG Kassel, Beschluss vom 7. Februar 2012, Az: 3 L 109/12.KS, LKRZ 2012, 212.

²⁰ Vgl. SCHMIDT, Grundrecht sowie Grundzüge der Verfassungsbeschwerde, S. 106.

²¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. August 1990, Az: 7C 14.90, NJW 1991, 118, 119.

²² Vgl. § 23 GemO.

²³ Vgl. KLINGBEIL, 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 119.

²⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. August 1990, Az: 7C 14.90, NJW 1991, 118, 119.

²⁵ Vgl. KLINGBEIL, 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 119.

[Rz 15] Bei den **Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung** liegt eine andere Situation vor. Sie haben ein besonderes Verhältnis zu ihrem Arbeitgeber bzw. Dienstherren. Man kann deshalb nicht davon ausgehen, dass eine Entscheidung für oder gegen eine Aufzeichnung ganz ohne jeden (zumindest subjektiv empfundenen) Zwang erfolgen kann.²⁶ So ist auch keine freiwillige Einwilligung möglich. Jedoch kommt hervorgehobenen Führungskräften eine Sonderstellung zu. Aus der Sicht des Landesdatenschutzbeauftragten Jörg Klingbeil, sei bei diesen eine Einwilligungslösung vertretbar.

[Rz 16] Bei Personen, welche nicht der Verwaltung angehören, an einer Ratssitzung jedoch z.B. als **externe Gutachter, Sachverständige oder Berater** teilnehmen, ist die Situation gleich wie bei den Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung. Angesichts eines angestrebten oder bestehenden Vertragsverhältnisses kann man auch hier keine wirkliche Entscheidungsfreiheit annehmen.²⁷

[Rz 17] Hinsichtlich der großen Eingriffstiefe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen ist es datenschutzrechtlich schwierig, wenn die sogenannte **Saalöffentlichkeit bzw. Publikum** aufgenommen wird. Nach § 4 Abs.1 Nr. 2 LDSG wird bei den Zuschauern ebenfalls eine Einwilligung notwendig, was angesichts der Machbarkeit kaum umsetzbar ist. Zudem könnte evtl. keine freie Entscheidung getroffen werden, da der subjektiv empfundene Druck, in eine Aufzeichnung einzuwilligen, zu groß ist. So muss Publikum bei Aufnahmen komplett ausgeblendet bleiben oder notfalls so aufgenommen werden, dass einzelne Personen nicht erkennbar sind.²⁸

[Rz 18] Auch **nicht-anwesende Personen** können in ihren Persönlichkeitsrechten betroffen sein. Durch Beiträge von frageberechtigten Bürgern oder auch Redebeiträgen von Ratsmitgliedern kann nicht ausgeschlossen werden, dass personenbezogene Daten von nicht anwesenden Dritten angesprochen werden. In diesem Fall müssten Live-Übertragungen sofort unterbrochen und aus den Aufzeichnungen entsprechende Passagen herausgeschnitten werden.²⁹

3 Empirische Analysen und Ergebnisse

[Rz 19] Anhand der ermittelten Rechtsgrundlagen wurde eine Analyse der Geschäftsordnungen von Städten und fünf Interviews mit städtischen Vertretern durchgeführt, sowie Best Practices von Städten aus Baden-Württemberg und anderen Bundesländern ausgewertet.³⁰

3.1 Analyse der Geschäftsordnungen der Gemeinderäte

[Rz 20] In der Analyse sollten die Geschäftsordnungen der 100 größten Städte³¹ in Baden-Württemberg daraufhin untersucht werden, ob sie Regelungen zu Film-, Video- und/ oder Tonbandaufnahmen enthalten und wie diese vor dem Hintergrund der existierenden rechtlichen Grundlagen ausgestaltet sind. Speziell herausgearbeitet wurde, ob und unter welchen Bedingungen die Städte

²⁶ Vgl. KLINGBEIL, 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 119.

²⁷ Vgl. KLINGBEIL, 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 119.

²⁸ Vgl. KLINGBEIL, 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 119 f.

²⁹ Vgl. KLINGBEIL, 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 120.

³⁰ Vgl. ZEEH, Bachelorthesis: Grundlagen für die Übertragung von öffentlichen Gemeinderatssitzungen im Internet, Fernsehen und Radio, S. 30 ff.

³¹ Baden-Württemberg hat 1.101 Gemeinden, d.h. 93 Kreisstädte und 312 Gemeinden mit Bezeichnung «Stadt».

Aufnahmen des Gemeinderats erlauben oder untersagen. Bei 95 der insgesamt 100 Städte waren die Geschäftsordnungen des Gemeinderates entweder im Internet verfügbar oder wurden auf Nachfrage zur Verfügung gestellt.

[Rz 21] Elf der 95 untersuchten Geschäftsordnungen beinhalten einen Paragraphen oder Absatz, der sich mit Tonband-, Foto-, Film- und / oder Fernsehaufnahmen beschäftigt. Dies entspricht 12 Prozent der größten Städte. Die entsprechenden Paragraphen bzw. Abschnitte unterscheiden sich wesentlich in ihrer Aussage. Sie lassen sich sinngemäß in drei Kategorien einteilen:

Kategorie 1 — Erlaubnis, soweit Sitzung nicht gestört wird

Film-, Video- und Tonbandaufnahmen sind den öffentl. Medien gestattet, wenn der Sitzungsablauf nicht gestört wird. Jedes Ratsmitglied kann den Mitschnitt seines eigenen Redebeitrages untersagen.

Städte: Freiburg im Breisgau, Reutlingen und Weingarten

Kategorie 2 — Erlaubnis, soweit ein Anspruch der Medienvertreter gegeben ist

Film-, Video-, Tonbandaufnahmen und Fotografieren sind zulässig, soweit ein Anspruch der Medienvertreter gegeben ist. In allen anderen Fällen entscheidet der Vorsitzende mit dem Gemeinderat.

Städte: Konstanz und Heidenheim an der Brenz

Kategorie 3: Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

Film-, Video- und Tonbandaufnahmen sind während der Sitzung unzulässig. Über Ausnahmen entscheidet der Gemeinderat oder der jeweilige Ausschuss.

Städte: Mannheim, Tübingen, Villingen-Schwenningen, Singen, Nürtingen und Metzingen

[Rz 22] In Anbetracht der aktuellen Rechtslage in Baden-Württemberg, die keine eindeutige Regelung für die Übertragung vorschreibt, sind elf Geschäftsordnungen mit einer entsprechenden Regelung eine bemerkenswerte Anzahl. Interessant ist, dass die Regelungen dieser Geschäftsordnungen so unterschiedlich ausgestaltet sind. Die Geschäftsordnungen der Kategorien 1 und 2 (zusammen 45%) erlauben eine Aufnahme unter bestimmten Voraussetzungen. Bei Kategorie 3 (55%) ist die Norm ein Verbot und nur in Ausnahmefällen ist eine Übertragung zulässig.

[Rz 23] Neben diesen Unterschieden zeigten die Interviews mit Mitarbeitern der Pressestellen des Gemeinderats aus jeder dieser Kategorien, dass die Stadtverwaltungen hinsichtlich der rechtlichen Situation größtenteils sehr unsicher sind und deshalb unterschiedlich damit umgehen. Einfacher wäre es für die Kommunen in Baden-Württemberg, wenn die GemO eine Regelung zur Frage enthielte, ob und unter welchen Umständen Tonband-, Foto-, Film- und / oder Fernsehaufnahmen erlaubt sind. Die Interviewten äußerten sehr großes Interesse daran, so dass sich ein dringendes Bedürfnis an einer Änderung der Gemeindeordnung daraus ableiten lässt.

[Rz 24] Auffällig ist, dass trotz bestehender Rechtsgrundlage keine der untersuchten Geschäftsordnungen für eine Übertragung eine ausdrückliche Einwilligung der Ratsmitglieder verlangt. Es ist nur aufgeführt, dass die einzelnen Mitglieder ihren Mitschnitt untersagen können. Dies entspricht nicht § 4 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Abs. 3 S.1 LDSG, der für die Übertragung von Ratssitzungen von jedem eine schriftliche Einwilligung erfordert. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, sollten die bestehenden Geschäftsordnungen dahingehend verändert werden.

[Rz 25] Zusätzlich sollte in den Geschäftsordnungen der Aspekt der weisungsgebundenen Ver-

waltungsmitarbeiter, externen Gutachter und Sachverständigen sowie dem Publikum aufgenommen werden, um Fehler durch Unachtsamkeit oder Unwissen zu vermeiden.

3.2 Analyse der Best Practices ausgewählter Städte

[Rz 26] Nachfolgend werden die Städte Seelbach und Konstanz aus Baden-Württemberg, als auch Städte aus anderen Bundesländern vorgestellt, die bereits Erfahrungen mit der Übertragung von öffentlichen Gemeinderatssitzungen durch die Gemeinde selbst gesammelt haben.

[Rz 27] In Baden-Württemberg gibt es noch keine Regelung in der Gemeindeordnung bezüglich der Übertragung von öffentlichen Ratssitzungen. Der Landesdatenschutzbeauftragte hat gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden auf der Grundlage des bestehenden Rechts Lösungsmöglichkeiten erörtert, da es noch keine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung gibt.³² Bezugspunkt hierfür sind Übertragungen durch die Kommunen selbst. Gemeinsam mit den Städten Seelbach und Konstanz als Piloten wurden datenschutzkonforme Lösungen entwickelt.

[Rz 28] In Seelbach (5000 Einwohner, Ortenaukreis) wurden die öffentlichen Ratssitzungen von 2004 bis 2011 ins Internet bundesweit erst- und einmalig in Kooperation mit der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl und der Realschule Seelbach mit dem Namen Seelbach TV übertragen.³³ Es wurden die kompletten Sitzungen übertragen, jedoch wurden bei der Bürgerfragestunde die Bürger nur gefilmt, wenn diese zuvor einwilligten. Da der Landesdatenschutzbeauftragte Baden-Württembergs einige datenschutzrechtliche Probleme darin sah, musste diese 2012 eingestellt werden.³⁴

[Rz 29] Seelbach wird nun jedoch ab Herbst 2014 die öffentlichen Ratssitzungen wieder ins Internet übertragen. Es erfolgt nicht mehr live, sondern mit 90 Sekunden Verzögerung und ggf. werden Passagen herausgeschnitten. Auch die Stadt Konstanz beteiligt sich an diesem Pilotprojekt.³⁵

[Rz 30] In Konstanz (rund 82.500 Einwohner, Landkreis Konstanz) gibt es auf der städtischen Homepage seit Herbst 2013 Podcasts der öffentlichen Ratssitzungen. Konstanz war und ist damit die erste Stadt Baden-Württembergs, die «Ratssitzungen zeitversetzt ins Internet stellt».³⁶ Es wird die gesamte öffentliche Ratssitzung gefilmt (in der Regel zwischen 16 und 22 Uhr). Die Podcasts sind bis zur nächsten Sitzung online. Als Personen werden aufgenommen: der Oberbürgermeister, die beiden Beigeordneten, die Gemeinderäte, die vortragenden Führungskräfte, der Protokolldienst (Zählendienst), evtl. weitere Personen (Sachverständige, externe Berater), die Führungskräfte auf der Verwaltungsbank³⁷. Es liegt eine schriftliche Einwilligungserklärung für alle aufgenommenen Personen vor.³⁸ Die Bürgersprechstunde und das Publikum werden nicht aufgenommen. Von allen Stadträten gibt es eine schriftliche Zustimmung auf Widerruf.

³² Vgl. KLINGBEIL, 31. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 78 f.

³³ Vgl. SEELBACH TV, Seelbach muss Übertragung der Gemeinderatssitzungen in das Internet beenden.

³⁴ Vgl. SEELBACH TV, Seelbach muss Übertragung der Gemeinderatssitzungen in das Internet beenden.

³⁵ Pressemitteilung LfD, Der LfD betreut Pilotprojekte von Konstanz und Seelbach.

³⁶ Pressemitteilung LfD, Pilotprojekt der Stadt Konstanz erfolgreich abgeschlossen.

³⁷ BUNTEN/ LÖHR, Übertragung von Gemeinde- /Stiftungsratssitzungen. Regiebuch Podcast-Lösung Pilotanwendung, S. 3.

³⁸ Vgl. BUNTEN/ LÖHR, Übertragung von Gemeinde- /Stiftungsratssitzungen. Regiebuch Podcast-Lösung Pilotanwendung, S. 3.

[Rz 31] Im Interview gaben andere Städte an, dass sie sich mit dem Thema einer Übertragung durch die Gemeinde selbst auseinandergesetzt haben. Auch wurden in deren Gemeinderäten diesbezüglich Anträge von Fraktionen, wie z.B. in Karlsruhe und Heidelberg, gestellt. Allerdings blieben diese noch ohne Ergebnis. Die Städte gaben an, die Entwicklung der Pilotprojekte in Seelbach und Konstanz abzuwarten.

[Rz 32] Zahlreiche Städte außerhalb Baden-Württembergs haben ebenfalls im Bereich der Übertragung von öffentlichen Gemeinderatssitzungen bereits Erfahrungen gesammelt. Teilweise auch deshalb, weil die Gemeindeordnungen hierzu bereits Regelungen enthalten, wie z.B. in Hessen. Die hessische Gemeindeordnung regelt in § 52 Abs. 3 (HGO): «Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.»

[Rz 33] Die Stadt Frankfurt am Main folgt diesem Angebot und hat in ihre Hauptsatzung folgenden § 11 *Tonübertragung im Internet* übernommen:

«Die öffentlichen Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung können im Internet als Tonübertragung zugänglich gemacht werden. Näheres regelt die Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung.»

[Rz 34] § 48 Abs. 2 S. 3 der Geschäftsordnung der Stadt Frankfurt, Ordnung im Sitzungssaal, führt hierzu aus, dass Ton-, Film- und Fernsehaufnahmen dem Stadtverordnetenvorsteher vor Beginn der Sitzung anzukündigen und nur mit dessen Zustimmung zulässig sind. Zudem veranlasst gemäß § 48 Abs. 3 S. 1 Geschäftsordnung der Stadt Frankfurt der Stadtverordnetenvorsteher «eine zeitgleiche Tonübertragung der Redebeiträge im Internet».

4 Fazit und Empfehlungen

[Rz 35] Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass sich das Prinzip der Öffentlichkeit aus § 35 GemO auf die Saalöffentlichkeit, und nicht auf die Medienöffentlichkeit, bezieht. Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Aufzeichnung und Verbreitung von Tonband-, Foto-, Film- und / oder Fernsehaufnahmen. Trotzdem ist die Übertragung von öffentlichen Ratssitzungen im Internet, Fernsehen und Radio unter den in der Arbeit erörterten Voraussetzungen möglich. Aufgrund des Datenschutzes ist hierfür jedoch ein großer organisatorischer, personeller und technischer Aufwand erforderlich. So lassen sich aus den Analysen allgemeine und rechtliche Empfehlungen zusammenfassen.

4.1 Allgemeine Empfehlungen

[Rz 36] Besonders wichtig und unabdingbar ist die umfassende Information und Einwilligung aller Beteiligten. So ist es notwendig, dass alle Teilnehmer einer Sitzung (nicht nur die Gemeinderatsmitglieder) zuvor ausführlich über «die Art und den Umfang von Bild- und Tonaufzeichnungen und deren Abrufbarkeit im Internet (einschließlich Löschfristen)» informiert werden. Zu dieser Aufklärung gehört auch die Tatsache, dass Dritte die im Internet abspielbaren Aufzeichnungen, wenn auch mit Hindernissen, kopieren, speichern oder auf irgendeine Art verarbeiten

könnten.³⁹

[Rz 37] Da man nie vermeiden kann, dass während einer öffentlichen Sitzung nichtöffentliche Namen oder Aspekte ausgesprochen werden und jeder Betroffene das Recht hat, seine Einwilligung nachträglich zu widerrufen, ist es zu empfehlen, nicht live, sondern zumindest mit einer kurzen Verzögerung, zu übertragen. Die Übertragung ist dann sofort zu unterbrechen oder zu beenden und die entsprechenden Passagen müssen mit einem Signalton und ggfs. einem schwarzen Bild überblendet werden. Bei der Podcast-Lösung ist dies ebenfalls gut möglich, da die Aufzeichnung vor der Ausstrahlung im Internet noch bearbeitet werden kann.

[Rz 38] Bei der Ausrichtung der Kamera(s) und des Mikrophones/ der Mikrophone ist zu beachten, dass nur der jeweilige Redner aufgenommen wird und das Publikum nicht zu sehen ist. Zu beachten ist, dass Personen, die der Aufnahme nicht zugestimmt haben oder bei denen eine Zustimmung nicht möglich ist, weder in Bild noch Ton aufgenommen werden.⁴⁰

[Rz 39] Sicher zu stellen ist, dass der Internetnutzer nicht auf einfache Weise die Aufzeichnung kopieren oder in irgendeiner Art verarbeiten kann. Auch muss entschieden werden, wie lange die Aufzeichnung oder die Podcasts online verfügbar sein sollen. Empfohlen wird von KLINGBEIL, dass zur nächsten Ratssitzung diese wieder aus dem Internet genommen werden sollten.⁴¹

4.2 Rechtliche Empfehlungen

[Rz 40] Damit die Städte einheitlich und rechtssicher handeln können, wird eine Änderung der baden-württembergischen Gemeindeordnung notwendig, denn die bisherigen Klärungs- und Auslegungsversuche ohne Gesetzesänderung stellen sich als nicht zufriedenstellende Behelfslösungen dar. Die hessische Landesregierung ist diesen Schritt mit § 52 Abs. 3 HGO bereits erfolgreich gegangen.

[Rz 41] Als Ergänzung der Gemeindeordnung wäre es möglich, § 52 Abs. 3 HGO als Abs. 3 in § 35 GemO, Öffentlichkeit der Sitzungen, einzufügen und zu ergänzen um folgende Formulierungen:

§ 35 Abs. 3 GemO:

Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.

Die Hauptsatzung kann zudem bestimmen, dass die öffentlichen Sitzungen durch die Stadt selbst oder im Auftrag der Stadt ins Internet übertragen werden.

[Rz 42] Den Kommunen wäre damit, im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, die Entscheidung selbst überlassen, ob und wie sie mehr Transparenz und Bürgernähe erreichen möchten.

[Rz 43] Werden Aufnahmen durch die Medien und/oder eine Übertragung ins Internet vom Gemeinderat nicht befürwortet, so muss nichts veranlasst werden. Denn wie in der vorliegenden Arbeit erörtert, besteht keine Verpflichtung, Aufnahmen zuzulassen. Möchten die Stadträte je-

³⁹ Vgl. KLINGBEIL, 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 120.

⁴⁰ Vgl. KLINGBEIL, 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 120.

⁴¹ Vgl. KLINGBEIL, 30. Tätigkeitsbericht des LfD Baden-Württemberg, S. 120.

doch eine Übertragung umsetzen, so könnte die Ausgestaltung der Übertragung in der Hauptsatzung und Geschäftsordnung des Gemeinderats näher geregelt werden. Somit könnte in die Hauptsatzung folgender Passus eingefügt werden:

[Rz 44] «Die öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates können durch die Medien und/oder die Stadt selbst aufgenommen und im Internet, Fernsehen und/oder Radio ausgestrahlt werden. Näheres regelt die Geschäftsordnung des Gemeinderates».

[Rz 45] Die Geschäftsordnung des Gemeinderates könnte mit folgendem Paragraphen ergänzt werden:

§ XX Film-, Video- und Tonbandaufnahmen

- (1) Film-, Video- und Tonbandaufnahmen sind den öffentlichen Medien und Inhabern von Presseausschüssen gestattet, soweit der Sitzungsablauf hierdurch nicht gestört wird.
- (2) Ausnahmen bedürfen der Zustimmung des Gemeinderates. Unbeschadet dieser Zustimmung dürfen nur Personen aufgenommen werden, von denen eine schriftliche Einwilligung vorliegt.
- (3) Die Einwilligung kann jederzeit und ohne Angaben von Gründen zurückgezogen werden. Die Aufnahmen sind dann sofort zu unterbrechen und die entsprechenden Passagen zu löschen.
- (4) Weisungsgebundene Mitglieder der Gemeindeverwaltung, externe Gutachter und Sachverständige sowie Zuschauer können nicht einwilligen und dürfen deshalb nicht aufgenommen werden.
- (5) Die Absicht, Aufzeichnungen von oder während Sitzungen des Gemeinderats anzufertigen, muss rechtzeitig, spätestens jedoch vor Sitzungsbeginn, dem Vorsitzenden mitgeteilt werden. Der Vorsitzende informiert den Gemeinderat
- (6) Das Hausrecht des Vorsitzenden bleibt von diesen Bestimmungen unberührt.
- (7) Zudem veranlasst der Ratsvorsitzende eine Übertragung der öffentlichen Sitzung mit einer kurzen Verzögerung ins Internet.

[Rz 46] Ob die Aufnahmen durch die Medien oder eine Übertragung ins Internet zugelassen werden soll, muss gut überlegt sein. Denn es ist nicht abzustreiten, dass sich durch die Anwesenheit von Tonaufnahmegeräten und insbesondere von Kameras das Verhalten zumindest mancher Ratsmitglieder ändert. Ggf. verlieren die Ratsmitglieder ihre Offenheit und Spontaneität oder melden sich auch ohne inhaltlichen Zugewinn häufiger zu Wort, um von der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen zu werden.

[Rz 47] Kritisch ist der Aspekt der Einwilligung. Denn, ob die Einwilligung frei erfolgt oder auf die Ratsmitglieder nicht doch ein unterschwelliger Druck ausgeübt wird, ist kaum feststellbar. Im Rahmen der Fraktionsdisziplin legen viele Fraktionen bei ihrer Außendarstellung Wert auf Einheitlichkeit. Auch dies kann viele Fraktionsmitglieder bei ihrer Entscheidung, ob sie in eine Übertragung einwilligen oder nicht, beeinflussen.⁴²

5 Literatur

BUNTEN, ROLAND / LÖHR, SILVIA, Übertragung von Gemeinde- / Stiftungsratssitzungen. Regiebuch Podcast-Lösung Pilotanwendung, Konstanz (2014).

⁴² Vgl. WOLFAHRT, Ratsarbeit unter laufender Kamera — Saal- oder Medienöffentlichkeit?, S. 134.

KLINGBEIL, JÖRG, 30. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Baden-Württemberg 2010/2011, in: Landtags-Drucksache Nr. 15/955, Stuttgart: <http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2013/02/30.T%C3%A4tigkeitsbericht-2011-Brosch%C3%BCre.pdf>, aufgerufen: 10. Juli 2014.

KLINGBEIL, JÖRG, 31. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Baden-Württemberg 2012/2013, in: Landtags: Drucksache Nr. 15/4600, Stuttgart: www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2014/01/31.-TB-2012-2013.pdf#, aufgerufen: 28. August 2014.

LAND BADEN-WÜRTTEMBERG, Gemeinden und Städte: <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/verwaltung/gemeinden-und-staedte/>, aufgerufen: 2. August 2014.

MARTENS, KAY-UWE, Seelbach-TV liegt vorerst auf Eis, in: Klartext. Das Magazin der Hochschule Kehl, Kehl (2012).

NEUMANN, KARSTEN, Live-Streaming der Gemeindevertretersitzungen: datenschutzrechtliche Aspekte: http://www.kf-mv.de/pdf/handreichung_livestrミング.pdf, aufgerufen: 5. August 2014.

SCHMIDT, ROLF, Grundrechte sowie Grundzüge der Verfassungsbeschwerde, 14. Auflage, Grasberg (2012).

SEELBACH TV, Seelbach muss Übertragung der Gemeinderatssitzungen in das Internet beenden: <http://www.seelbachtv.de/>, aufgerufen: 20. August 2014.

WAIBEL, GERHARD, Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 5. Auflage, Stuttgart (2007).

WOLFAHRT, JÜRGEN, Ratsarbeit unter laufender Kamera — Saal- oder Medienöffentlichkeit?, in: LKRZ, Baden-Baden (2011).

ZEEH, ALISA, Bachelorthesis: Grundlagen für die Übertragung von öffentlichen Gemeinderatssitzungen im Internet, Fernsehen und Radio, Ludwigsburg (2014).

ZILKENS, MARTIN, Datenschutz in der Kommunalverwaltung, 4. Auflage, Berlin (2014).

ALISA ZEEH, Public Management B.A., Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, DE, Alisa.Zeeh@gmx.de

BIRGIT SCHENK, Professorin, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, DE, schenk@hs-ludwigsburg.de