



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 7/52-1663

6. Juli 2015

Landesgesetzliche Grundlage für die Live-Stream-Übertragung kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen

A. Auftrag

Die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, einen Formulierungsvorschlag für eine landesgesetzliche Grundlage der Live-Stream-Übertragung von kommunalen Rats- und Ausschusssitzungen zu unterbereiten.

Hintergrund des Prüfauftrags sind im Rahmen der Beratungen der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ entstandene Fragen nach der Weiterentwicklung des bisherigen Öffentlichkeitgrundsatzes kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen im Sinne von mehr Bürgerbeteiligung.

B. Stellungnahme

Nach der unter Bezugnahme auf die Ergebnisse des Gutachtens WD 2-2/52-1635 vom 2. Juli 2013 erfolgenden kurzen Darstellung des rechtlichen Rahmens, innerhalb dessen der Landesgesetzgeber auf dem Gebiet des Kommunalrechts, insbesondere im Hinblick auf die Live-Stream-Übertragung kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen, regelnd tätig werden kann (unter I), wird ein Überblick über Regelungen zur Öffentlichkeit von Rats- und Ausschusssitzungen in den übrigen Bundesländern gegeben (unter II), um dann einen Formulierungsvorschlag für eine landesgesetzliche Regelung zu unterbreiten (unter III).

I. Rechtlicher Rahmen im Hinblick auf die Regelungsbefugnis des Landesgesetzgebers

Das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes WD 2-2/52-1635 vom 2. Juli 2013 behandelt die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Grundsatzfragen von Live-Stream-Übertragung kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen und kommt zu dem Ergebnis, dass es wegen der durch eine Live-Stream-Übertragung berührten organschaftlichen Statusrechte und Grundrechte der Betroffenen einer landesgesetzlichen Grundlage dafür bedarf, da ohne eine solche nach geltender Rechtslage stets die Einwilligung aller Betroffenen in ein Live-Streaming einzuholen ist.¹

¹ Vgl. Gutachten WD 2-2/52-1635, S. 16 f.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.

Insoweit wird auf die Ausführungen im o.g. Gutachten Bezug genommen. Kurz zusammengefasst lässt sich der rechtliche Rahmen des unter III. unterbreiteten Formulierungsvorschlages danach wie folgt bestimmen:

Nach allen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gemeinde- und Landkreisordnungen² 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 Ordnungen³, ist auch 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.⁴

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.⁵

Alle Kommunalverfassungen 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.⁶ Diese in den jeweiligen Kommunalverfassungen enthaltenen Vorbehalte erfahren durch die entsprechenden Geschäftsordnungen der Gemeinden und Kreise konkrete einzelfallbezogene oder generalklauselartige Regelungen.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit hat im Gerichtsverfahren (§ 169 Gerichtsverfassungsgesetz - GVG) wie im Kommunalrecht erhebliche Bedeutung, wobei das Verbot von Ton- und Fernsehaufnahmen zum Zwecke der Veröffentlichung, das seit 1964 in § 169 S. 2 GVG gesetzlich

² vgl. § 35 Abs. 1 GemO BaWü, Art. 52 Abs. 2 GO Bay, §§ 44 BbgKVerf, 52 Abs. 1 HGO, 29 Abs. 5 KV M-V, 45 KNom-VG, 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.

³ *Hummrich*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 86 Rn. 1.

⁴ BVerwG NVwZ 1995, 897; OVG RLP, NVwZ-RR 1996, 685.

⁵ OVG Lüneburg OVG 39, 489; *Gramlich*, DÖV 1982, 139; *Rabeling*, NVwZ 2010, 411.

⁶ vgl. statt aller nur § 35 Abs. 1 GemO RLP

verankert ist, aktuell kritisch hinterfragt wird.⁷ Als Kernproblem stellt sich die Ausdeutung des Grundsatzes der Öffentlichkeit als Saal- oder Medienöffentlichkeit dar. In seiner „n-tv“-Entscheidung hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zur Verfassungsgemäßheit des § 169 GVG judiziert, dass Medienöffentlichkeit gegenüber der Saalöffentlichkeit ein *Aliud* sei.⁸ Die Entscheidung löste in der Folgezeit intensive Diskussionen darüber aus, ob das strikte gesetzliche Verbot von Bild- und Tonübertragungen angesichts der technischen und gesellschaftlichen Veränderungen insgesamt noch zeitgemäß sei.⁹ Das BVerfG hatte seinerzeit in dieser Entscheidung deutlich gemacht, dass es dem Gesetzgeber obliege, die Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen aus der Hauptverhandlung zu regeln.¹⁰

Seit dieser Entscheidung hat sich die Mediengesellschaft gerade durch die erweiterte Nutzung der Übertragungsmöglichkeiten im Internet und ein geändertes Nutzerverhalten weiterentwickelt. Live-Streams öffentlicher Veranstaltungen sind weit verbreitet und ergänzen oder ersetzen zunehmend herkömmliche Formen der Berichterstattung. Auch die Printmedien sind einem Wandel unterworfen. Sämtliche Medien beziehen die Internet-Berichterstattung und neue Kommunikationsformen wie Internetblogs oder Twitter in ihre Arbeit ein. Eine nahezu zeitgleiche Berichterstattung über aktuell stattfindende Ereignisse modifiziert die Trennung von Saalöffentlichkeit und in die Medien übertragener Öffentlichkeit zunehmend.

In jüngerer Zeit lassen sich deshalb auch im Bereich des Kommunalverfassungsrechts Bestrebungen erkennen, das Gebot der „Saalöffentlichkeit“ um die „Medienöffentlichkeit“ zu erweitern.¹¹ Das BVerfG hatte 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 gelte.¹²

⁷ Der Beschluss der 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder (JuMiKo) vom Juni 2015 zu TOP II.16 (Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Zeitgemäße Neufassung des § 169 GVG“) lautete wie folgt:

1. Die Justizministerinnen und Justizminister nehmen den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Zeitgemäße Neufassung des § 169 GVG“ zustimmend zur Kenntnis.
2. Die Justizministerinnen und Justizminister sind der Auffassung, dass das umfassende Verbot des § 169 Satz 2 GVG dem Informationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger an der Tätigkeit der Justiz mit Blick auf die Veränderung der Medienlandschaft nicht mehr vollständig Rechnung trägt. Deshalb befürworten sie eine Lockerung mittels folgender Maßnahmen:
 - Entscheidungsverkündungen oberster Gerichtshöfe des Bundes sollen grundsätzlich von Medien übertragen werden können.
 - Die Einrichtung von Arbeitsräumen für Medienvertreterinnen und -vertreter mit Tonübertragung soll für Verfahren mit einem erheblichen Medieninteresse gesetzlich geregelt werden.
 - Eine audio-visuelle Dokumentation von Gerichtsverfahren von herausragender zeitgeschichtlicher Bedeutung soll bei näherer Bestimmung der Voraussetzungen und der Festlegung von Regelungen über eine begrenzte Verwendung ermöglicht werden.
3. Die Justizministerinnen und Justizminister bitten den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz, unter Einbeziehung der Bundesministerin für Arbeit und Soziales und der Präsidentinnen und Präsidenten der obersten Gerichtshöfe des Bundes einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.

⁸ BVerfGE 103, 44 ff.

⁹ Dazu mit m.w. N. von *Coelln*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 17 a, Rn.4-9

¹⁰ BVerfGE 103, 44, 63.

¹¹ Siehe die unter B. II. folgende Synopse jüngst bereits erlassener gesetzlicher Regelungen dazu.

¹² BVerfGE 103, 44, 68.

Die Entscheidung des BVerfG lässt als Leitlinie klar die Trennung zwischen dem Umfeld der Hauptverhandlung – dann ist die Medienöffentlichkeit zulässig – und der Hauptverhandlung selbst – dann bleibt es bei der Saalöffentlichkeit – erkennen. Diese Leitgedanken des BVerfG können allerdings keine unmittelbare und umfassende Geltung für die Medienöffentlichkeit im kommunalen Bereich beanspruchen.¹³ Während das Strafverfahren selbst und das Persönlichkeitsrecht des Angeklagten eines besonderen Schutzes bedürfen, kann in der Ratssitzung hiervon in Bezug auf die Beteiligten nicht in diesem Maße die Rede sein. Insbesondere ist nicht anzunehmen, dass der Beitrag eines Ratsmitglieds – anders als der des Angeklagten im Strafverfahren – erheblichen Einfluss auf dessen künftiges Leben nehmen kann.

Ausgangspunkt für die Prüfung der Zulässigkeit von Liveübertragungen von Gemeinderatssitzungen im Internet ist jedoch wie bei § 169 GVG die jeweilige Regelung des Grundsatzes der Öffentlichkeit in den Kommunalverfassungen, z.B. § 35 Abs. 1 GemO RLP. Das dort festgeschriebene Gebot, Sitzungen des Rates 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.¹⁴ In der überwiegenden Zahl der Bundesländern lässt der jeweilige Wortlaut der Vorschriften zur Sitzungsöffentlichkeit¹⁵ nicht klar erkennen, ob die Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaften auf Saalöffentlichkeit beschränkt sind oder auch Medienöffentlichkeit zulassen.

Allerdings kann - wie oben als Ergebnis des Gutachtens WD 2-2/52-1635 bereits zugrunde gelegt¹⁶ - der Landesgesetzgeber für die Kommunen die Möglichkeit schaffen, Medienöffentlichkeit zu gewähren. Dabei sollte es als Ausdruck des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung jeder Kommune selbst überlassen bleiben, im Rahmen einer freiwilligen Entscheidung vor Ort Medienöffentlichkeit im kommunalen Geschehen tatsächlich zuzulassen und durch deren konkrete Ausgestaltung in der Hauptsatzung den besonderen Bedürfnissen vor Ort anzupassen.

Das haben die Bundesländer Hessen, Brandenburg und Schleswig-Holstein bereits gesetzgeberisch umgesetzt, indem sie in §§ 52 Abs. 3 Hess.GO, 36 Abs. 3 KV Brandb. und 35 Abs. 4 GO SchlH. den Kommunen neben der schon normierten Saalöffentlichkeit die Möglichkeit eröffnen, in der Hauptsatzung Ton- und Filmaufnahmen unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen.¹⁷

Einen anderen gesetzestechnischen Ansatz wählen die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt (§§ 29 Abs. 5 KV M-V und 52 Abs. 5 KVG S-A), indem sie bereits im Rahmen der landesgesetzlichen Regelung die Zulässigkeit von Medienöffentlichkeit grundsätzlich normieren.

¹³ Horn, ZJS 2013, 340, 344.

¹⁴ Horn, ZJS 2013, 340, 342; Wacker/Supper, RDV 2013, 147.

¹⁵ s.o. Fn. 2.

¹⁶ s.o. B.I.

¹⁷ Zu klarstellenden Funktion hinsichtlich des Aliud von Saal- und Medienöffentlichkeit durch diese Regelungen siehe erste Gerichtsentscheidungen: VG Kassel, NVwZ-RR 2012, 660 ff.; Hess. VGH, LKRZ 2014, 22 ff.; allg. zur Unterscheidung von Saal- und Medienöffentlichkeit OVG Saarlouis, LKRZ 2010, 433.

Rechtsprechung zu diesen Normen ist bisher - soweit ersichtlich – noch nicht ergangen.¹⁸

Daher bleibt abzuwarten, inwieweit aus der in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gewählten Gesetzesformulierung die Verpflichtung der Kommunen abgeleitet werden könnte, Medienöffentlichkeit als wehrfähige Wahrnehmungszuständigkeit gegenüber Gemeinderatsmitgliedern, Medienvertretern u.a. betrachten zu müssen. In diesem Fall wären sowohl der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung als auch der Grundsatz der Konnexität erheblich tangiert.

Um von vorneherein einen Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung zu vermeiden, bietet sich eine den Ländern Hessen, Brandenburg und Schleswig-Holstein vergleichbare Regelung an.

¹⁸

Letzteres hatte das VG des Saarlandes vertreten, allerdings nicht zu den o.g. Normen der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, siehe LKRZ 2011, 221 ff. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache wurde zwar die Sprungrevision zugelassen, die Stadt Saarbrücken nahm das bereits eingelegte Rechtsmittel jedoch später zurück, so dass bisher keine neuere grundsätzliche Entscheidung zu Inhalt und Umfang der Sitzungsöffentlichkeit im Kommunalrecht seit der Grundsatzentscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1990 (BVerwGE 85, 283 ff.) ergangen ist.

II. Regelungen zur Öffentlichkeit von Ratssitzungen in den anderen Bundesländern:

1.	Baden-Württemberg	
2.	Bayern	
3.	Berlin	
4.	Brandenburg	§ 36 Abs. 3 KV (Öffentlichkeit der Sitzungen): „Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Geschäftsordnung geregelt werden. Gleiches gilt für von der Gemeindevertretung selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung zustimmen.“
5.	Bremen	
6.	Hamburg	
7.	Hessen	§ 52 Abs. 3 HGO (Öffentlichkeit): „Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.“
8.	Mecklenburg-Vorpommern	§ 29 Abs. 5 KV (Sitzungen der Gemeindevertretung): „Die Sitzungen der Gemeindevertretung sind öffentlich. Die Öffentlichkeit ist auszuschließen, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechnigte Interessen Einzelner es erfordern. Der Ausschluss der Öffentlichkeit kann in diesem Rahmen in der Hauptsatzung oder durch Beschluss der Gemeindevertretung angeordnet werden. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nichtöffentlicher Sitzung beraten und mit der Mehrheit aller Mitglieder der Gemeindevertretung entschieden. In öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung sind Film- und Tonaufnahmen durch die Medien zulässig, soweit dem nicht ein Viertel aller Mitglieder der Gemeindevertretung in geheimer Abstimmung widerspricht.“
9.	Niedersachsen	
10.	Nordrhein-Westfalen	
11.	Rheinland-Pfalz	
12.	Saarland	
13.	Sachsen	
14.	Sachsen-Anhalt	§ 52 Abs. 5 KVG (Öffentlichkeit der Sitzungen): "In öffentlichen Sitzungen der Vertretung und ihrer Ausschüsse sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien zulässig. Gleiches gilt für von der Vertretung und ihren Ausschüssen selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen. Näheres ist in der Geschäftsordnung zu regeln."
15.	Schleswig-Holstein	§ 35 Abs. 4 GO (Öffentlichkeit der Sitzungen): "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."
16.	Thüringen	

III. Formulierungsvorschlag:

**Landtag Rheinland-Pfalz
16. Wahlperiode**

**Drucksache 16/
.2015**

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktionen der

...tes Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Eine wesentliche Voraussetzung für ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen auf kommunaler Ebene sind Einwohner und Bürger, die am kommunalpolitischen Geschehen Anteil nehmen. Ohne die bürgerschaftliche Beteiligung und Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung ist lebendige örtliche Demokratie nicht möglich. Die Einbeziehung und direkte Teilhabe der Einwohner und Bürger in lokale Prozesse und Entscheidungen ist deshalb im kommunalen Raum von herausragender Bedeutung. Sie trägt nachhaltig zur Identifikation der Einwohner und Bürger mit der Kommune bei, in der sie leben, und fördert das bürgerschaftliche Engagement in kommunalen Angelegenheiten. Das war auch ein Ergebnis der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“, die eingehend vielfältige verschiedene Möglichkeiten der aktiven Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz untersucht hat (LT-Drucksachen 16/1300, 16/2422, 16/4444).

Neue technische Entwicklungen wie das Internet können in den Kommunen nach der bisherigen Gesetzeslage dafür jedoch nicht rechtssicher genutzt werden. Es besteht ein dringendes Bedürfnis nach Rechtssicherheit für diejenigen Kommunen, die Mittel der modernen Informationstechnologie zur Information ihrer Einwohner und Bürger einsetzen möchten. Den Kommunen muss die rechtliche Möglichkeit eröffnet werden, für ihre Einwohner und Bürger über die Teilnahme an öffentlichen Sitzungen der Vertretungen und ihrer Ausschüsse hinaus weitere Gelegenheiten zur Kenntnisnahme lokaler Angelegenheiten zu schaffen. Im Interesse der Transparenz kommunalen Verwaltungshandelns und zur Stärkung der örtlichen Demokratie können so den Einwohnern und Bürgern Informationen über kommunale Angelegenheiten auf vielfältige – auch digitale – Weise zugänglich gemacht werden. Die Einbeziehung der Einwohner und Bürger in das kommunale Geschehen kann durch die Möglichkeit eines erweiterten Zugangs zu Informationen gestärkt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das Verhältnis der Bevölkerung zu digitalen Informationsquellen in den letzten Jahren wesentlich intensiviert hat. Mittlerweile wird das Internet als Informationsquelle allgemein intensiv und häufig genutzt. Durch die technologischen Entwicklungen der

vergangenen Jahre eröffnen sich für die Kommunen damit neue Wege der Verbreitung wichtiger Informationen.

Insbesondere Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen aus den öffentlichen Sitzungen der Gemeinderäte und ihrer Ausschüsse tragen dazu bei, den modernen elektronischen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten und der rapide wachsenden Internetnutzung in der Bevölkerung Rechnung zu tragen und so die Effektivität der kommunalen Verwaltung zu erhöhen.

B. Lösung

Mehr Möglichkeiten zur Kenntnisnahme von kommunalen Entscheidungsprozessen durch die Einwohner und Bürger sind im Interesse der Transparenz kommunalen Verwaltungshandelns geboten, dienen aber auch dem Zweck, die örtliche Demokratie zu stärken. Hierzu sollen die Voraussetzungen für einen erweiterten Zugang der Einwohner und Bürger zu Informationen geschaffen werden, indem Bild- und Tonübertragungen sowie Bild- und Tonaufzeichnungen aus öffentlichen Sitzungen zugelassen werden können.

Dabei obliegt es als Ausdruck des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung jeder Kommune selbst, im Rahmen einer freiwilligen Entscheidung vor Ort Medienöffentlichkeit im kommunalen Geschehen zuzulassen und durch Ausgestaltung der Hauptsatzung den besonderen Bedürfnissen vor Ort anzupassen.

C. Alternativen

Keine zur Zielsetzung.

D. Kosten

Der Gesetzentwurf hat keine qualifizierbaren unmittelbaren Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes oder der Kommunen.

...tes Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz

Die Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juni 2015 (GVBl. S. 90), BS 2020-1, wird wie folgt geändert:

Dem § 35 Abs. 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Gemeinderat selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Gemeinderates zustimmen.“

Artikel 2 Änderung der Landkreisordnung Rheinland-Pfalz

Die Landkreisordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 188), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juni 2015 (GVBl. S. 90), BS 2020-2, wird wie folgt geändert:

Dem § 28 Abs. 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Kreistag selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Kreistages zustimmen.“

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Das vorliegende Gesetz schafft die Grundlage für eine rechtssichere Regelung der sogenannten Medienöffentlichkeit bei den öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretungen. Diese durch die verstärkte Präsenz des Internets in allen Bereichen der Gesellschaft immer bedeutsamere Frage soll ebenso wie in Hessen (§ 52 Abs. 3 der dortigen Gemeindeordnung), Brandenburg (§ 36 Abs. 3 der dortigen Kommunalverfassung) und Schleswig-Holstein (§ 35 Abs. 4 der dortigen Gemeindeordnung) gesetzlich geregelt werden. Dabei soll es den Mandatsträgern vor Ort obliegen, die Hauptsatzung entsprechend zu ändern, wenn sie Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen wollen. Die Kommunalparlamente erhalten somit eine neue Möglichkeit, die Einwohner und Bürger am kommunalen Geschehen teilhaben zu lassen. Durch die für diese Entscheidung erforderliche qualifizierte Mehrheit (§§ 25 Abs. 2 GemO, 18 Abs. 2 LKO) ist ein ausreichender Minderheitenschutz gewährleistet.

II. Zu Artikel 1

Die Neuregelung normiert im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit das Erfordernis einer Hauptsatzungsregelung als grundsätzliche Voraussetzung für die Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen in öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse und schafft gegenüber der sonst in jedem Einzelfall erforderlichen Zustimmung aller Betroffenen eine Erleichterung. Die Neuregelung ermöglicht dem Gemeinderat, in der Hauptsatzung Näheres zur Art und Weise von Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien in den öffentlichen Sitzungen zu regeln und das Spannungsverhältnis zwischen dem Grundrecht der Medienfreiheit und dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit des Gemeinderates an die Verhältnisse vor Ort anzupassen. Bei der zusätzlichen Aufzählung von Bild- und Tonübertragungen hat der Gesetzgeber insbesondere an die Möglichkeit einer Übertragung mittels Webcam gedacht. Die offene Formulierung soll zudem für die Zukunft sichern, dass auch andere der Presse und dem Rundfunk entsprechende Medien zur Verbreitung von Informationen und zu sonstigen journalistischen Zwecken sowie alle üblichen und dem aktuellen Stand der Technik entsprechenden Instrumente der Berichterstattung von der Vorschrift erfasst werden. Die Neuregelung eröffnet zudem die Möglichkeit, vom Gemeinderat selbst veranlasste Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen vorzunehmen. Damit wird auch an die Übertragung von Sitzungen mittels Livestream gedacht. Die Änderung des § 35 Abs. 1 GemO gilt über die entsprechenden Verweisungsnormen auch für die Verbandsgemeinden (§ 64 Abs. 2 GemO) und die Ausschüsse (§ 46 Abs. 4 Satz 1 GemO).

Durch eine entsprechende Medienberichterstattung kann die Transparenz der Gemeindepolitik und damit auch das Interesse und die Akzeptanz der Einwohner und Bürger erhöht werden. Zugleich wird dem Selbstverwaltungsgedanken Rechnung getragen, da der Gemeinderat über die Hauptsatzung die Bedingungen für die Zulässigkeit der Aufzeichnungen und Übertragungen eigenständig regeln und an die Verhältnisse vor Ort anpassen kann. In Betracht kommen insbesondere Hauptsatzungsregelungen zu Standort, Zeit, Dauer und Art der Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen und die Ausnahmen im Einzelfall.

Dadurch kann es entgegen der bisherigen Rechtslage dazu kommen, dass Aufzeichnungen gemacht werden dürfen, auch wenn ein einzelnes Mitglied des Gemeinderates widerspricht. Diese Beeinträchtigungen sind grundsätzlich vertretbar, da der Gemeinderat nicht als Privatperson, sondern als Inhaber eines öffentlichen Amtes betroffen ist. Als solcher muss er es hinnehmen, dass seine Auffassungen und Äußerungen in der Öffentlichkeit verbreitet werden. Auch entbindet das Recht zur Aufzeichnung und Übertragung nicht von den im Übrigen geltenden Rechtsvorschriften zur Sicherung des Persönlichkeitsrechts. Zudem haben Presse und Rundfunk besondere Sorgfaltspflichten (vgl. §§ 7, 17 Landesmediengesetz) zu beachten. Dementsprechend wurde die Möglichkeit zur Öffnung durch die Hauptsatzung nicht auf jede Ton- und Bildaufzeichnung und -übertragung ausgeweitet. Während für Ton- und Bildaufzeichnungen und -übertragungen, welche vom Gemeinderat selbst veranlasst sind, das Gleiche gilt, bleibt es bei Aufzeichnungen und Übertragungen sonstiger Privater (z. B. von Interessengruppen) unbeschadet Rechte Dritter wie Mitglieder der Gemeindeverwaltung und Zuschauer bei dem Erfordernis der Zustimmung aller anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung. Die mit „im Übrigen“ eingeleitete Regelung steht damit für die Abgrenzung der Aufzeichnungen und Übertragungen sonstiger Privater von denen von Presse, Rundfunk und ähnlichen Medien sowie von denen, die auf eigene Veranlassung des Gemeinderates erfolgen.

Diese Regelung greift darüber hinaus auch in dem Fall, dass keine Regelung in der Hauptsatzung zu Bild- und Tonaufnahmen und Ton- und Bildübertragungen getroffen wurde. Denn wenn der Gemeinderat von der Möglichkeit keinen Gebrauch macht, die Zulässigkeit für von ihm selbst veranlasste Bild- und Tonaufnahmen und Ton- und Bildübertragungen sowie jene der Presse, Rundfunk und ähnlicher Medien unter erleichterten Bedingungen zu regeln, bleibt es für alle nicht in der Hauptsatzung geregelten Fälle unbeschadet Rechte Dritter bei dem Erfordernis der Zustimmung aller anwesenden Mitglieder des Gemeinderates. Der Gesetzgeber hat insoweit nur die Möglichkeit für eine erleichterte Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen und -übertragungen eröffnet.

III. Zu Artikel 2

Die Landkreise sind gemäß § 1 Abs. 1 LKO Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände mit dem Recht auf Selbstverwaltung, so dass die unter II. gemachten Ausführungen entsprechend gelten.

Die Änderung des § 28 Abs. 1 LKO gilt über die entsprechende Verweisungsnorm auch für die Ausschüsse der Kreistage (§ 40 Abs. 4 Satz 1 LKO).

IV. Zu Artikel 3

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion der

