



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen: WD 2-2/52-1635

02. Juli 2013

## **Rechtliche Prüfung zum Thema „Live-Stream-Übertragung von kommunalen Rats- und Ausschusssitzungen“**

### **A. Auftrag**

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag Rheinland-Pfalz hat den Wissenschaftlichen Dienst beauftragt, folgende Fragen rechtlich zu prüfen:

- 1) Bedarf es für die Umsetzung von Übertragungen von kommunalen Rats- und Ausschusssitzungen via Livestream in Rheinland-Pfalz einer gesonderten landesgesetzlichen Grundlage oder können Kommunen dieses bereits jetzt eigenständig in ihren Hauptsatzungen regeln?
  - a) Falls es einer landesgesetzlichen Grundlage bedarf: Welche Bestimmungen muss diese enthalten?
  - b) Falls Kommunen dies selbst regeln können: Wie müssen diese Regelungen aussehen, welche Bestimmungen müssen diese enthalten?
- 2) Wie wird dies in anderen Bundesländern (z.B. in Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Hessen, wo bereits auf kommunaler Ebene Ratssitzungen via Livestream übertragen werden) geregelt?

### **B. Gutachterliche Stellungnahme**

#### **I. Vorbemerkung**

Die rechtliche Beurteilung eines Streamings richtet sich letztlich danach, wie genau dieses technisch realisiert werden soll. Eine abschließende Auskunft kann daher nicht allein auf Grundlage der oben genannten Fragestellung erfolgen.

**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.**

Vielmehr ist zur weiteren Präzisierung der Aufgabestellung näher auf den Begriff „Streaming“ einzugehen. Streaming bedeutet in technischer Hinsicht, mittels einer sog. Encoder-Software ein Video-/Audio-Signal umzuwandeln und im Internet zu übertragen. Dabei findet eine kontinuierliche Datenübertragung zwischen Server und Endgerät statt.<sup>1</sup>

Im Folgenden ist zunächst darzulegen, ob für die Übertragung eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist (II.1.), ob eventuell schon geeignete gesetzliche Grundlagen vorhanden sind (II. 2.), welche verfassungsrechtlichen und bundesgesetzlichen Maßgaben für den Landesgesetzgeber gelten, wenn er darüber hinaus eine neue gesetzliche Grundlage schaffen will (II. 3.) und welche Maßgaben für die Kommunen gelten, soweit sie dieses selbst regeln wollen (II. 4.). Im Anschluss daran werden Regelungen in den anderen Bundesländern dargestellt (II. 5.)).

## **II. Rechtliche Prüfung**

### **1. Gesetzliche Grundlage**

Aus dem Rechtsstaatsprinzip der Verfassung<sup>2</sup> folgt der sogenannte Vorbehalt des Gesetzes.<sup>3</sup> Danach bedarf es jedenfalls dann einer gesetzlichen Grundlage, wenn in Grundrechte eingegriffen wird. Darüber hinaus ist der Gesetzgeber verpflichtet, in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.<sup>4</sup>

Durch die Live-Stream-Übertragung sind Eingriffe in das Recht am gesprochenen Wort, am eigenen Bild sowie auf informationelle Selbstbestimmung als besondere Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG bzw. Art 4 a der Landesverfassung) denkbar.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist ein Recht auf Achtung und Entfaltung der Persönlichkeit und schützt auch die Darstellung von Personen in der Öffentlichkeit.<sup>5</sup> Jedermann darf grundsätzlich selbst und allein bestimmen, ob und wieweit andere sein Lebensbild im ganzen

---

<sup>1</sup> Zwischenspeicherungen im Arbeitsspeicher (RAM/Caches) des Nutzers bleiben dabei außer Betracht.

<sup>2</sup> S. dazu *Schröder*, in: Grimm/Caesar, 1. Aufl. 2001, Art. 74 LV, Rn. 3.

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 (126) – Kalkar I (stRspr.).

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 (126f.).

<sup>5</sup> *Kunig*, in: von Münch/ders., 6. Aufl. 2012, Art. 2 GG, Rn. 34; *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 67. EL 2013, Art. 2 GG, Rn. 166.

oder bestimmte Vorgänge aus seinem Leben öffentlich darstellen dürfen.<sup>6</sup> Das Recht am eigenen Wort stellt die Befugnis dar, selbst und allein (zu) bestimmen, wer sein Wort aufnehmen soll.<sup>7</sup> Einschränkungen bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage.<sup>8</sup>

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG bzw. Art. 4 a der Landesverfassung) gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen<sup>9</sup>. Einschränkungen dieses Grundrechts sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage.<sup>10</sup>

Beim Live-Streaming einer Sitzung werden in der Regel Bilder und Ton der Rednerinnen und Redner sowie weiterer Personen (d.h. Ratsmitglieder, Sachverständige, Berater, Zuschauer und Beschäftigte der Verwaltung) übertragen. Außerdem werden die Beiträge der Rednerinnen und Redner übertragen. Diese Beiträge stellen auch Einzelangaben über die eigene Person dar. Die Übertragung ist daher geeignet, in den Schutzbereich der oben genannten Grundrechte einzugreifen und bedarf daher einer besonderen Rechtfertigung.

Hinsichtlich der Ratsmitglieder ist dabei allerdings die Besonderheit zu beachten, dass diese anders als die Bürgerinnen und Bürger eine ehrenamtliche Tätigkeit eigener Art ausüben.<sup>11</sup> Sie sind Inhaber eines öffentlichen Amtes, aber keine Ehrenbeamte.<sup>12</sup> Auf der Grundlage dieses Status nehmen die Ratsmitglieder in Ausübung ihrer Kompetenzen keine grundrechtlichen Freiheiten, sondern organschaftliche Befugnisse eigener Art wahr.<sup>13</sup> Daher sind sie in ihrer Eigenschaft als Stadtratsmitglieder nicht Grundrechtsberechtigte, sondern als Teil der vollziehenden Gewalt im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG, zu der auch die Gemeinden mit all ihren Organen und Organteilen gehören, Grundrechtsverpflichtete.<sup>14</sup> Das Persönlichkeitsrecht eines Ratsmitgliedes, auch soweit es unmittelbar im Rahmen öffentlicher Sitzungen tangiert ist, ist dabei weitgehend modifiziert und reduziert.<sup>15</sup> Insoweit dürfte es daher schon an einem Grundrechtseingriff fehlen.

---

<sup>6</sup> BVerfGE 35, 202 (220); vgl. BGHZ 26, 349.

<sup>7</sup> BVerfGE 34, 238 (246).

<sup>8</sup> *Kunig*, a.a.O. (Fn. 5), Rn. 42.

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 – Volkszählung; vgl. *Rudolf*, in: Grimm/Caesar, 1. Aufl. 2001, Art. 4a LV, Rn. 27.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 (43f.).

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 12, 73 (80); E 48, 64 (89).

<sup>12</sup> Vgl. BVerfG NVwZ 1994, 56 (57).

<sup>13</sup> *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, S. 230, Rn. 348.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfG, NVwZ 1994, 56; VG des Saarlandes, Urt. v. 25. März 2011 – 3 K 501/10 –, juris, Rn. 43.

<sup>15</sup> BVerwG, Urt. v. 3. August 1990 – 7 C 14/90 – juris Rn. 14 („Persönlichkeitsrecht ... von keiner tragenden Bedeutung“); OVG Saarlouis, Beschl. v. 30. August 2010 – 3 B 203/10 –, juris, Rn. 54 („weitgehend reduziert“).

Für die Beschäftigten der Verwaltung bzw. im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis ist zu differenzieren. Staatlichen Amtsträgern steht das allgemeine Persönlichkeitsrecht auch dort zu, wo sie amtlich handeln, soweit dadurch ihre Persönlichkeitssphäre betroffen ist.<sup>16</sup> Der Grundrechtsausübung des Beamtinnen und Beamten im Dienst können zwar Grenzen gesetzt werden, die auf Grund eines entsprechenden Gesetzesvorbehalts oder durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt sein müssen.<sup>17</sup> Gleichwohl lässt sich für die Beschäftigten der Verwaltung ein möglicher Eingriff in ihr Recht der informationellen Selbstbestimmung nicht von vornherein ausschließen.

Darüber hinaus könnten auch noch weitere Personen von der Übertragung betroffen sein. Dies gilt beispielsweise für geladene Gäste (Sachverständige und Beraterinnen und Berater) sowie für die sonstigen Besucherinnen und Besucher der Sitzung einschließlich der Fragesteller im Rahmen der Fragestunde nach § 16 a GemO.

Ein Grundrechtseingriff liegt indes von vornherein nicht vor, wenn die Live-Stream-Übertragung nur mit Zustimmung der Betroffenen, ganz gleich ob Ratsmitglieder, geladene Gäste oder Besucherinnen und Besucher erfolgt. In diesem Fall bedarf es dann keiner gesetzlichen Grundlage. So wird beispielsweise in den Ländern ohne eine solche Regelung verfahren (s. dazu im Einzelnen die Tabelle im Anhang). Daher hat auch die nordrhein-westfälische Landesregierung die Auffassung vertreten, die Live-Übertragung der Sitzungen der Vertretungskörperschaften sei nur zulässig, wenn die Ratsmitglieder der Übertragung zugestimmt hätten. Näheres könne in der Geschäftsordnung geregelt werden.<sup>18</sup> Dabei dürfte allerdings die Zustimmung der Ratsmitglieder nicht allein und mit Blick auf den ihnen prinzipiell nicht zustehenden Grundrechtsschutz nicht einmal in erster Linie ausreichen. Vielmehr bedarf es in diesen Fällen der Zustimmung aller möglicherweise Betroffener, also beispielsweise auch der Beschäftigten der Verwaltung und der Besucherinnen und Besucher, sofern diese vom Live-Stream erfasst werden. Diese Auffassung vertreten sowohl die rheinland-pfälzische Landesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage<sup>19</sup> als auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (LfDI).

---

<sup>16</sup> Jarras, in: ders./Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 2 GG, Rn. 51; vgl. BVerfGE 108, 282; vgl. Battis, BBG, 4. Aufl. 2009; § 4 Rn. 29 mwN.; Grundrechtsposition verneint: Wohlfarth, LKRZ 2011, S. 134.

<sup>17</sup> Jarras, a.a.O. (Fn. 16), Vor Art. 1 GG, Rn. 39; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 1, 6. Auflage 2010, Art. 1 GG, Rn. 298.

<sup>18</sup> LT-Drs. 16/243 vom 17. Juli 2012, S. 2.

<sup>19</sup> LT-Drs. 16/2228 vom 17. April 2013, S. 1.

Als Zwischenergebnis lässt sich dabei festhalten, dass die Live-Stream-Übertragung von kommunalen Rats- und Ausschusssitzungen ohne Zustimmung der Betroffenen in den Grundzügen einer auf eine Entscheidung des Gesetzgebers rückführbaren normativen Rechtsgrundlage bedarf. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob und inwieweit eventuell bereits ausreichende Rechtsgrundlagen für ein Streaming zur Verfügung stehen.

## **2. Vorhandene gesetzliche Grundlagen**

Die Übertragung von Ratssitzungen ist bisher nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. Insoweit fehlt es daher an einer bereichsspezifischen gesetzlichen Grundlage. Allerdings könnten vorhandene gesetzliche Grundlagen, namentlich der unter anderem in § 35 GemO normierte Öffentlichkeitsgrundsatz, eine ausreichende gesetzliche Grundlage sein.

Nach § 35 Abs. 1 S. 1 GemO sind Sitzungen des Gemeinderates öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nichtöffentlicher Sitzung der Natur des Beratungsgegenstands nach erforderlich ist. Für die Kreistage bestimmt dies § 28 Abs. 1 S. 1 der Landkreisordnung (LKO). Dies gilt in Verbindung mit § 14 der Bezirksordnung auch für den Bezirksverband Pfalz. Für Ausschusssitzungen findet § 35 Abs. 1 sinngemäße Anwendung, soweit der Gemeinderat dem Ausschuss eine Angelegenheit zur abschließenden Entscheidung übertragen hat. Ausschusssitzungen, die der Vorbereitung von Beschlüssen des Gemeinderats dienen, sind in der Regel nicht öffentlich; der Ausschuss kann in Einzelfällen die Öffentlichkeit der Sitzung beschließen (§ 46 Abs. 4 S. 1 und 2 GemO bzw. § 40 Abs. 4 S. 1 und 2 LKO).

Es entspricht dem Grundsatz der demokratischen Verfasstheit der Kommune, dass die wesentlichen Entscheidungen in der Zuständigkeit des gesamten Rates unter Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen werden, weil anders eine demokratische Kontrolle und Teilhabe der Bürger [und Bürgerinnen] nicht gewährleistet wäre.<sup>20</sup> Beschlüsse des Gemeinderats, die unter zu Unrecht erfolgtem Ausschluss der Öffentlichkeit gefasst wurden, sind wegen der fundamentalen Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes grundsätzlich nichtig.<sup>21</sup>

Der Wortlaut der Vorschrift lässt jedoch offen, wie weit diese Beteiligung der Öffentlichkeit reicht. Es könnte lediglich geboten sein, dass grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger an der Sitzung teilnehmen dürfen. Es könnte darüber hinaus aber auch möglich sein, die Sitzung – durch eine öffentliche Übertragung via Live-Stream – am Bildschirm zu verfolgen. Da weitere

---

<sup>20</sup> BVerwG, NVwZ 1995, S. 897; OVG Rh.-Pf., NVwZ-RR 1996, S. 685.

<sup>21</sup> Rabeling, NVwZ 2010, S. 412 mwN.

Vorschriften zur Übertragung der Sitzung nicht vorhanden sind<sup>22</sup>, hilft auch eine systematische Auslegung nicht weiter. Die historische Auslegung ist ebenfalls nicht ergiebig. § 35 Abs. 1 S. 1 GemO in der derzeit geltenden Fassung wurde bereits durch die Gemeindeordnung vom 14. Dezember 1973<sup>23</sup> eingeführt und ist seitdem im Wesentlichen unverändert geblieben. Änderungen durch das Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 5. Oktober 1993<sup>24</sup> sind nicht erfolgt. Zu allen genannten Zeitpunkten bestand noch gar nicht die technische Möglichkeit der Übertragung durch Streaming.

Rechtsprechung und Literatur verstehen bisher unter Öffentlichkeit im Sinne des § 35 GemO nur die Sitzungsöffentlichkeit, d.h. freien und gleichen Zutritt zum Sitzungssaal.<sup>25</sup> Der Rat ist bisher nicht verpflichtet, bei zu erwartendem großen Interesse der Öffentlichkeit besonders geeignete Räume zum Sitzungsort zu bestimmen, wenn dies auch empfehlenswert sein kann. Der Öffentlichkeitsgrundsatz ist erst dann verletzt, wenn der Tagungsort offensichtlich missbräuchlich so gewählt wurde, dass nur noch eine marginale Zahl von Zuhörern Zugang finden kann oder vorhandene Zuhörerkapazitäten zielgerichtet verknappt werden.<sup>26</sup>

Das weltweit zu empfangende Streaming unterscheidet sich von der örtlichen Wahl eines größeren Sitzungssaales. Dem Rat ist beim Streaming die Bestimmung der Größe der Öffentlichkeit entzogen. Das Streaming ist daher eher vergleichbar mit der Übertragung durch den Rundfunk, die gerade nicht in § 35 GemO geregelt ist.

Die Teilnahme an der Übertragung stellt auch ein Weniger dar, nämlich keine unmittelbare, sondern eine lediglich mittelbare Teilnahme an der Sitzung. Sinn und Zweck der Regelung, die demokratische Kontrolle und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, sprechen daher dafür, dass der bisher bestehende freie und gleiche Zugang zur Sitzung nicht einfach durch eine reine Übertragung durch die Kommunen ersetzt werden kann.

Die weitergehende Frage, ob die Kommunen selbst neben der Saalöffentlichkeit (Teilnahme im Sitzungssaal) zusätzlich eine Medienöffentlichkeit (Übertragung durch Medien über den Sitzungssaal hinaus) schaffen können, ist in der Rechtsprechung bislang so nicht entschieden worden. Von der bisher wohl überwiegenden Meinung wird die Frage aber verneint.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> § 41 GemO regelt lediglich die Niederschrift.

<sup>23</sup> GVBl. S. 419.

<sup>24</sup> GVBl. S. 481.

<sup>25</sup> *Höhlein*, in: Gabler et al. (Hrsg.), KV RP / GemO, EL 2010, § 35, S. 3; *Wohlfarth*, a.a.O. (Fn. 16), S. 130; vgl. OVG Saarlouis, a.a.O. (Fn. 15); Rn. 33 (zum Rundfunk); vgl. BVerwG, a.a.O. (Fn. 15), Rn. 9 (Presse).

<sup>26</sup> *Höhlein*, a.a.O. (Fn. 25).

<sup>27</sup> *Wohlfarth*, a.a.O. (Fn. 16), S. 130; vgl. OVG Saarlouis, a.a.O. (Rn. 15); Rn. 33; a.A.: *Geuer/Pfeifer*, in: jurisPR-ITR 15/2012 Anm. 5 zu VG Kassel v. 7. Februar 2012, - 3 L 109/12.KS.

Etwas anderes dürfte sich auch nicht im Lichte eines durch die modernen Medien gewandelten Öffentlichkeitsgrundsatzes ergeben. Die Öffentlichkeit der Sitzungen fließt immerhin aus dem Demokratiegebot der Verfassung, das für Entwicklungen prinzipiell offen ist.<sup>28</sup> Einerseits ist vorstellbar, dass durch Streaming die Zahl der potentiellen Zuschauer quantitativ zunehmen wird. Das wäre im Sinne der aus dem Demokratiegebot abgeleiteten besseren demokratischen Kontrolle und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger. Andererseits wird der Zweck, die Staatsgewalt einer Kontrolle in Gestalt des Einblicks der Öffentlichkeit zu unterziehen, bereits durch die Gewährleistung der Saalöffentlichkeit erreicht. „Eine Öffentlichkeit, die auf die im Raum der Sitzung oder Verhandlung Anwesenden begrenzt ist, genügt [...] auch dem im Demokratieprinzip verankerten Grundsatz der Zugänglichkeit von Informationen, die für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung von Bedeutung sind“.<sup>29</sup> Da jeweils nur ein Ausschnitt an Informationen vermittelt werden kann, verfügen die Zuschauerinnen und Zuschauer am Bildschirm möglicherweise über weniger Informationen als die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Sitzung. Es kann auch nicht abschließend eingeschätzt werden, ob sich die Möglichkeit der Teilnahme an der Übertragung nicht am Ende negativ auf die Bereitschaft zur Teilnahme an der Sitzung auswirken wird. Letztlich dürfte dieses der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers vorbehalten sein, dem auch ein Primat der Verfassungsentwicklung obliegt.<sup>30</sup> Die Medienöffentlichkeit und damit auch nicht die Übertragung im Wege eines Live-Streams kann daher nicht auf § 35 Abs. 1 S. 1 GemO gestützt werden. Weitere mögliche Regelungen, die als gesetzliche Grundlage für den Stream in Frage kommen, sind nicht ersichtlich.

### **3. Maßgaben für den Landesgesetzgeber bei Schaffung einer Rechtsgrundlage**

Sofern der Landesgesetzgeber wegen des oben beschriebenen möglichen Grundrechtseingriffs eine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage schaffen möchte, müsste er bundes- und landesverfassungsrechtliche Vorgaben sowie bundesgesetzliche Anforderungen beachten.

#### **a) Bundes- und landesverfassungsrechtliche Vorgaben**

##### **aa) Gesetzgebungskompetenz**

Zunächst müsste dem Land die Gesetzgebungskompetenz für eine solche bereichsspezifische gesetzliche Grundlage zu stehen.

---

<sup>28</sup> Vgl. Gern, a.a.O. (Fn. 13), S. 305, Rn. 465; vgl. Bryde, Verfassungsentwicklung, 1982, passim.

<sup>29</sup> OVG Saarlouis, a.a.O. (Rn. 15); Rn. 33; offengelassen: VG des Saarlandes, a.a.O. (Fn. 14), Rn. 30.

<sup>30</sup> Vgl. Bryde, a.a.O. (Fn. 26), S. 350; vgl. BVerwG, a.a.O. (Fn. 15), Rn. 9.

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zuweist. Dem Bund stehen keine Kompetenzen im Bereich des Kommunalrechts zu. Insoweit fehlt es an der erforderlichen ausdrücklichen Zuweisung durch das Grundgesetz. Vielmehr ist es allein Sache der Länder, Regelung zu treffen, die sich auf die Tätigkeit der Kommunen einschließlich der kommunalen Vertretungsorgane beziehen. Daher könnte der Landesgesetzgeber eine entsprechende bereichsspezifische Rechtsgrundlage für die Live-Stream-Übertragung in den Kommunalgesetzen vorsehen.

### **bb) Grundrechtliche Anforderungen**

Sofern die Live-Stream-Übertragung ohne die Zustimmung der potenziell Betroffenen erfolgt, könnten – wie bereits festgestellt – das Recht am gesprochenen Wort, am eigenen Bild sowie als besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts das Recht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG; Art. 4 a LV) betroffen sein. Da für Eingriffe in das Recht der informationellen Selbstbestimmung die strengsten Anforderungen bestehen, denn nur überwiegende Allgemeininteressen können den Eingriff rechtfertigen<sup>31</sup>, wird nachfolgend die verfassungsrechtliche Rechtfertigung allein am Maßstab dieses Grundrechts geprüft. Denn Einschränkungen des Rechts am eigenen Bild und Ton stehen in der Regel lediglich unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt, d. h. das Grundrecht selbst stellt an den Zweck des Gesetzes keine weitergehenden inhaltlichen Anforderungen.<sup>32</sup>

Mit der Regelung zum Streaming würde das allgemeine Interesse verfolgt, die Kontrolle durch die Öffentlichkeit entsprechend neuen technischen Möglichkeiten zu verändern und zu verbessern. Dem steht das Individualinteresse der Betroffenen gegenüber, selbst über die Übertragung personenbezogener Daten zu entscheiden. Die besondere Bedeutung der Kontrolle durch die Öffentlichkeit folgt auch aus dem Demokratiegebot der Verfassung, das bisher durch den Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzung (§ 35 Abs. 1 S. 1 GemO) konkretisiert wird. Danach sollen die wesentlichen Entscheidungen unter Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen werden. Es ist auch der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers vorbehalten, wie weit der bisher für die Kontrolle als ausreichend erachtete Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit aufgrund neuerer technischer Möglichkeiten und einem geänderten medialen Nutzungsverhalten angepasst und zu einer Medienöffentlichkeit weiter entwickelt werden soll.<sup>33</sup> Bei einer Abwägung zwischen Individual- und Allgemeininteresse überwiegt daher Letzteres.

---

<sup>31</sup> BVerfGE 65, 1 (3f.); s. a. Art. 4a Abs. 2 LV.

<sup>32</sup> Kunig, a.a.O. (Fn. 5), Rn. 42.

<sup>33</sup> So auch Wohlfarth, a.a.O. (Fn. 16), S. 133.

Bei der Regelung ist jedoch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, der aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten der Verfassung folgt.<sup>34</sup> Danach hat die Regelung einen legitimen Zweck zu verfolgen, muss geeignet und erforderlich zu sein, und darf bei Abwägung der betroffenen verfassungsrechtlichen Positionen nicht unangemessen erscheinen.

Diese Voraussetzungen dürften vorliegend gegeben sein.

Die Ermöglichung der Übertragung von Sitzungen stellte einen legitimen, überwiegenden Allgemeininteressen dienenden Zweck dar. Eine landesgesetzliche Regelung wäre zur Erreichung dieses Zweckes auch geeignet. Die Möglichkeit, dass die Kommune die Sitzung übertragen kann, würde dadurch gefördert.

Ein milderes Mittel als ein solches Landesgesetz ist nicht ersichtlich. Einer Regelung in der Geschäftsordnung stehen rechtliche und praktische Nachteile gegenüber<sup>35</sup>, die dieses nicht als ein gleich geeignetes Mittel erscheinen lassen.

Im Rahmen der Abwägung der betroffenen verfassungsrechtlichen Positionen sind alle der oben genannten Grundrechtspositionen der Betroffenen zu beachten. Für die Ratsmitglieder gilt dabei die Besonderheit, dass der Schutzbereich der Persönlichkeitsrechte – wie gesehen – bereits weitgehend reduziert ist. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass eine von psychologischen Hemmnissen und Beeinflussungen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs gehört.<sup>36</sup> Nach der Rechtsprechung beruht dies auf dem in der Garantie der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG bzw. Art. 49 Abs. 1 S. 1 LV<sup>37</sup>) verankerten öffentlichen Interesse daran, dass die Willensbildung des Rates als demokratisch legitimer Gemeindevertretung ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit verläuft.<sup>38</sup> Dies kann indes nicht dazu führen, dass die Nutzung neuer Informationsmöglichkeiten und Teilhabe der Öffentlichkeit wegen der damit verbundenen Grundrechtseingriffe für Ratssitzungen von vornherein ausgeschlossen werden. Vielmehr muss der Gesetzgeber letztlich abwägen, inwieweit er dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit gegenüber dem Grundrechtsschutz der Betroffenen Vorrang einräumt. Dabei ist zu bedenken, dass es letztlich nicht um den Grundrechtsschutz der „zentralen Personen“, wie der Ratsmitglieder, sondern um den Schutz der Beschäftigten der Verwaltung sowie eventueller Sach-

---

<sup>34</sup> Vgl. BVerfGE 76, 1 (50f.) mwN.; Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 48. EL 2004, Art. 20, S. 42; vgl. Gusy, in: Grimm/Caesar, 1. Aufl. 2001, Vor Art. 1 LV, Rn. 36.

<sup>35</sup> Dazu sogleich, 4.

<sup>36</sup> BVerwG, a.a.O. (Fn .15), Rn. 16.

<sup>37</sup> Vgl. Schröder, in: Grimm/Caesar, 1. Aufl. 2001, Art. 49 LV, Rn. 4.

<sup>38</sup> BVerwG, a.a.O. (Fn .15), Rn. 16; OVG Saarlouis, a.a.O. (Rn. 15); Rn. 70.

verständiger, Fragesteller, Zuhörerinnen und Zuhörer und Gäste geht. Für die Beschäftigten der Verwaltung dürfte dabei in der Abwägung mit beachtet werden, dass die Teilnahme Teil ihrer Amtspflichten sein kann. Dies gilt ebenso für Sachverständige. Mit Blick auf die Zuschauerinnen und Zuschauer wäre in die Abwägung einzubeziehen, dass ihnen letztlich bewusst ist, dass sie bei einer Übertragung von der Kamera erfasst werden können. Letztlich nehmen sie das mit dem Besuch der öffentlichen Sitzung in Kauf. Die Übertragung dürfte auch keine so hohe Hürde sein, dass sie Besucherinnen und Besucher von vornherein vom Besuch abhält. Ob dies auf für die Fragesteller gilt, die ein persönliches Anliegen vorbringen ist fraglich. Daher liegt es nahe, Übertragungen nur mit deren Zustimmung vorzunehmen. Im Übrigen sind die Zuschauerinnen und Zuschauer allenfalls als „optische Randerscheinungen“ betroffen, so dass der Grundrechtseingriff gering ist.

Im Ergebnis dürfte daher das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung der bereichsspezifischen Regelung der Live-Stream-Übertragung von kommunalen Ratssitzungen nicht entgegenstehen.

#### **b) Bundesgesetzliche Vorgaben: § 22 Kunsturhebergesetz**

Der Landesgesetzgeber müsste bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Live-Stream-Übertragung als einfaches Bundesrecht insbesondere das Kunsturhebergesetz beachten.<sup>39</sup>

Das Kunsturhebergesetz (KUG) schützt einfachgesetzlich das Recht am eigenen Bild. Nach § 22 KUG dürfen Bilder nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet werden. Geschützt ist jede erkennbare Wiedergabe, so dass es nach dem KUG nicht darauf ankommt, ob das Bild neben der Übertragung des Bildes auch gespeichert wird. Insoweit wäre das Landesdatenschutzgesetz anwendbar, denn für Bereiche, in denen das KUG nicht anwendbar ist, gilt das Landesdatenschutzgesetz. Hinsichtlich des Schutzes nach dem KUG ist zwischen den Betroffenen zu differenzieren.

Einwilligen müssten zunächst die Ratsmitglieder, deren Bilder im Internet übertragen werden. Zwar dürfen Bilder von Versammlungen, an denen die dargestellten Personen teilgenommen haben, auch ohne Einwilligung des Abgebildeten verbreitet werden (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 KUG). Allerdings erfasst diese Ausnahmeregelung nur die Abbildung der Versammlung als solcher und nicht die Abbildungen von Individuen.<sup>40</sup> Die Übertragung des Rednerpults fällt daher nicht unter diese Ausnahme. Eine weitere Ausnahme gilt für Bilder von Personen, die

---

<sup>39</sup> S. a. §§ 5, 7 TMG iVm. § 3 Abs. 2 Nr. 4 RStV.

<sup>40</sup> Dreier/Specht, in: Dreier/Schulze (Hrsg.), Urheberrechtsgesetz, 4. Aufl. 2013, § 23, Rn. 40.

auf Grund ihrer gesellschaftlichen Stellung und der Tragweite ihres Wirkens als relative oder absolute Personen der Zeitgeschichte anzuerkennen sind (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 KUG).

Nachdem die deutschen Gerichte lange Zeit maßgeblich auf den Bekanntheitsgrad der abgebildeten Person abgestellt und für die Zuordnung eines Bildnisses zum Bereich der Zeitgeschichte zwischen relativen und absoluten Personen der Zeitgeschichte unterschieden hatten, haben sie den Begriff der Person der Zeitgeschichte seit einer Entscheidung des EGMR<sup>41</sup> zu Gunsten einer einzelfallbezogenen Abwägung der widerstreitenden Interessen und Grundrechte aufgegeben. Gleichwohl gehen Bundesgerichtshof und Bundesverfassungsgericht davon aus, dass unter Beachtung dieser Maßgaben weiterhin auf die bisherige Rechtsprechung zurückgegriffen werden kann.<sup>42</sup>

Zwar zählen Politikerinnen und Politiker sowie Staatsoberhäupter zum Kreis absoluter Personen der Zeitgeschichte, nicht aber Ratsmitglieder. Absolute Personen der Zeitgeschichte sind außergewöhnlich hervorragend gegenüber ihren Mitmenschen und stehen genau deshalb im Blickfeld der Öffentlichkeit; sie sind Teil der Zeitgeschichte und bleiben dies über Ihren Tod hinaus.<sup>43</sup> Allenfalls könnten Ratsmitglieder relative Personen der Zeitgeschichte sein. Das sind solche Personen, die mit der Zeitgeschichte so in Berührung kommen, dass sie nur vorübergehend zu Personen der Zeitgeschichte werden.<sup>44</sup> Es ist zu prüfen, ob die Ratsmitgliedschaft als solche ihnen bereits einen solchen Status verleiht, anderenfalls bliebe das Ratsmitglied trotz des Mandates eine reguläre Person im Sinne des § 22 KUG.

Im Rahmen der nach der Rechtsprechung gebotenen einzelfallbezogenen Abwägung der widerstreitenden Interessen und Grundrechte ist zu beachten, dass der Schutzbereich der Persönlichkeitsrechte von Ratsmitgliedern – wie bereits gesehen – weitgehend reduziert ist. Die Rechtsprechung hat einerseits verschiedentlich Ratsmitglieder als relative Personen der Zeitgeschichte anerkannt.<sup>45</sup> Andererseits soll hier eine Übertragung durch die Kommune erfolgen. Die Presse- oder Rundfunkfreiheit, die eine weite Auslegung des § 23 KUG nahelegen könnte, ist daher vorliegend – anders als in den von der Rechtsprechung entschiedenen Fällen – gar nicht berührt. Berührt ist vielmehr der Öffentlichkeitsgrundsatz, der aus dem Demokratieprinzip folgt, das aber keine Medienöffentlichkeit gebietet. Zudem ist der Wirkungskreis der Räte sehr unterschiedlich und geht von lediglich bis zu 300 Einwohnern bis hin zu mehr als 150 000

---

<sup>41</sup> EGMR, Urt. v. 24. Juni 2004 - 59320/00 = NJW 2004, S. 2647.

<sup>42</sup> BGH GRUR 2007, 523 (526); GRUR 2007, 902 (903 f.); vgl. BVerfGE 120, 180.

<sup>43</sup> Dreier/Specht, a.a.O. (Fn. 35), § 23, Rn. 5.

<sup>44</sup> Dreier/Specht, a.a.O. (Fn. 35), § 23, Rn. 6.

<sup>45</sup> VG des Saarlandes, a.a.O. (Fn. 14), Rn. 43; OLG Karlsruhe: Urt. v. 7. April 2006 - 14 U 134/05 = NJW-RR 2006, S. 988; ebenso: Wohlfarth, a.a.O. (Fn. 16), S. 134.

(vgl. § 29 Abs. 2 GemO). Nicht zuletzt der beschränkte Wirkungskreis der Räte spricht eher gegen eine weite Auslegung des § 23 Abs. 1 Nr. 1 KUG.<sup>46</sup>

Sofern man dieser Auffassung folgt und Ratsmitglieder auch nicht als relative Personen der Zeitgeschichte ansieht, müsste der Landesgesetzgeber zwar nicht wegen eines möglichen Grundrechtseingriffs, wohl aber wegen der bundesgesetzlichen Vorgabe in § 22 KUG auch für Ratsmitglieder eine Zustimmungsregelung vorsehen. Ob und wann auch die Beschäftigten der Verwaltung oder Zuschauerinnen und Zuschauer nach dem KUG der Übertragung zustimmen müssten, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Übertragung ab. Während für Beschäftigte und Sachverständige, die an der Sitzung teilnehmen, eher zu erwarten ist, dass sie gezielt von der Kamera erfasst werden und daher ihre Zustimmung erforderlich ist, könnten bei Besucherinnen und Besuchern die Ausnahmeregelungen nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 KUG (Darstellung als „Beiwerk“) oder § 23 Abs. 1 Nr. 3 KUG (Bilder von Versammlungen, Aufzügen und ähnlichen Vorgängen) greifen. Unbeschadet dessen ist zu beachten, dass die Einwilligung nach § 22 S. 1 KUG nicht ausdrücklich, sondern im Einzelfall auch konkludent erteilt werden kann.

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass der Landesgesetzgeber eine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage für die Übertragung aus Ratssitzungen schaffen könnte. Dabei steht den Ratsmitgliedern auch im Fall einer Regelung, die eine Übertragung auch ohne deren Zustimmung erlaubt, kein Grundrechtsschutz zu. Soweit Beschäftigte der Verwaltung, Sachverständige und Besucherinnen und Besucher betroffen sind, liegt unter anderem ein Eingriff in das Recht der informationellen Selbstbestimmung vor. Dieser Eingriff dürfte jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Allerdings ist zu bedenken, dass der Gesetzgeber die Einwilligung der Ratsmitglieder nach § 22 S. 1 KUG vorsehen muss, wenn sie nicht als absolute und relative Personen der Zeitgeschichte angesehen werden, wofür einiges spricht.

#### **4. Regelungen in der Geschäftsordnung der kommunalen Vertretungsorgane**

Sofern der Landesgesetzgeber im Zusammenhang mit der Live-Stream-Übertragung keine Regelung trifft, beziehungsweise mit Blick auf die derzeit fehlende bereichsspezifische gesetzliche Grundlage, ist zu prüfen, ob und welche Regelungen die Kommunen derzeit in den Geschäftsordnungen ihrer Vertretungsorgane treffen können.

Kommunen sind nicht berechtigt, aus eigener Kompetenz in Grundrechte einzugreifen. Vielmehr bedürfen sie dazu einer vom (Landes-)Gesetzgeber geschaffenen gesetzlichen Grundla-

---

<sup>46</sup> So der Datenschutzbeauftragte von Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/955 v. 1. Dezember 2011, S. 119.

ge. Die allgemeine Satzungsbefugnis nach § 24 Abs. 1 GemO reicht dafür nicht aus.<sup>47</sup> Im Übrigen gelten für die Kommunen grundsätzlich die gleichen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben wie für den Landesgesetzgeber.<sup>48</sup> Darüber hinaus dürfen die Kommunen auch keine abweichende Regelung gegenüber Landesgesetzen, beispielsweise dem LDSG, treffen.

Im Einzelnen gilt demnach folgendes: Die Räte unterliegen als kommunale Gebietskörperschaften und Teil der Exekutive – anders als der Landtag – grundsätzlich dem Anwendungsbereich des Landesdatenschutzgesetzes (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 LDSG), sofern keine „besonderen Rechtsvorschriften“ vorgehen (§ 2 Abs. 7 S. 1 LDSG). Mangels anderer vorrangiger Regelungen, beispielsweise in der Gemeindeordnung, kann vorliegend auch auf das Landesdatenschutzgesetz zurückgegriffen werden.

Personenbezogene Daten sind gemäß § 3 Abs. 1 LDSG Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse bestimmter oder bestimmbarer natürlicher Personen (Betroffene). Auch Bild und Wort stellen personenbezogene Daten dar. Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist zulässig, soweit die Betroffenen eingewilligt haben oder dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet (§ 5 Abs. 1 S. 1 LDSG). Zu beachten ist, dass lediglich eine Übertragung und nicht etwa eine Speicherung stattfindet. Das Erheben im Sinne von § 12 LDSG ist das Beschaffen personenbezogener Daten.<sup>49</sup> Dafür kommen neben einer Befragung auch andere Methoden wie Bild- und Tonaufnahmen in Betracht, solange die Daten nicht ohne jede Aufforderung vom Betroffenen selbst geliefert werden.<sup>50</sup> Ob in der reinen Übertragung noch eine Erhebung oder bereits eine Nutzung (§ 13 LDSG) liegt, kann letztlich dahinstehen, wenn es in beiden Varianten auf die wirksame Einwilligung ankommt. Als Erlaubnisgründe für die Erhebung kämen vorliegend allenfalls eine gesetzlich erforderliche Aufgabenerfüllung (§ 12 Abs. 2 Nr. 3 bzw. § 13 Abs. 1 Nr. 1 LDSG) oder die allgemeine Zugänglichkeit der Daten (§ 3 Abs. 10 LDSG) in Betracht.

Gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 3 LDSG dürfen personenbezogene Daten bei den Betroffenen auch ohne deren Mitwirkung erhoben werden, wenn die Aufgabe ihrer Art nach eine solche Erhebung erforderlich macht und keine Anhaltspunkte vorliegen, dass ihr überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen entgegenstehen. Unbeschadet der Frage, ob die Betroffenen vorliegend nicht doch faktisch mitwirken, müsste die Übertragung für die Durchführung einer Ratssitzung erforderlich sein. Sie ist aber nach § 35 Abs. 1 S. 1 GemO schon deshalb

---

<sup>47</sup> Gern, a.a.O. (Fn. 13), S. 178, Rn. 251 mwN.

<sup>48</sup> Vgl. B. II. 3..

<sup>49</sup> Globig/Klink, in: Globig et al. (Hrsg.), Kommentar zum LDSG (Juli 2009), § 12 LDSG, S. 176.

<sup>50</sup> Vgl. Schilda, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK BDSG, 4. Aufl. 2013, § 3, Rn. 52.

nicht erforderlich, weil – wie bereits festgestellt – durch diese Regelung zwar die Sitzungsöffentlichkeit, nicht aber die Medienöffentlichkeit gewährleistet wird.

Bei der Übertragung der öffentlichen Sitzung handelt es sich auch nicht um allgemein zugängliche Daten. Dies sind solche Daten, die jedermann, sei es ohne oder nach vorheriger Anmeldung, Zulassung oder Entrichtung eines Entgelts, nutzen kann (§ 3 Abs. 10 LDSG). Allgemeine Zugänglichkeit in diesem Sinne liegt vor, wenn personenbezogene Daten in einem Medium jeder Art (Bsp.: Zeitschrift, Buch, Flugblatt oder Internet) von einem nicht bestimmbar Personenkreis zur Kenntnis genommen werden können.<sup>51</sup> Bisher besteht jedoch kein Zugang zu diesen Daten durch das Medium Internet. Die allgemeine Zugänglichkeit in einem Medium gilt bisher allenfalls für die nach der Sitzung veröffentlichten Niederschriften (vgl. § 41 Abs. 4 GemO), die aber als Schriftstücke mit der Übertragung der Veranstaltung selbst nicht vergleichbar sind.

Daher kommt es für die Zulässigkeit der Übermittlung auf die Einwilligung der Betroffenen an.

§ 5 Abs. 2 LDSG stellt besondere Anforderungen an die Einwilligung: Die Einwilligung ist nur wirksam, wenn sie auf der freien Entscheidung der Betroffenen beruht. Diese sind in geeigneter Weise über die Bedeutung der Einwilligung, den vorgesehenen Zweck der Verarbeitung, den möglichen Empfängerkreis sowie die verantwortliche Stelle aufzuklären. Dabei sind die Betroffenen unter Darlegung der Rechtsfolgen darauf hinzuweisen, dass sie die Einwilligung mit Wirkung für die Zukunft widerrufen können. Zudem bedarf die Einwilligung grundsätzlich der Schriftform, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen ist (§ 5 Abs. 3 LDSG).

Für die Überprüfung, ob solche eine Einwilligung vorliegt, ist zwischen den Betroffenen und den jeweiligen Inhalten zu differenzieren.

Ratsmitglieder sind zwar als Amtsträger zu behandeln, gleichwohl verfügen sie nach dem LDSG auch über das einfachgesetzlich gewährleistete Recht, dass ihre Zustimmung zur Erhebung personenbezogener Daten einzuholen ist. Dieses Recht ist nur insoweit modifiziert, als die Regeln nach der Gemeindeordnung gegenüber dem LDSG vorrangig sind.<sup>52</sup>

Bei den Zuschauern ist ebenfalls eine Einwilligung erforderlich. Dies hat rechtlich zur Folge, dass bei Fehlen der Zustimmung auch nur eines Zuschauers der Zuschauerraum nicht gezeigt

---

<sup>51</sup> *Schubert/Hartig*, in: Globig et al. (Hrsg.), Kommentar zum LDSG (Juli 2009), § 1 LDSG, S. 95; Vgl. von *Lewinsky*, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK BDSG, 4. Aufl. 2013, zu § 10 Abs. 5 Satz 2, Rn. 45.

<sup>52</sup> Vgl. *Gern*, a.a.O. (Fn. 13), S. 306, Rn. 465.

werden darf. Die Zuschauer dürfen dann beispielsweise auch nicht im Hintergrund des Redners zu erkennen sein. Wollte man die Einwilligung zur Zugangsvoraussetzung für die Teilnahme an der Sitzung machen, widerspräche dies allerdings wieder dem Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit (§ 35 GemO).

Weitere Betroffene, beispielsweise Sachverständige, Berater oder auch Beschäftigte der Gemeindeverwaltung müssen ebenfalls einwilligen. Dabei ist die Besonderheit zu beachten, dass die Beschäftigten der Verwaltung in einer besonderen Abhängigkeit in Form von Vertrags- oder Angestelltenverhältnissen unterliegen. Eine tatsächlich freiwillige Einwilligung durch sie dürfte nur ausnahmsweise anzunehmen sein und kann auch nur im Einzelfall überprüft werden.

Was die zu übertragenden Inhalte betrifft, so darf wegen § 35 GemO ohnehin nur übertragen werden, was „öffentlich“ ist. Die in der Sitzung behandelten Bürgerangelegenheiten sind ebenfalls einwilligungsbedürftig. Zudem sind diese Daten gegebenenfalls zu anonymisieren (vgl. § 3 Abs. 7 LDSG).

Besonderheiten gelten auch für die Fragestunde (§ 16a GemO). Darin ist Einwohnern und den ihnen gleichgestellten Personen und Personenvereinigungen die Gelegenheit zu geben, in öffentlicher Sitzung Fragen zu stellen. Sofern die Fragestunde übertragen werden soll, setzt dies die Einwilligung des vortragenden Einwohners voraus. Ohne Einwilligung ist eine Übertragung nicht zulässig. Sinn und Zweck der Fragestunde ist gerade die Kontaktaufnahme zwischen Einwohner und Gemeindevertretung. Um diesen Zweck nicht zu unterlaufen und keine faktischen Hindernisse zu Lasten der Einwohner zu schaffen, sollte in einer Regelung von der Übertragung einer Fragestunde generell abgesehen werden.

Die öffentlichen Stellen haben im Übrigen auch die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Ausführung der Bestimmungen dieses Gesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz zu gewährleisten (§ 9 Abs. 1 S. 1 LDSG).

## **5. Landesgesetzliche Regelungen in den anderen Bundesländern**

Bis auf wenige Ausnahmen gibt es auch in den anderen Bundesländern keine speziellen gesetzlichen Regelungen zur Übertragung von Sitzungen.

So hat Brandenburg Regelungen zur Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie von Ton- und Bildaufzeichnungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien getroffen (§ 36

Abs. 3 BbgKVerf – Öffentlichkeit der Sitzungen).<sup>53</sup> Die Gemeindevertretung kann hierzu Regelungen in ihrer Geschäftsordnung treffen. Ebenso kann die Gemeindevertretung für von ihr selbst veranlasste Ton- und Bildaufnahmen (für die eigene Öffentlichkeitsarbeit) Bestimmungen in ihre Geschäftsordnung aufnehmen. Sind keine Bestimmungen aufgenommen, ist die Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder der Gemeindevertreter zustimmen. In Brandenburg kann explizit auch die Gemeindevertretung zur Öffentlichkeitsarbeit Ton- und Bildaufnahmen veranlassen. Im Hinblick auf den Minderheitenschutz einzelner Gemeindevertreter und § 36 Abs. 3 Satz 3 BbgKVerf ist bei Regelungen in der Geschäftsordnung für einen ausreichenden Minderheitenschutz zu sorgen.

In Hessen kann die Hauptsatzung der Gemeinde bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung Ton- und Filmaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind. Trifft die Gemeindevertretung keine solche Regelung, haben Rundfunkanbieter keinen Anspruch darauf, dass ihnen Aufnahmen gestattet werden.<sup>54</sup> Da die Hauptsatzung in Hessen nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter geändert werden kann (§ 6 Abs. 2 Satz 1 HGO), sah der Gesetzgeber darin einen ausreichenden Minderheitenschutz.<sup>55</sup> In Hessen ist für die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeindevertretung der Vorsitzende der Gemeindevertretung zuständig (§ 57 Abs. 4 Satz 2 HGO).<sup>56</sup> Daher obliegt es seiner Entscheidung, im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen eine Übertragung von Sitzungen der Gemeindevertretung im Internet zu veranlassen.

In Mecklenburg-Vorpommern sind Film- und Tonaufnahmen von öffentlichen Sitzungen durch die Medien zugelassen, soweit nicht ein Viertel der Gemeindevertreter dem in geheimer Abstimmung widersprechen (§ 29 Abs. 5 Satz 4 KV M-V).<sup>57</sup>

### **C. Zusammenfassung der Ergebnisse**

In Rheinland-Pfalz sind bisher keine speziellen gesetzlichen Regelungen zur Übertragung der Sitzungen vorhanden. Die Vorschriften zur Öffentlichkeit der Sitzung eröffnen noch keine ausreichende Möglichkeit für die Kommunen, ein Live-Streaming anzubieten. Nach den allgemeinen Regelungen des Kunsturhebergesetzes und des Landesdatenschutzgesetzes ist dafür

---

<sup>53</sup> Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I 2007, 286), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2013 (GVBl. I Nr. 18).

<sup>54</sup> Vgl. VG Kassel – 3 L 109/12. KS –, juris, Rn. 11–13 = NVwZ-RR 2012 S. 660f..

<sup>55</sup> Vgl. *Sommer*, in: KVR He, HKO, § 32 Erl. 4.1.3.2.

<sup>56</sup> Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005.

<sup>57</sup> Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V 2011, 777) idF. v. 13. Juli 2011.

bisher die Einwilligung aller Betroffenen (d.h. Ratsmitglieder, Sachverständige, Berater, Zuschauerinnen und Zuschauer sowie Beschäftigte der Verwaltung) notwendig.

Sofern der Landesgesetzgeber wegen des oben beschriebenen möglichen Grundrechtseingriffs eine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage schaffen möchte, müsste er bundes- und landesverfassungsrechtliche Vorgaben sowie bundesgesetzliche Anforderungen beachten. Dabei steht den Ratsmitgliedern auch im Fall einer Regelung, die eine Übertragung auch ohne deren Zustimmung erlaubt, kein Grundrechtsschutz zu. Soweit Beschäftigte der Verwaltung, Sachverständige, Besucherinnen und Besucher und Fragesteller betroffen sind, liegt unter anderem ein Eingriff in das Recht der informationellen Selbstbestimmung vor. Dieser Eingriff dürfte jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Allerdings ist zu bedenken, dass der Landesgesetzgeber die Einwilligung der Ratsmitglieder nach § 22 S. 1 KUG vorsehen muss, wenn sie nicht als absolute und relative Personen der Zeitgeschichte angesehen werden, wofür einiges spricht.

Es erscheint zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, auch im Wege einer Ergänzung der Geschäftsordnung bzw. der Hauptsatzung die Übertragung zu ermöglichen. Für die Kommunen gelten dabei grundsätzlich die gleichen bundes- bzw. landesverfassungsrechtlichen sowie bundesgesetzlichen Vorgaben wie für den Landesgesetzgeber.<sup>58</sup> Darüber hinaus dürfen die Kommunen auch keine abweichenden Regelungen gegenüber den Landesgesetzen, beispielsweise dem Landesdatenschutzgesetz, treffen.<sup>59</sup> Ohne gesonderte gesetzliche Grundlage wird man in der Geschäftsordnung unter anderem darauf hinweisen müssen, dass die Einwilligung aller Betroffenen für das Streaming notwendig ist. So dürfen beispielsweise weder Mitglieder des Rates, Zuschauerinnen und Zuschauer noch und Fragesteller ohne ihre Einwilligung dargestellt werden. Dass jemand nach vorherigem Hinweis auf das Streaming an der Sitzung teilnimmt, genügt dafür nicht. Aufgrund des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit darf auch die vorherige Einwilligung nicht zur Zugangsvoraussetzung für die Teilnahme gemacht werden.

Bis auf wenige Ausnahmen sind auch in den anderen Bundesländern keine speziellen gesetzlichen Regelungen zur Übertragung der Sitzungen vorhanden. Brandenburg hat Regelungen zur Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie von Ton- und Bildaufzeichnungen auch durch die Kommunen getroffen. In Mecklenburg-Vorpommern sind Film- und Tonaufnahmen von öffentlichen Sitzungen durch die Medien zugelassen, soweit nicht ein Viertel der Gemeindevertreter dem in geheimer Abstimmung widersprechen. In Hessen kann die Haupt-

---

<sup>58</sup> Vgl. B. II. 3..

<sup>59</sup> Vgl. B. II. 4..

satzung der Gemeinde bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung Ton- und Filmaufnahmen durch die Medien stattfinden. Dabei obliegt es dem Vorsitzenden, im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen eine Übertragung von Sitzungen der Gemeindevertretung im Internet zu veranlassen.

Wissenschaftlicher Dienst

**Anhang: Vorschriften zur Live-Übertragung von Sitzungen in anderen Bundesländern\***

1.	Baden-Württemberg	-----
2.	Bayern	-----
3.	Berlin	-----
4.	Brandenburg	§ 36 Abs. 3 BbgKVerf (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.“  § 57 Abs. 4 HGO (Vorsitzender): „Der Vorsitzende fördert die Arbeiten der Gemeindevertretung gerecht und unparteiisch. In diesem Rahmen kann er die Einwohner über das Wirken der Gemeindevertretung informieren.“
8.	Mecklenburg-Vorpommern	§ 29 Abs. 5 KV M-V (Sitzungen der Gemeindevertretung): „Die Sitzungen der Gemeindevertretung sind öffentlich. Die Öffentlichkeit ist auszuschließen, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechnete 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	-----
15.	Schleswig-Holstein	-----
16.	Thüringen	-----

\*Ohne besondere Angaben existieren lediglich die allgemeinen Vorschriften zur Sitzungsöffentlichkeit.