

Frank Kuschel

**Rechtliche Bewertung**  
der Übertragung kommunaler  
Gremiensitzungen  
im Internet

A magnifying glass icon is positioned over a small map of Germany, which is part of the title text. The magnifying glass handle points towards the bottom left, and the lens is focused on the map of Germany.

**Kommunalpolitisches Forum  
Thüringen e.V.  
Die Thüringengestalter**  
Trommsdorffstraße 4  
99084 Erfurt

**Frank Kuschel**

1.	<b>Auftrag/Einleitung .....</b>	4
2.	<b>Rechtliche Grundlage.....</b>	5
2.1.	Begriffsbestimmung/Definition internetgestützte Liveübertragungen von kommunalen Gremiensitzungen.....	5
2.2.	Kommunalrechtliche Grundlagen.....	5
2.2.1.	Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen kommunaler Gremien.....	5
2.2.2.	Anwendung der Landtagsregelungen für kommunalen Gremiensitzungen.....	7
3.	<b>Zu beachtende rechtliche Regelungskreise.....</b>	7
3.1.	Funktionsfähigkeit der kommunalen Gremien und Mitgliedschaftsrechte der kommunalen MandatsträgerInnen .....	8
3.2.	Vereinbarkeit mit den Grundrechten, Sicherung verfassungsrechtlicher Grundrechte .....	9
3.2.1.	Allgemeines Persönlichkeitsrecht Freiheitsrecht.....	10
3.2.1.1.	Das Recht am eigenen Bild .....	10
3.2.1.2.	Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	10
3.2.1.3.	Grenzen der visuellen und informationellen Selbstbestimmung.....	11
3.2.2.	Möglichkeiten und Grenzen der Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht.....	11
3.2.2.1.	Kommunale Wahlbeamte und Mandatsträger.....	11
3.2.2.2.	Sachkundige Bürger*innen und Sachverständige, Kommunale Bedienstete, Zuschauer und Gäste .....	13
3.3.	Einwilligung .....	14
3.3.1.	Kunsturheberrecht.....	14
3.3.2.	Urheberrecht .....	15
3.3.3.	Telemedienrecht .....	15
3.3.4.	Datenschutzrecht/Rechtsrahmen der Datenschutzgrundverordnung .....	15
3.4.	Technische und organisatorische Maßnahmen zum Schutz der Persönlichkeits- und Datenschutzrechte .....	17
3.5.	Mögliche kommunale Regelungen in der Hauptsatzung/ Geschäftsordnung.....	18
4.	<b>Kommunalpolitische Praxisbeispiele .....</b>	18
4.1.	<i>Beispiel 1:</i> Die Bundesstadt Bonn .....	19
4.2.	<i>Beispiel 2:</i> Der Landkreis Vorpommern-Greifswald .....	19
4.3.	<i>Beispiel 3:</i> Landeshauptstadt Erfurt .....	19
4.4.	<i>Beispiel 4:</i> Weimar .....	21
4.5.	<i>Beispiel 5:</i> Gera .....	21
4.6.	<i>Weitere Praxisbeispiele:</i> Bayreuth, Hohen Neuendorf, Uelzen, Rostock, Gladbeck, München, Jena .....	22
4.7.	Rechtliche Bewertung/Beurteilung der Praxisbeispiele .....	22
5.	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....</b>	23
6.	<b>Formulierungsvorschlag für Hauptsatzung/Geschäftsordnung .....</b>	24
7.	<b>Vorschlag für einen Beschlussantrag zur Einführung der Internetübertragung von öffentlichen kommunalen Gremiensitzungen .....</b>	25
	<b>Anlage – Literaturverzeichnis/weiterführende Literatur .....</b>	26

In Fällen der Verwendung des generischen Maskulin in dieser Arbeit, bezieht sich diese Angabe auf alle Geschlechter.

# 1.

## AUFTRAG/EINLEITUNG

Der Verein „Kommunalpolitisches Forum Thüringen e.V./Die Thüringengestalter“ haben das Institut für kommunale Bildung und Beratung Arnstadt (IKBB Arnstadt) mit einer rechtlichen Bewertung der Möglichkeit von Liveübertragungen kommunaler Gremiensitzungen im Internet beauftragt. Bestandteil der Bewertung ist die Dokumentation von Praxisbeispielen und Formulierungsvorschläge für erforderliche Beschlusanträge in den Gemeinderäten und Kreistagen.

Als wesentliches Element der demokratischen Kontrolle und Steuerung gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit der kommunalen Gremienarbeit, die sich in Thüringen aber auf die Gemeinderats- und Kreistagssitzungen sowie die Sitzung beschließender Ausschüsse beschränkt. Die Sitzung vorberatender Ausschüsse hingegen finden nichtöffentlich statt.

Die Öffentlichkeit war und ist derzeit meist auf den Status der körperlichen Präsenz beschränkt. Auf Grund der rasanten Entwicklung der internetgestützten Kommunikation gibt es zunehmend den Wunsch und die Forderung, öffentliche kommunale Gremiensitzungen auch live im Internet zu übertragen.

Diese Wünsche und Forderungen sind durch die beschränkenden Maßnahmen zur Eindämmung der Coronaauswirkungen noch zusätzlich befördert worden.

Die Internetübertragung eröffnet auch dem Teil der Öffentlichkeit die Option zur Mitverfolgung der Sitzungen, der aus unterschiedlichsten Gründen eine Präsenzteilnahme an den Sitzungen für sich ausschließt oder diese tatsächlich nicht wahrnehmen kann.

Die Möglichkeit, kommunalpolitische Debatten einfach und bequem als Live-Stream im Internet verfolgen zu können, kann eine technisch einfache, bürgerfreundliche und demokratiestärkende Alternative zur Präsenzteilnahme sein.

Nach Angaben von de.statista.com gab es 2019 in der BRD 66,4 Mio. Internetnutzer. D.h. die Internetnutzung ist für einen Großteil der Bevölkerung inzwischen gelebter Alltag.

Von entsprechenden Angeboten der Liveübertragung im Internet können nicht nur diejenigen profitieren, die sich durch ihre Arbeits- und/oder familiären Verpflichtungen an der Sitzungsteilnahme gehindert sehen. Auch körperlich beeinträchtigte Menschen, für die die bereits erwähnte räumliche Entfernung zum Sitzungsort ein erhebliches Hindernis darstellt, könnten Zielgruppe einer Übertragung der Sitzung im Internet sein.

Schließlich gibt es zwischenzeitlich auch einen kulturellen Wandel sowie Veränderungen im Alltagsverhalten, welche die Nutzung des Internets als Informations- und Dialogplattform zunehmen steigern. Diese Entwicklung befördert die ohnehin bereits bestehende Funktion des Internets als festen Bestandteil demokratischer und politischer Prozesse umso mehr.

Aus diesen vorgenannten Gründen, haben sich einzelne Kommunen in Deutschland bereits für ein Live-Streaming-Angebot auf der eigenen Internetpräsenz entschieden.

Beispielhaft sind hier die Städte Bonn, Wuppertal, Essen, Düsseldorf, Bottrop, Erfurt, Weimar und Gera und der Landkreis Vorpommern-Greifswald zu nennen.

Die rechtlichen Voraussetzungen solcher „internet-öffentlichen“ Sitzungen werden in der Praxis insbesondere unter den Aspekten des Persönlichkeitsrechtsschutzes der gefilmten Personen kontrovers diskutiert. Dies ist durch kreiseigenes Recht zu regeln.

# 2. RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Übertragungen kommunaler Gremiensitzungen im Internet sind rechtlich als besondere Form der Herstellung von Öffentlichkeit (Umsetzung des kommunalrechtlichen Grundsatzes der Öffentlichkeit) einzustufen.

Daraus lässt sich für die kommunale Ebene ableiten, dass der Livestream als Mittel zur Herstellung bzw. Erweiterung der in der ThürKO vorgesehenen Öffentlichkeit von Sitzungen (vgl. § 40 ThürKO) genutzt werden kann.

Da Kommunalgremien rechtlich als Teil als Verwaltung bzw. Exekutive eingestuft sind, gelten für die konkrete Ausgestaltung der Live-Stream-Angebote die Vorgaben des Thüringer Datenschutzgesetzes.

## 2.1. Begriffsbestimmung/Definition internetgestützte Liveübertragungen von kommunalen Gremiensitzungen

### Streaming

Das parallele Empfangen und das Wiedergeben von Audio- und Videodaten aus einem internetgestützten System werden als Streaming bezeichnet. Dabei findet eine permanente Datenübertragung zwischen einem sendenden Server und dem Empfangsgerät statt.

Streaming-Angebote sind mit jedem internetfähigen Gerät empfangbar. Beim Streaming ist eine unbegrenzte Erweiterung des Zuschauerkreises einer Sitzung technisch umsetzbar.

Streaming-Angebote lassen sich in zwei Gruppen aufteilen:

1. das **Live-Streaming** und
2. das **Streaming auf Anfrage (On-Demand-Streaming)**.

### 1. Live-Streaming

Beim Live-Streaming wird das Angebot parallel zur laufenden Präsenzveranstaltung nahezu in Echtzeit bereitgestellt.

Die Übertragung ist hier nur einmalig geplant.

### 2. On-Demand-Streaming

Hier ist die Wiedergabe der Aufnahme zu jedem

beliebigen Zeitpunkt nach Abschluss der Sitzung möglich. Außerdem besteht während der Videowiedergabe die Möglichkeit des Pausierens sowie des Vor- und Zurückspulens der Aufnahme.

Bei beiden Streaming-Varianten werden die Dateien im Regelfall nicht dauerhaft auf dem empfangenden Computer gespeichert. Der Stream kann jedoch auch als komplette Datei abgespeichert werden. Hierzu wird aber eine spezielle Konvertierungssoftware benötigt (vgl. Weiher, Stephan: Live-Übertragung von öffentlichen Kreistagssitzungen Rechtliche Probleme und Auswirkungen auf die politische Praxis in Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg 2014).

## 2.2. Kommunalrechtliche Grundlagen

Hier soll dargestellt werden, wie sich die simultane Internetübertragungen (Live-Streaming) der kommunalen Gremiensitzungen in das Rechtsgefüge der kommunalen Aufgabenwahrnehmung einordnet. Diese Herleitung ist erforderlich, weil eine ausdrückliche gesetzliche Regelung hierzu in Thüringen derzeit noch nicht besteht.

### 2.2.1. Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen kommunaler Gremien

§ 40 ThürKO (§112 für Landkreise) regelt den Grundsatz der Öffentlichkeit, jedoch nur für öffentliche Gremiensitzungen. Bei den vorberatenden Ausschusssitzungen erfolgt in Thüringen immer noch der Ausschluss der Öffentlichkeit (betrifft auch die Sitzungen der Aufsichtsräte bei kommunalen Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform).

Vom Grundsatz der Öffentlichkeit sind Ausnahmen möglich, wenn die Öffentlichkeit dem Wohl der Allgemeinheit oder dem berechtigten Interesse Einzelner entgegensteht. Diese Voraussetzungsmerkmale sind unbestimmte Rechtsbegriffe und bedürfen im Einzelfall der Auslegung. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden.

Auslegungsfähig und nicht gesetzlich normiert ist,

ob dieser Öffentlichkeitsgrundsatz nur die Form der sogenannten „Saalöffentlichkeit“ normiert oder auch die sogenannte Medienöffentlichkeit einschließt.

In Thüringen gibt es auch keine gesetzliche Regelung zur Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen während der öffentlichen Sitzungen. Dies bedeutet jedoch auch, dass kein gesetzliches Verbot besteht. Damit entscheiden letztlich die kommunalen Gremien selbst, ob, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Ton- und Bildaufnahmen möglich sind.

Dies kann allgemein für alle öffentlichen Gremiensitzungen durch Regelung in der Geschäftsordnung erfolgen oder durch Einzelbeschluss für die jeweilige Sitzung. Selbst eine grundsätzliche Regelung in der Hauptsatzung ist denkbar.

Die Internetübertragung kommunaler Gremiensitzungen geht aber in ihrer Komplexität und insbesondere wegen dem Spannungsfeld mit anderen Rechtsnormen über den Status der Fertigung von Ton- und Bildaufnahmen hinaus. Deshalb sollte die Internetübertragung von kommunalen Gremiensitzungen immer in der Hauptsatzung geregelt werden. Kommunale Satzungen stellen neben der Rechtsverordnung die unterste Stufe der Rechtssetzung dar. Durch sie wird im Außenverhältnis in Rechte Dritter eingegriffen, dieser aber im gleichen Zug durch eine neugeschaffene Rechtsnorm gerechtfertigt. Internetübertragungen kommunaler Gremiensitzungen stellen durch ihren Eingriff in subjektive Rechte Dritter den Anwendungsbereich dieser kommunalen Satzung dar.

Der Grundsatz der Gremienöffentlichkeit ist nur einfach gesetzlich normiert, basiert auf dem verfassungsrechtlich verankerten Demokratieprinzip und ist tragender Verfahrens- und Geschäftsordnungsgrundsatz des Thüringer Kommunalrechts. Die demokratische Legitimation eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses in kommunalen Gremien beinhaltet auch die Transparenz entscheidungserheblicher Prozesse sowie die Einbindung der Öffentlichkeit in den meinungsbildenden Ablauf.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz hat mehrere Funktionen:

- 1. Kontrolle der kommunalen VertreterInnen bei der Entscheidungsfindungen,**
- 2. Nachvollziehbarkeit der Begründung kommunaler Entscheidungen,**
- 3. Offenlegung von Alternativen und Minderheitenpositionen,**

#### **4. Förderung der Mitwirkung an kommunalen Entscheidungen durch BürgerInnen sowie**

#### **5. Eindämmung der Entfremdung zwischen kommunalen Gremien, Verwaltung und Einwohner\*innen**

Bis vor wenigen Jahren war der Öffentlichkeitsgrundsatz durch die sogenannte „Saalöffentlichkeit“ hinreichend gewahrt. Darüber hinaus erfolgt die Umsetzung dieses Grundsatzes durch Medienberichte und die ortsübliche Bekanntmachung der gefassten Beschlüsse. Zur Sicherung der Saalöffentlichkeit musste die Kommune dafür geeigneten Räumlichkeiten auswählen, die zum Beispiel jedem Interessenten den Zugang ermöglichte. In der kommunalen Praxis in Thüringen gab es in der Vergangenheit nur wenige Beispiele, bei denen diese Saalöffentlichkeit nicht vollumfänglich gewährt wurde, so, weil im Einzelfall mehr Besucher an der Sitzung teilnehmen wollten als Plätze vorhanden waren.

Auch Medienvertreter haben als Teil der Öffentlichkeit Zugang zu den öffentlichen Sitzungen.

**In Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz ist auf die jüngste Änderung ThürKO zum 1. April 2021 (GVBL 8/2021) zu verweisen.**

Durch diese Änderung wurde in § 40 bzw. § 112 ThürKO ein neuer Satz angefügt, der regelt, dass bei Sitzungen nach § 36 a ThürKO (keine Präsenzsitzungen) Übertragung in einen öffentlich zugänglichen Raum, der ortsüblich bekanntzumachen ist, erfolgen muss. Diese Neuregelung bezieht sich jedoch nicht auf die Übertragung in einen „digitalen Raum“ im Internet, sondern sieht lediglich vor, dass Sitzungen parallel in einem physisch existierenden Raum verfolgt werden können. Auch hier besteht weder ein ausdrückliches Verbot noch die ausdrückliche und zwingende Vorgabe eines solchen Vorgehens. Damit bleibt es auch in Folge dieser gesetzlichen Neuregelung beim bisherigen Rechtszustand.

Das Live-Streaming öffentlicher Sitzungen ist mit Blick auf das Demokratieprinzip ein, über die Saalöffentlichkeit hinausgehendes, freiwilliges Angebot zur Verbesserung der Transparenz des Sitzungsgeschehens und der Informationsvermittlung. Die Saalöffentlichkeit hat ihre objektiven Grenzen und faktische Zugangshindernisse. In der Folge verursacht die ausschließliche Saalöffentlichkeit erkenn- und wahrnehmbare Defizite an Transparenz. Zudem haben sich die gesellschaftlichen Strukturen, die

Erwartungshaltungen und das Verhalten der Menschen in den vergangenen Jahren, auch durch die Verbreitung des Internets als neues Medium der Informationsvermittlung, geändert.

Trotzdem hat der Gesetzgeber es bisher unterlassen, die Medienöffentlichkeit gesetzlich zu normieren. Dies hat auch verfassungsrechtliche Gründe.

Eine gesetzliche Pflicht zur Sicherung der Medienöffentlichkeit ist ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Zudem wäre das Land im Zuge der Verpflichtung zur Liveübertragung kommunaler Gremiensitzungen in der Kostenerstattungspflicht. Die organisatorischen und technischen Bedingungen für derartige Internetübertragungen sind nicht zu unterschätzen und verursachen Kosten für Technik und Personal. Hier muss jedoch immer eine Abwägung zwischen den Haushaltsgrundsätzen, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einerseits sowie den demokratischen Transparenzgrundsätzen andererseits vorgenommen werden. Demokratie und Transparenz gibt es nicht zum Nulltarif.

Die Schaffung eines entsprechenden Live-Streaming-Angebotes ist damit gegenwärtig in Thüringen als freiwillige kommunale Service-Leistung zu definieren, die im Ermessen der Kommunen liegt.

In einigen Kommunen gibt es nur eine einfache Beschlussfassungen (z.B. Erfurt). Dies ist jedoch kommunalrechtlich umstritten, weil durch die Internetübertragung kommunaler Gremiensitzungen eben nicht nur das Innenverhältnis der Organe betroffen ist, sondern auch eine Außenwirkung für Dritte entsteht.

Eine Regelung durch Geschäftsordnungsbeschluss jeweils nur für eine Sitzung (vergleichbar mit Ton- und Bildaufnahmen von Medienvertretern) ist wegen der Komplexität und der notwendigen Abwägung unterschiedlicher Rechtsgüter nicht zu empfehlen.

### 2.2.2. Anwendung der Landtagsregelungen für kommunalen Gremiensitzungen

Zur internetgestützten Übertragung von Plenarsitzungen des Thüringer Landtages gibt es keine gesetzliche Ermächtigung. Weder in der Geschäftsordnung des Thüringer Landtages noch in der Datenschutzordnung des Landtages gibt es bisher konkrete Regelungen. Nach dem Thüringer Datenschutzgesetz gibt sich der Landtag als Verfassungsorgan eigene Regeln, auch zur Übertragung der Plenarsitzungen im Internet. Der Live-Stream als besondere Form der in der Verfassung und Geschäftsordnung des Thüringer Landtages festgelegten Öffentlichkeit von Sitzungen beruht derzeit ausschließlich auf einer Vereinbarung im Ältestenrat. Aus verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Sicht reicht diese Vereinbarung im Ältestenrat aber zur Legitimierung des Livestreams der Plenarsitzungen im Landtag aus. Jedoch ist diese Ermächtigungsoption durch Verständigung nicht auf die Kommunen übertragbar, weil eben die Kommunen (im Gegensatz zum Landtag) keine Verfassungsorgane, sondern vielmehr Verwaltungsorgane sind.

# 3.

## ZU BEACHTENDE RECHTLICHE REGLUNGSKREISE

Die Internetübertragung kommunaler Gremiensitzung fällt ausschließlich in den Regelkreis der kommunalen Selbstverwaltung.

Die kommunale Selbstverwaltung hat verfassungsrechtlichen Status, aber auch Grenzen. Diese bestehen meist in Form einfachgesetzlicher Regelungen, aber auch durch die Abgrenzung der Zuständigkeiten der föderalen Ebenen „Länder“ und „Bund“.

Die Kommunen sind bei der Einrichtung eines Live-Streams rechtlich nicht privilegiert (anders ist die Rechtslage beim Thüringer Landtag als Verfassungsorgan). Die kommunale Entscheidung darüber müsste deshalb mit höherrangigem Recht, insbesondere dem Verfassungs-, Persönlichkeits- und Datenschutzrecht, im Einklang stehen. Ein rechtliches Spannungsfeld ist dabei aus kommunalrechtlicher Sicht die Vereinbarkeit mit der Funktionsfähigkeit der kommunalen Gremien und den

Mitgliedschaftsrechten einzelner kommunaler MandatsträgerInnen. Zudem sind die Grundrechte der in Bild und Ton aufgenommenen Sitzungsteilnehmer zu wahren.

#### 3.1. Funktionsfähigkeit der kommunalen Gremien und Mitgliedschaftsrechte der kommunalen MandatsträgerInnen

Auch eine explizit auf die Übertragung von Gremiensitzungen im Internet gerichtete, gerichtliche Entscheidung wurde bisher nicht getroffen. Lediglich eine Gerichtsentscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1991 stellte fest, dass durch Tonbandaufnahmen in öffentlichen GemeindevertreterInnensitzungen die Fähigkeit der Gemeindeverwaltung, ihre Aufgaben sachgerecht zu erfüllen, gefährdet werden können.

Dies begründet das Gericht wie folgt:

*„Die Funktionsfähigkeit des kommunalen Gremiums erfordere auch die ungestörte Ausübung des Rechts der Mitglieder auf freie Rede. Mit der Aufnahme werde jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsregungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar konserviert. Durch das Bewusstsein des Tonbandmitschnitts könnten „insbesondere in kleineren und ländlichen Gemeinden“ die Mitglieder ihre Spontanität verlieren. Eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre gehöre aber zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs. Das gründe auf dem in der Gewährleistung der Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten öffentlichen Interesse daran, dass die Willensbildung in der Gemeindevertretung ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit verlaufe“ (vgl. BVerwG, NJW 1991, 118 (119); so auch Wohlfarth, Jürgen: Ratsarbeit unter laufender Kamera – Saal- oder Medienöffentlichkeit? LKRZ 2011, 130, 131).*

Es gibt auch Rechtsauffassungen, wonach ein einstimmiger Beschluss erforderlich sei, da es zu den absoluten Minderheitsrechten der Mitglieder der Vertretungskörperschaft gehöre, Film- und Tonaufnahmen zuzulassen und diesem Eingriff jeder Betroffene für sich selbst zustimmen müsse.

In Rheinland-Pfalz regelt § 28 Absatz 1 Satz 6 der Landkreisordnung, dass die Übertragung von öffentlichen Sitzungen im Internet nur dann zulässig ist, wenn alle anwesenden Mitglieder des Kreistages zustimmen. Strittig ist jedoch dabei, ob dieses vollständige Zustimmungserfordernis auch gilt, wenn es zur

Internetübertragung öffentlicher Gremiensitzungen bereits eine Regelung in der Hauptsatzung gibt.

In diesem Zusammenhang gibt es Rechtspositionen, die vertreten, dass ein einfacher Beschluss ausreicht, wobei den Gemeindevertretern bzw. Kreistagsmitgliedern aus ihrem mitgliedschaftlichen Status heraus eine individuelle Widerspruchsmöglichkeit bei der Übertragung ihrer Redebeiträge zuzustehen sei (in Auslegung: OVG Saarland, Beschluss v. 30.08.2010, 3 B 203/10, Rn. 70; vgl. auch LT Hessen-Drs. 18/4621, S. 9).

Das Live-Streaming geht hinsichtlich seiner potenziellen Wirkung über die Tonbandaufzeichnung hinaus, weil mit der Bild- und/oder Videoaufzeichnung und -übertragung auch das nonverbale Verhalten der Redner erfasst wird (vgl. OVG Saarland, Beschluss v. 30.08.2010 – 3 B 203/10 -, Rn. 44).

Der Umstand, dass beim Live-Streaming das Videomaterial nicht ständig abrufbar auf der Internetpräsenz der Kommunen erscheint, kann dem nicht wirksam entgegengehalten werden (vgl. in Auslegung: Heckmann, Dirk (Hrsg.)/Geuer, Ermano/Pfeifer, Monika: Zulässigkeit eines Internet-Livestreams aus Gemeindevertretungen, in: jurisPR-ITR 15/2012 Anm. 5, S. 2f.).

Auch ist eine spätere Wiedergabe durch die Aufnahmemöglichkeit des Live-Streams nicht ausgeschlossen (siehe Weiher 2014: S. 6).

Das so gewonnene Videomaterial kann ohne Einwilligung oder Wissen der betroffenen Kreistagsmitglieder im Internet, z.B. auf Videoportalen wie YouTube oder MyVideo, weiterverbreitet werden.

Außerdem bedeutet die Ausstrahlung im Internet für die kommunalen Mandatsträger einen nicht absehbaren Empfänger- und damit Zuschauerkreis. Aufgrund dessen könnte argumentiert werden, dass sich einige kommunale Mandatsträger an einer unbefangenen Teilnahme an der Diskussion im kommunalen Gremium gehindert sehen. Neben der Funktionsfähigkeit des kommunalen Gremiums käme daher auch ein unzulässiger Eingriff in die mitgliedschaftlichen Rechte der kommunalen Mandatsträger auf freie Rede bzw. ungestörte Ausübung ihres Mandats in Betracht (vgl. BVerwG, NJW 1991, 118, (119); OVG Saarland, Beschluss v. 30.08.2010, 3 B 203/10, Rn. 70).

Die subjektiven Rechte kommunaler MandatsträgerInnen und Wahlbeamten leiten sich aus ihrer mitglied-

schaftlichen Stellung im kommunalen Gremium ab und werden dem öffentlichen Organisationsrecht zugeordnet.

Diese Rechte sind strikt von der höchstpersönlichen Rechtssphäre der hinter dem Amt stehenden Person zu trennen.

Die Grundsatzentscheidung des BVerwG von 1991 kann aber nicht in enger Auslegung auf die Rahmenbedingungen für die aktuelle Arbeit kommunaler Gremien übertragen werden.

So bestätigte das OVG Saarland in einer jüngeren Rechtsprechung bei Bild- und Tonaufnahmen zwar eine erhebliche Verhaltensbeeinflussung von Mitgliedern einer Stadtvertretung, die Schwelle zur Funktionsbeeinträchtigung sei allerdings nicht zwingend durch den Widerspruch einzelner Mandatsträger überschritten, sondern hänge vom Einzelfall ab (vgl. OVG Saarland, Beschluss v. 30.08.2010, 3 B 203/10, Rn. 42).

Einer weitergehenden und überzeugenderen Entscheidung des VG Saarland zufolge bestehen überhaupt keine konkreten Anhaltspunkte für die Störung der Arbeit kommunaler Gremien. Kommunale MandatsträgerInnen wirken in Wahrnehmung ihres Amtes in einer von ihnen selbst gewollten öffentlichen Sphäre. Von ihnen dürfe mit Blick auf den Öffentlichkeitsgrundsatz grundsätzlich erwartet werden, sich den mit ihrer Funktion verbundenen Erwartungen, selbst bei audio und -visuellen Aufnahmen durch die Medien, gewachsen zu zeigen. Kommunalpolitiker seien zudem als Träger gesellschaftlicher Verantwortung wie Politiker auf Bundes- und Landesebene auf eine medienvermittelnde Realität angewiesen und suchen diese auch regelmäßig (vgl. VG Saarland, Urteil vom 25.03.2011, 3 K 501/10, Rn. 41 ff.).

Weiterhin müssen die kommunalen MandatsträgerInnen und Wahlbeamten auch mit Blick auf den Öffentlichkeitsgrundsatz hinnehmen, bei ihren Reden von den anwesenden Zuschauern optisch und akustisch wahrgenommen zu werden. Denkbar und nicht ausgeschlossen ist dabei zudem, dass die Redepassagen durch Dritte beispielsweise schriftlich mitstenographiert und anschließend wortgetreu verbreitet werden.

In den vergangenen Jahren haben sich die gesellschaftlichen Strukturen, die technischen Möglichkeiten und der Umgang mit Medien hinsichtlich der Informationsbeschaffung und -vermittlung grundlegend gewandelt

(vgl. VG Saarland, Urteil vom 25.03.2011, 3 K 501/10, Rn. 43).

Internet, Rundfunk und Fernsehen sind für die BürgerInnen, mehr noch als die Druckerpresse, die Medien der Informationsvermittlung und -beschaffung geworden. Auf Grund dieser Entwicklungen ist nicht begründbar, warum sich kommunaler Mandatsträger und Wahlbeamte durch das Live-Streaming überhaupt in ihren Persönlichkeits- und Wahrnehmungsrechten gestört sehen könnten.

Ohnehin ist in die Abwägung einzubeziehen, dass subjektive Empfindungen einzelner kommunaler MandatsträgerInnen und Wahlbeamter die Funktionsfähigkeit des kommunalen Gremiums immer beeinflussen.

Im Rahmen der Abwägung ist festzuhalten, dass die aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz folgende Transparenz des Sitzungsgeschehens im Sinne des Demokratieprinzips deutlich schwerer wiegt, als die zweifelhafte Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit (vgl. u.a. LT MV-Drs. 5/4173, S. 133).

Die unterstellte Funktionsbeeinträchtigung steht dem Live-Streaming auch dann nicht entgegen, wenn einzelne kommunale Mandatsträger z.B. auf Grund eines allgemeingültigen Beschlusses der Übertragung nicht widersprechen können.

Die Funktionsfähigkeit des kommunalen Gremiums kann im Abwägungsprozess vor allem dann nicht schwerer wiegen als die Transparenz des Sitzungsgeschehens, wenn die Kommune eine Eigenübertragung vornimmt.

Im Ergebnis können dem Live-Streaming weder die befürchtete Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit noch die Mitgliedschaftsrechte einzelner kommunaler Mandatsträger und Wahlbeamten entgegengehalten werden.

### **3.2. Vereinbarkeit mit den Grundrechten Sicherung verfassungsrechtliche Grundrechte**

Durch Aufzeichnung und Übertragung der kommunalen Gremiensitzungen könnte das allgemeine Persönlichkeitsrecht insbesondere in seiner Darstellung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung der anwesenden Personen beeinträchtigt werden. Der betroffene Personenkreis umfasst dabei nicht nur die kommunalen MandatsträgerInnen

und Wahlbeamten, sondern auch die anwesenden kommunalen Beschäftigten, die sachkundigen BürgerInnen, Sachverständige und Gäste/ZuschauerInnen.

#### 3.2.1. Allgemeines Persönlichkeitsrecht Freiheitsrecht

Bei der Internetübertragung von kommunalen Gremiensitzungen sind die allgemeinen Persönlichkeitsrechte zu wahren (insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung).

Bei enger Auslegung bedeutet dies, dass die Betroffenen dem Verzicht auf Grundrechte schriftlich vorher zustimmen müssen. Eine Mehrheitsentscheidung erscheint dabei zunächst ausgeschlossen.

In enger Anwendung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ist die vorherige schriftliche Einwilligung der Redner geboten.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitet wird, schützt als unbenanntes Freiheitsrecht solche Bereiche der Persönlichkeit, die nicht von speziellen Freiheitsrechten erfasst werden und fungiert somit als Auffanggrundrecht (vgl. BVerfG, NJW 1980, 2070; Jarass, Hans Dieter: Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Grundgesetz, NJW 1989, 857 (857)).

Träger des Grundrechts können alle natürlichen Personen sein. Allgemein lässt sich dieses Persönlichkeitsrecht als das Recht des Einzelnen zur Gestaltung der eigenen persönlichen Lebenssphäre, einschließlich der Entscheidung über die Teilhabe Dritter bzw. der Öffentlichkeit an eben dieser, definieren (vgl. u.a. BVerfG, NJW 1980, 2070 (2070 f.); BVerfG, NJW 1973, 1226 (1227 f.); Jarass 1989: 857ff.).

Der Umfang des Schutzbereichs der Persönlichkeitsrechte hat durch die Rechtsprechung des Bundverfassungsgerichts mehrere Konkretisierungen erfahren.

Zu benennen sind dabei insbesondere

- *das Recht am eigenen Bild* (vgl. BVerfG NJW 1973, 891/892, BVerfG NJW 1973, 1226,1227)
- *das Recht am gesprochenen Wort* (vgl. BVerfG NJW 1973, 891/892, BVerfG NJW 1973, 1226,1227) bzw. *am eigenen Wort im geäußerten Sinn* (vgl. BVerfG, Beschluss vom 03.08.1980, 1 BVR 797/78, Juris, Rn 23) sowie
- *das Recht auf informationelle Selbstbestimmung* (vgl. BVerfG, NJW 1984, 419 (422)).

#### 3.2.1.1. Das Recht am eigenen Bild

Von besonderer Bedeutung für die Internetübertragung kommunaler Gremiensitzungen ist das Recht am eigenen Bild. Es soll dem Einzelnen Einfluss-, Steuerungs- und Entscheidungsmöglichkeiten bei der Anfertigung und Verwendung von Bildaufnahmen seiner Person durch andere geben.

Das Schutzbedürfnis ergibt sich insbesondere aus der Möglichkeit, das Erscheinungsbild eines Menschen in einer bestimmten Situation abzubilden und der dauerhaften Reproduzierbarkeit der Bildaufnahmen durch den Zuschauer. Das den Abgebildeten umgebende Publikum, das er noch selbst überschauen und wahrnehmen kann, wird so durch einen anonymen, beliebig großen Personenkreis ersetzt. Dadurch kann der Abgebildete durch Veränderung und Manipulation des Kontextes in verfälschender Weise in der Öffentlichkeit dargestellt werden (vgl. u.a. BVerfG, GRUR 2000, 446 (449), Weiher 2014: S.15).

#### 3.2.1.2. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst auch das vom BVerfG im Urteil zum Volkszählungsgesetz von 1983 (sog. Volkszählungsurteil, BVerfG, NJW 1984, 419 (419 ff.)) begründete Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung soll dem Einzelnen ermöglichen, seine Rolle in der Öffentlichkeit selbstbestimmt zu finden. Voraussetzung dafür ist aber, dass der Einzelne Kenntnis darüber hat, wer was bei welcher Gelegenheit über ihn weiß. Die selbstbestimmte Rolle kann dem Einzelnen verwehrt sein, wenn sein soziales Umfeld bereits Kenntnisse über ihn hat, die er selbst weder abschätzen noch überschauen kann. Unter den aktuellen Bedingungen der internetgestützten Kommunikation setzt die freie Entfaltung der Persönlichkeit daher einen Schutz des Einzelnen gegen die unbegrenzte und unkontrollierte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Ziel des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist die Gewährleistung, dass jeder grundsätzlich selbst über die Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen kann (vgl. BVerfG, NJW 1984, 419 (421 f.)).

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung stellt ein Abwehrrecht des Einzelnen gegen die staatliche und private Verarbeitung personenbezogener

gener Daten ohne Zustimmung des Betroffenen dar. Unter personenbezogenen Daten sind dabei alle Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person zu verstehen. Zu den personenbezogenen Daten können dabei aber auch Bilder und Fotos gehören. Abhängig vom konkreten Inhalt enthalten Bilder/Fotos vielfältige Hinweise zur abgebildeten Person, so z.B. über das Aussehen oder die Kleidung (vgl. Schnabel, Christoph: Das Recht am eigenen Bild und Datenschutz, ZUM 2008, 657, 661; Weichert, Thilo: Datenschutz bei Internetveröffentlichungen, VuR 2009, 323, 325).

Bei Internetveröffentlichungen, die grundsätzlich weltweit abrufbar sind, werden Informationen dadurch personenbezogen, dass irgendwo auf der Welt jemand eine Zuordnung zu der abgebildeten Person vornehmen kann (vgl. Weichert 2009: 325).

### 3.2.1.3. Grenzen der visuellen und informationellen Selbstbestimmung

Wird ein Bild/Foto gleichzeitig mit personenbezogenen Daten veröffentlicht, ergeben sich Überschneidungen des Rechts am eigenen Bild und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Hier sind somit verschiedene gesetzliche Vorgaben zu beachten und abzuwägen.

Neben verfassungsrechtlichen Erwägungen sind datenschutzrechtliche Regelungen und das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Fotografie (Kunsturhebergesetz – KunstUrhG) in diese notwendige Abwägung einzubeziehen. Während das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einen umfassenden Schutz personenbezogener Daten gegen Dritte zum Ziel hat, sollte das Recht am eigenen Bild den Einzelnen vor ungewollter Präsentation in der Öffentlichkeit bewahren (vgl. Klar, Manuel: Datenschutzrecht und Visualisierung des öffentlichen Raums, Münster 2012, S. 69 ff.).

In der Rechtsliteratur wird jedoch auch die Meinung vertreten, dass das Recht am eigenen Bild dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorgeht. Dies ergibt sich u.a. daraus, dass personenbezogene Daten besondere Bestandteile des Bildes sind. Der Informationsgehalt eines Bildes geht demnach über den der personenbezogenen Daten hinaus, weshalb ein größerer Schutzbereich gegeben sein muss und auch ist (vgl. Roßnagel, Alexander/Schnabel, Christoph: Aufzeichnung und Übertragung von Lehrveranstaltungen, DuD 2009, Vol. 33, 411 (414)).

Nach Auffassung des BVerfG, schützt das Recht am eigenen Bild nicht nur vor der Verwendung des Bildes, sondern auch vor dessen Anfertigung (vgl. BVerfG, NJW 2008, 1793 (1794); BVerfG, GRUR 2000, 446 (449)).

Der Schutz der personenbezogenen Daten gestaltet sich somit ebenso umfassend wie beim informationellen Selbstbestimmungsrecht. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht entfaltet in Fällen der Überschneidung keine weitergehenden Freiheitsrechte als das Recht am eigenen Bild (vgl. Roßnagel/Schnabel 2009: 414). Wenn das informationelle Selbstbestimmungsrecht das Recht am eigenen Bild als spezielle Ausformung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts überlagern würde, wäre das Recht am eigenen Bild zumindest in seinem Hauptanwendungsbereich der Fotografien oder Videoaufnahmen von Personen nahezu bedeutungslos.

### 3.2.2. Möglichkeiten und Grenzen der Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht

Bei der Bewertung, ob durch die Übertragung von kommunalen Gremiensitzungen im Internet ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht vorliegt, ist grundsätzlich zwischen den einzelnen Gruppen der Sitzungsteilnehmer\*innen zu unterscheiden.

Diese Unterscheidung muss mindestens folgende Differenzierung haben:

- **kommunale Wahlbeamte,**
- **kommunale Mandatsträger,**
- **sachkundige Bürger und Sachverständige,**
- **Beschäftigte der kommunalen Gebietskörperschaft,**
- **Gäste und Zuschauer der Sitzung.**

#### 3.2.2.1. Kommunale Wahlbeamte und Mandatsträger

Im eigentlichen Blickfeld der öffentlichen Gremiensitzung stehen die kommunalen Wahlbeamten und Mandatsträger. Es muss also zunächst rechtlich bewertet werden, ob das allgemeine Persönlichkeitsrecht der kommunalen Wahlbeamten und Mandatsträger Live-Übertragungen im Internet entgegenstehen kann.

Kommunale Wahlbeamte und Mandatsträger sind Inhaber eines öffentlichen Amtes.

In dieser Funktion ist ihre Stellung durch das Amt und nicht durch die sie ausübende natürliche Person geprägt (vgl. OVG Saarland, Beschluss v. 30.08.2010, 3 B 203/10, Rn. 66).

Das Handeln der Amtsinhaber ist dem Handeln der jeweiligen Körperschaft des öffentlichen Rechts zuzurechnen. Dieser Grundsatz erstreckt sich über das gesamte öffentliche Recht, aber auch auf das Verfassungsrecht. Kommunen sind mit ihren Organen und Organteilen Bestandteil der vollziehenden Gewalt im Sinne des Art.1 Abs. 3 GG (Exekutivorgan). Als Bestandteil der Exekutive sind die Kommunen und ihre Organe aber Grundrechtsverpflichtete jedoch nicht Grundrechtsträger (vgl. BVerfG NJW 1967, 1411 (1412ff.)).

Den kommunalen Wahlbeamten und Mandatsträgern ist es daher aus ihrer Amtsposition resultierend grundsätzlich verwehrt, sich auf Rechtspositionen zu berufen, die nur natürlichen Personen zustehen.

Entsprechend folgerichtig knüpfte das BVerwG im Urteil aus 1991 nicht an das Persönlichkeitsrecht der kommunalen Mandatsträger und Wahlbeamten, sondern ausschließlich an das öffentliche Interesse an der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung an.

Der Aufgaben- und Zuständigkeitskatalog der kommunalen Wahlbeamten und Mandatsträger umfasst auch, sich der Öffentlichkeit im Rahmen öffentlicher Gremiensitzungen zu stellen. Diese Öffentlichkeit ist ein zentrales Element der demokratischen Kontrolle und Steuerung. Insofern können bei der Internetübertragung von kommunalen Gremiensitzungen der Schutz der allgemeinen Persönlichkeitsrechte der kommunale Wahlbeamten und Mandatsträger nicht Vorrang haben (vgl. u.a. Gündisch, Jürgen/Dany, Peter: Rundfunkberichterstattungen aus Gerichtsverhandlungen, in: NJW 1999, 256, 259).

Allerdings verlieren kommunale Wahlbeamte und Mandatsträger ihre Grundrechtsberechtigung durch die Amtsübernahme nicht vollständig. Es verbleibt eine grundrechtlich geschützte Privatsphäre auch für die kommunalen Wahlbeamten und Mandatsträger. So wies auch das BVerwG in Entscheidung von 1991 auf mögliche Beeinträchtigungen des fortbestehenden Persönlichkeitsrechts der kommunalen Wahlbeamten und Mandatsträger beispielhaft in Form von beleidigenden Zwischenrufen hin. Das OVG Saarland stellte mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG (u.a. BVerfG, NJW 2009, 2117, 2119ff.) zu dem reduzierten Persönlichkeitsrecht von kommunalen Amtsträgern im gerichtlichen Verfahren klar, dass Persönlichkeitsrechte von kommunalen Mandatsträgern auch während öffentlicher Sitzungen nie gänzlich entfielen. Diese werden jedoch im Rahmen einer Abwägung modifiziert und treten in ihrer Bedeutung hinter anderen Rechten zurück (vgl. OVG Saarland, Beschluss vom 30.08.2010, 3 B 203/10, Rn. 54ff.).

Das Verhalten und die Äußerungen der kommunalen Wahlbeamten und Mandatsträgern sind vorrangig dem ausgeübten öffentlichen Amt und nicht der natürlichen Person zuzuordnen, die das Amt ausübt. Die natürliche Person tritt hinter die „Amtsperson“ hinsichtlich des Rechts der informellen Selbstbestimmung zurück. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass das kommunale Amt ehrenamtlich ausgeübt wird.

Mit Blick auf die öffentliche Funktion der kommunalen Amtsträger, entfaltet das Ehrenamt kein grundsätzlich höheres Schutzniveau hinsichtlich der allgemeinen Persönlichkeitsrechte als bei hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten.

Im Rahmen der Abwägung muss jedoch geprüft werden, ob bei der Übertragung öffentlicher Sitzungen im Internet alle Schutzaspekte des Persönlichkeitsrechts noch eindeutig dem amtlichen Bereich (also der Amtsausübung) zuordnen lassen. Namen und Vornamen stehen schon dem Grunde nach im Zusammenhang mit der nach außen gerichteten Tätigkeit als Amtsträger.

Auch bei den Redebeiträgen der kommunalen Wahlbeamten und Amtsträger wird grundsätzlich eine Zuordnung zum Amt unterstellt (vgl. Der Hessische Datenschutzbeauftragte, 32. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, LT Hessen-Drs. 16/2131, S. 32 76).

Die kommunalen Wahlbeamten und Mandatsträger äußern sich im Regelfall nicht als Privat-, sondern als Amtsperson. Diese kommunalen Amtspersonen wirken zudem im Rahmen ihres Mandates in den öffentlichen Gremiensitzungen an der Entscheidungsfindung mit (vgl. Stober, Rolf: Tonaufzeichnungen in öffentlichen Gemeinderatssitzungen, in: DVBl, 1976, S. 371).

Jedoch ist in der kommunalen Praxis eine trennscharfe Abgrenzung zwischen dem amtlichen und privaten Bereich wichtig. Das Verwaltungsgericht Gera sieht z.B. im Tragen einer Jacke der Marke „Thor Steinar“, eine private und somit als nicht amtliche Meinungsäußerung, die unter die Meinungsfreiheit nach Art. 5 GG fällt (vgl. VG Gera, Urteil vom 20. März 2013, AZ: 2 K 267/12). Der gleiche Grundsatz gilt für Bildaufnahmen.

Bedenklich ist auch, ob die Zuordnung zum Amt noch zutrifft, wenn sich kommunale Wahlbeamte und Mandatsträger in der Öffentlichkeit z.B. beim „Kaffeetrinken und Essen“ oder „Zeitungslesen“ außerhalb der Kamerabeobachtung wähen. Dane-

ben können atypische Ereignisse (z.B. gesundheitliche Probleme, Hustenanfall, Müdigkeit) hinzukommen, die dazu führen, dass die Persönlichkeitsrechte der kommunalen Amtsträger überwiegen (vgl. Weiher 2014).

#### **Fazit:**

Den kommunalen Amtsträgern kann auch während der Wahrnehmung ihrer amtlichen Aufgaben der grundrechtliche Schutz der Persönlichkeitsrechte nicht vollständig abgesprochen. Dennoch können sie sich insofern zumindest während der öffentlichen Sitzungen temporär auf das Recht am eigenen Bild berufen. In dieses Recht wird durch die Liveübertragung der Sitzungen im Internet eingegriffen. Ein über das Recht am eigenen Bild hinausgehender Eingriff in andere Bereiche des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist hingegen aufgrund der Amtsträgereigenschaft grundsätzlich nicht anzunehmen, bedarf im Einzelfall aber immer einer Abwägung.

#### **3.2.2.2. Sachkundige Bürger\*innen und Sachverständige, Kommunale Bedienstete, Zuschauer und Gäste**

Durch den Einsatz einer flexiblen Kamera, die Aufnahmen aus dem gesamten Sitzungssaal zulässt, können neben den Rednern auch die Zuschauer von der Kamera erfasst werden. Das Recht am eigenen Bild ist aber nur betroffen, wenn einzelne Personen als Individuen im Mittelpunkt des Bildes stehen. Anders gestaltet sich die Rechtslage, wenn Bildaufnahmen den Einzelnen lediglich als Teil einer größeren Gruppe erfassen (vgl. BGH, Urteil vom 12.08.1975, 1 StR 42/75, Rn. 10; Roßnagel/Schnabel 2009: 413).

#### **3.2.3. Rechtfertigung/Begründung**

Die mit dem Live-Streaming verbundenen Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der gefilmten Personen können durchaus gerechtfertigt sein. Voraussetzungen für die Einschränkung des Grundrechts sind ein überwiegendes Allgemeininteresse, eine den Grundsätzen der Bestimmtheit und Normenklarheit entsprechende gesetzliche Grundlagen, kollidierendes Verfassungsrecht, die verfassungsgemäße Ordnung sowie die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (BVerfG NJW 1984, 419 (422)).

Das Grundrecht unterliegt demnach einem einfachen Gesetzesvorbehalt (vgl. Jarass, Hans Dieter/Pieroth, Bodo: GG, Kommentar, 12. Auflage 2012, Art. 2, Rn 58). Als Rechtsgrundlage für das Live-Streaming kommen mehrere Normen in Betracht.

Zunächst könnte die Sitzungsöffentlichkeit nach §§ 40 bzw. 112 ThürKO eine solche darstellen. Zweck dieser Rechtsnorm ist die Gewährleistung der Transparenz der kommunalen Arbeit. Eine Übertragung der Sitzung im Internet wird in dieser Rechtsnorm nicht benannt, aber auch nicht untersagt. Somit handelt es sich um eine freiwillige Service-Leistung der Kommunen (vgl. Weiher 2014: S. 9).

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG müsse die grundrechtsbeschränkende Norm jedenfalls so bestimmt gefasst sein, wie es „nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normenzweck möglich ist“ (vgl. BVerfG, Beschluss 24.11.81, BvL 4/80, Rn. 32).

Bei den Anforderungen sei insoweit auch die Intensität des Grundrechtseingriffs zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, Beschluss 24.11.81, BvL 4/80, Juris Rn. 32).

Die Betroffenen müssen „in zumutbarer Weise feststellen können, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen.“ (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss 24.11.81, BvL 4/80, Juris Rn. 32).

Die Voraussetzungen hinsichtlich der Aufzeichnung und Übertragung der Sitzung im Internet sind aber nicht aus den kommunalrechtlichen Vorgaben zur Sitzungsöffentlichkeit ableitbar. Die Vorschrift ist damit in jedem Fall zu unbestimmt und muss dadurch im Einzelfall ausgelegt werden.

Eine entsprechende Hauptsatzungsregelung, die das Live-Streaming des öffentlichen Sitzungsteils erlaubt, kann aber durchaus als Rechtsgrundlage herangezogen werden könnte. Eine solche Satzungsregelung kann in Anwendung der allgemeine Satzungsautonomie der Kommunen erfolgen, die sich wiederum verfassungsrechtlich aus der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1, 2 GG und Artikel 91 der Thüringer Landesverfassung ableiten lässt. Nach den Bestimmungen der ThürKO (§§ 19 bzw. 98) können die Kommunen die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches durch Satzung regeln. Darunter fällt auch die organisatorische Entscheidung zur Schaffung eines eigenen Live-Streaming-Angebots. Anzumerken ist dabei jedoch, dass diese Satzungsbefugnis eine Art Generalklausel darstellt, die im Einzelfall dem Bestimmtheitsgrundsatz nach Art 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechen muss.

Zudem bedürfen Eingriffe in Grundrechte immer auch einer gesetzlichen Ermächtigung. Kommunale

Satzungsbestimmungen, die zu Eingriffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ermächtigen sollen, bedürfen demnach einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Diese Ermächtigung könnte aus §§ 20 bzw. 99 ThürKO abgeleitet werden. Diese Paragraphen regeln zwar Eingriffe in Eigentumsrechte, jedoch nicht abschließend und ausschließlich.

Die Ausnahmeregelungen der §§ 23, 24 Kunsturhebergesetz (KunstUrhG) können eine Ermächtigungsgrundlage für den Eingriff in das Recht am eigenen Bild darstellen.

#### **§ 23 KunstUrhG**

**(1)** Ohne die nach § 22 erforderliche Einwilligung dürfen verbreitet und zur Schau gestellt werden:

- 1.** Bildnisse aus dem Bereiche der Zeitgeschichte;
- 2.** Bilder, auf denen die Personen nur als Beiwerk neben einer Landschaft oder sonstigen Örtlichkeit erscheinen;
- 3.** Bilder von Versammlungen, Aufzügen und ähnlichen Vorgängen, an denen die dargestellten Personen teilgenommen haben;
- 4.** Bildnisse, die nicht auf Bestellung angefertigt sind, sofern die Verbreitung oder Schaustellung einem höheren Interesse der Kunst dient.

**(2)** Die Befugnis erstreckt sich jedoch nicht auf eine Verbreitung und Schaustellung, durch die ein berechtigtes Interesse des Abgebildeten oder, falls dieser verstorben ist, seiner Angehörigen verletzt wird.

### **3.3. Einwilligung**

Die Notwendigkeit der Einwilligung aller Sitzungsteilnehmer für die Internetübertragung von kommunalen Gremiensitzungen besteht nicht, es sind aber bestimmte Rahmenbedingungen zu beachten.

#### **3.3.1. Kunsturheberrecht**

Nach § 22 KunstUrhG dürfen Bilder nur mit Einwilligung der Abgebildeten verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden, sofern keine Ausnahme nach den §§ 23, 24 KunstUrhG vorliegt. Im Gesetzeswortlaut ist die Art der Herstellung des Bildes nicht geregelt. Aus der Natur der Sache ergibt sich jedoch, dass die Einwilligung in die Bildverbreitung auch die Bildaufzeichnung umfasst. Die Einwilligung nach dem Kunsturhebergesetz soll dem Abgebildeten ebenso wie bei der datenschutzrechtlichen Einwilligung ermöglichen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, in welcher Weise er in der Öffentlichkeit dargestellt wird.

Dieses Gesetzesziel kann nur erreicht werden, wenn die Betroffenen zuvor über die Aufnahme und die Verwendung des Bildmaterials informiert wurden.

Nach der gefestigten Rechtsprechung ist die Einwilligung formlos durch konkludentes Verhalten möglich (vgl. BGH, NJW 1968, 1091 (1092)).

Bei den Teilnehmern einer Gremiensitzung, die im Internet übertragen werden soll, ist eine Einwilligung nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 KunstUrhG nur dann erforderlich, wenn Aufnahmen aus dem Zuschauerraum gefertigt werden, in denen eine bestimmte Person aus der Menge herausgehoben ist. Die Begriffe der „Versammlungen, Aufzüge und ähnlichen Vorgänge“ ist in diesem Zusammenhang weit zu verstehen und umfasst alle Ansammlungen von Menschen, die den kollektiven Willen haben, etwas gemeinsam zu tun.

Es ist aber immer zu empfehlen, die Sitzungsteilnehmer über die Bild- und Tonübertragung im Internet zu informieren. Entscheiden sich die Teilnehmer unter der Voraussetzung der vorherigen Information für den Zutritt zum gefilmten Bereich, willigen sie damit konkludent in die Übertragung im Bild ein. Zusätzlich ist eine mündliche Information über Form und Art der Aufnahmen, sowie die Reichweite und Speicherung der Übertragung unmittelbar vor Beginn der Sitzung empfehlenswert (vgl. Weiher 2014: S. 26).

Denkbar wäre auch ein „Alternativangebot“ für Teilnehmer, die Bedenken gegen die Internetübertragung geltend machen. So könnte ein abgetrennter Teil des Zuschauerbereichs grundsätzlich von der Übertragung ausgeschlossen sein (vgl. Weiher 2014: S. 26).

Bei den teilnehmenden kommunalen Mandatsträgern und Wahlbeamten kann § 23 Abs. 1 Nr. 3 KunstUrhG auch herangezogen werden, wenn diese zur Teilnahme an der Sitzung verpflichtet sind. § 23 Abs. 1 Nr. 3 KunstUrhG unterscheidet nicht zwischen freiwilliger und Pflichtteilnahme.

In der kommunalen Praxis wird oft auch für die Aufzeichnung und Übertragung der kommunalen Mandatsträger und Wahlbeamten eine Einwilligung nach § 22 Abs. 1 KunstUrhG eingeholt. Verweigert ein Betroffener bei dem Verfahren seine Einwilligung, darf dieser bei den Aufzeichnungen nicht erfasst werden. Dies beeinträchtigt die Liveübertragungen öffentlicher kommunaler Gremiensitzungen und führt in der Öffentlichkeit zu Irritationen und der Wahrnehmung, dass es zwischen einzelnen kommunalen Akteuren unterschiedliche Rechtsstellungen geben könnte.

### 3.3.2. Urheberrecht

#### § 48 KunstUrhG

(1) Zulässig ist

1. die Vervielfältigung und Verbreitung von Reden über Tagesfragen in Zeitungen, Zeitschriften sowie in anderen Druckschriften oder sonstigen Datenträgern, die im Wesentlichen den Tagesinteressen Rechnung tragen, wenn die Reden bei öffentlichen Versammlungen gehalten oder durch öffentliche Wiedergabe im Sinne von § 19a oder § 20 veröffentlicht worden sind, sowie die öffentliche Wiedergabe solcher Reden,
2. die Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe von Reden, die bei öffentlichen Verhandlungen vor staatlichen, kommunalen oder kirchlichen Organen gehalten worden sind.

(2) Unzulässig ist jedoch die Vervielfältigung und Verbreitung der in Absatz 1 Nr. 2 bezeichneten Reden in Form einer Sammlung, die überwiegend Reden desselben Urhebers enthält.

Daraus ergibt sich, dass das Urheberrecht bei der Liveübertragung von öffentlichen Gremiensitzungen der Kommunen nicht einschlägig ist.

### 3.3.3. Telemedienrecht

Der kommunale Live-Stream war bisher als Telemedium nach § 1 Abs. 1 des Telemediengesetzes (TMG) zu qualifizieren. Diese Zuordnung erfolgte über eine negative Abgrenzung zum Rundfunkstaatsvertrag (RStV) und dem Telekommunikationsgesetz.

Nunmehr sind die gesetzlichen Bestimmungen im Medienstaatsvertrag (MStV) vom 14./28. April 2020 geregelt, der seit 7. November 2020 in Kraft ist.

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 22 MStV sind Video-Sharing-Dienste ein Telemedium, bei dem der Hauptzweck des Dienstes, eines trennbaren Teils des Dienstes oder eine wesentliche Funktion des Dienstes darin besteht, Sendungen mit bewegten Bildern oder nutzergenerierte Videos für die der Diensteanbieter keine redaktionelle Verantwortung trägt, der Allgemeinheit bereitzustellen, wobei der Diensteanbieter die Organisation der Sendungen oder der nutzergenerierten Videos, auch mit automatischen Mitteln oder Algorithmen, bestimmt.

Die Inhalte des Streams sind nicht im MStV geregelt. Sie unterfallen somit den allgemeinen Bestimmungen des Datenschutzrechtes

([https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag\\_MStV.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf)).

### 3.3.4. Datenschutzrecht/Rechtsrahmen der Datenschutzgrundverordnung

Die Grundlage für die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen in Thüringen ist das Thüringer Datenschutzgesetz (ThürDSG) vom 6. Juni 2018. Die Thüringer Kommunen unterliegen als Teil der Exekutive gem. § 2 Abs. 1 S. 1 ThürDSG dessen Anwendungsbereich. Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist nach dem Gesetz nur zulässig, soweit eine Rechtsvorschrift sie erlaubt, zwingend voraussetzt oder die Betroffenen eingewilligt haben.

Soweit Videodaten betroffen sind, ist das KunstUrhG vorrangig, so dass das Thüringer Datenschutzgesetz keine Anwendung findet, da das Bundesrecht dem Landesrecht vorgeht.

Da bei der Internetübertragung nur der öffentliche Sitzungsteil betroffen ist, können auch hier die Vorgaben des Thüringer Datenschutzgesetzes nicht greifen.

Die in den öffentlichen Sitzungen gegebenen Informationen einschließlich der personenbezogenen Daten werden grundsätzlich einer unbestimmten Anzahl von Personen bekannt gemacht.

Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt besteht z.B. die praktisch mögliche Begrenzung auf eine beschränkte Zahl anwesender Zuschauer, bedingt durch die Größe des Sitzungsraumes. Diese hat nicht das Ziel, den Nicht-Anwesenden und der Öffentlichkeit Informationen bzw. Daten vorzuenthalten. Sie stellt eben nur eine faktische und nicht rechtliche Grenze des Öffentlichkeitsgrundsatzes dar.

Im Ergebnis ist das Thüringer Datenschutzgesetz sowohl bei den Videodaten als auch der inhaltlichen Behandlung der personenbezogenen Daten Dritter bei öffentlichen Gremiensitzungen nur subsidiär aber nicht allein maßgebend.

Der Thüringer Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (TLfDI) führte im 12. Tätigkeitsbericht 2016/2017 aus: „Nach derzeitiger Rechtslage ist die Veröffentlichung von Live-Mitschnitten von Ratssitzungen sowohl durch die Kommune selbst als auch in deren Auftrag datenschutzrechtlich unzulässig. Jedoch sind in eigener Verantwortung handelnde Medienunternehmen unter der Voraussetzung, dass das Persönlichkeitsrecht der bei der Sitzung anwesenden Personen nicht durch die Berichterstattung beeinträchtigt wird, berechtigt, von Stadtratssitzungen auch im Internet in Bild und Ton zu berichten.“

Geprüft werden muss auch das Spannungsfeld zur Datenschutzgrundverordnung. Das Ziel der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ist der Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.

Art. 4 lit. 1 DSGVO versteht unter personenbezogenen Daten „*alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann*“;

Mit „Verarbeitung“ wird in der DSGVO folgendes gemeint: „*jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang (...) im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten*“ bezeichnet, wie „*das Erheben, Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, der Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung*“;

Nach datenschutzrechtlichen Grundsätzen ist grundsätzlich jede Verarbeitung personenbezogener Daten verboten. Es gibt aber auch hier Ausnahmen. Nur bei Vorliegen eines ausdrücklich in der DSGVO angeführten Erlaubnistatbestandes ist eine Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig.

Die Verwendung personenbezogener Daten in einer öffentlichen kommunalen Gremiensitzung fallen unter diese Erlaubnistatbestände:

- 1.** Vorliegen einer ausdrücklichen Einwilligung (Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO),
- 2.** die Verarbeitung der personenbezogenen Daten erfolgt aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung (Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO),
- 3.** die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt (Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO),

In der kommunalen Praxis wird eine ausdrückliche schriftliche Einwilligung der betroffenen Personen nur im Ausnahmefall vorliegen, es sei denn, diese wird im Vorfeld der Sitzung eingeholt.

#### **Das Fallbeispiel Nr. 1 scheidet aus Praktikabilitätsgründen meist aus.**

Die rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten der von der Angelegenheit betroffenen Person - und damit die Beibehaltung der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzung - kann aber (Einzelfallprüfung!) möglicherweise damit argumentiert werden, dass diese Verarbeitung aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung des Gemeinderates erfolgt und/oder für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt geschieht. So weist die Thüringer Kommunalordnung zahlreiche Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches den Kommunen zur selbständigen Erledigung zu.

Durch diese Zuweisung kann von rechtlicher Verpflichtung des Gemeinderates/Kreistages/Stadtrates ausgegangen werden, die genannten Angelegenheiten in öffentlichen Sitzungen zu behandeln. Dieser kommunale Zuständigkeitskatalog hat die Rechtsqualität als „Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegen“ (Fallbeispiel Nr. 3).

#### **Einzelprobleme:**

##### **Veräußerung von unbeweglichem Vermögen und der Abschluss von Verträgen**

Derartige Angelegenheiten könnten datenschutzrechtlich einschlägig sein, da bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (z. B. Name und Anschrift des Käufers oder des Vertragspartners sowie weitere Vertragsinhalte) dem Datenschutzrecht der betroffenen Person entgegenstehen könnte. Deshalb wäre hier die Einhaltung der Vorgaben des Thüringer Datenschutzgesetzes zu prüfen.

Danach hat jeder, insbesondere auch im Hinblick auf die Achtung seines Privat- und Familienlebens, Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht. Das Bestehen eines solchen Interesses ist jedoch ausgeschlossen, wenn Daten infolge ihrer allgemeinen Verfügbarkeit oder wegen ihrer mangelnden Rückführbarkeit auf den Betroffenen einem Geheimhaltungsanspruch nicht rechtfertigen würden.

Dies trifft unstrittig für (Kauf-)Vertragsdaten, z.B. weil der Kaufvertrag dem Grundbuchsregister vollinhaltlich vorzulegen ist und nach grundbücherlicher Durchführung von jedem im Grundbuchsregister eingesehen werden kann. Ob für Personen, die mit der Kommune einen Vertrag schließen wollen, ein höheres schutzwürdiges Interesse daran besteht, dass diese Angelegenheit unter Ausschluss

der Öffentlichkeit erörtert und beschlossen wird, als für die Öffentlichkeit auf Information darüber, an wen und zu welchen Konditionen Verträge geschlossen werden, wird in der Regel im Rahmen der Rechtsgüterabwägung zu Gunsten der Interessen der Öffentlichkeit auszulegen sein.

Gleiches gilt auch für die Vergabe von kommunalen Zuschüssen, insbesondere wenn diese an juristische Personen gezahlt werden. Dabei ist zu beachten, dass die DSGVO die Verarbeitung von Daten ohnehin nur für natürliche, nicht aber für juristische Personen normiert. Zudem sind kommunale Zuschüsse keine schützenswerten Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes, da diese ohnehin allgemein verfügbar sind. So sind kommunale Zuschüsse nach gesellschaftsrechtlichen Vorschriften zu veröffentlichen, z. B. in einem Jahresabschluss oder in Geschäftsunterlagen, die im Wege des Handelsregisters für jeden einsehbar wären.

Die Verwendung personenbezogener Daten in der Behandlung von kommunalen Angelegenheiten bedeutet nicht, dass solche Angelegenheiten grundsätzlich im nichtöffentlichen Teil einer Gremiensitzungen zu behandeln sind. Dagegen sprechen aber der verfassungsrechtliche Grundsatz der Öffentlichkeit, die aufgezeigten Ausnahme- und Erlaubnistatbestände der DSGVO sowie die Verpflichtung, im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen. In der Folge können also auch bei der Videoübertragung öffentlicher Gremiensitzungen durchaus auch Tagesordnungspunkte einbezogen werden, bei denen persönliche Daten Dritter Verwendung finden.

#### **Veröffentlichung von Niederschriften kommunaler Gremien im Internet**

Die Thüringer Kommunalordnung enthält keine ausdrückliche Regelung zur Veröffentlichung von Niederschriften im Internet. Wenn jedoch die betreffenden kommunalen Gremiensitzungen live im Internet übertragen werden, dann muss auch die diesbezügliche Niederschrift einer Veröffentlichung im Internet zugänglich sein. Eine aus „Datenschutzgründen“ vorgenommene Unkenntlichmachung („Schwärzung“) von personenbezogenen Daten in der Niederschrift wäre dann auch nicht geboten, weil durch die vorherige Liveübertragung ohnehin eine Personalisierung von Informationen erfolgte.

Eine diesbezügliche Korrektur an der Niederschrift käme einem unzulässigen, nachträglichen Eingriff in die Öffentlichkeit der Sitzung gleich.

Auch gilt zu beachten, dass die Einsichtnahme in die genehmigten Niederschriften öffentlicher Gremiensitzungen ohnehin jedem gestattet ist §42 Abs. 3 ThürKO (§112 für Landkreise). Dieses Recht kann nach Auffassung des Autors auch nicht durch „Schwäzungen“ bei der Veröffentlichung im Internet eingeschränkt werden.

Es gilt letztlich der Grundsatz: eine einmal öffentliche Sitzung, muss auch öffentlich bleiben, erst recht, wenn sie live im Internet übertragen wurden.

### **3.4. Technische und organisatorische Maßnahmen zum Schutz der Persönlichkeits- und Datenschutzrechte**

Bei der Videoübertragung von öffentlichen Gremiensitzungen sind technische und organisatorische Maßnahmen erforderlich, um im Ergebnis einer Rechtsgüterabwägung die (Persönlichkeits-)Rechte der Anwesenden zu wahren und vor Missbrauch zu schützen. Aufnahmen aus dem Zuschauerbereich sollten trotz der konkludenten Einwilligung der Zuschauer, auf ein Minimum reduziert werden, da sie ohnehin für die Zwecke der Bürgernähe und Transparenz der Sitzungsarbeit nicht erforderlich sind.

Darüber hinaus könnten die Bildauflösung und Bildwechselfrequenz auf ein niedriges Maß begrenzt werden. Auch hier besteht keine Notwendigkeit, dass hochauflösende Aufnahmen im Internet übertragen werden, bei denen unter Umständen jedes visuelle Detail erkennbar ist.

Daneben kann der potentielle Nutzerkreis des Streaming-Angebots durch so genannte IP-Filter örtlich eingegrenzt werden.

Internetanschlüsse sind regelmäßig einer bestimmten IP-Adresse zugeordnet, die eine Länderkennung enthält. Durch den Einsatz sog. Geo-IP-Sperren kann einen Abruf des Streams ausschließlich für Rechner aus Deutschland gestattet werden. Außerdem sollte erwogen werden, der Sitzungsleitung die Option einzuräumen, den Stream jederzeit zu unter- oder im Einzelfall auch vollständig abzubrechen. Möglich ist auch, die Sitzung mit einer Zeitverzögerung von wenigstens 30 Sekunden zu übertragen, um der Sitzungsleitung eine angemessene Reaktionszeit zu verschaffen. Eine solche zeitlich Verzögerung schafft für die Nutzer des Live-Streams in der Praxis keine Nachteile. (vgl. Weiher 2014: S. 31).

### 3.5. Mögliche kommunale Regelungen in der Hauptsatzung/Geschäftsordnung

Das Live-Streaming ist aus rechtlicher Sicht also auch ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung durch die Kommunen unter Bedingungen möglich. Die formlose Einwilligungslösung ist für alle Sitzungsteilnehmer grundsätzlich als angemessene und zumutbare Lösung anzusehen, auch wenn sie für die kommunalen Mandatsträger und Wahlbeamten nicht zwingend notwendig erscheint.

Da in Thüringen eine eindeutige gesetzliche Regelung fehlt, muss im Rahmen der Auslegung und Abwägung zwischen verschiedenen Rechtsgütern immer am Einzelfall entschieden werden. Dies gilt in besonderem Maße für die Aufzeichnung und Übertragung der Einwohnerfragestunde, die nunmehr in Thüringen nach § 15 Abs. 1a ThürKO im Regelfall verpflichtend ist.

Bei der Einwohnerfragestunde sind die Persönlichkeitsrechte in weit stärkerem Maße betroffen als bei der Aufzeichnung der Beiträge kommunaler Amts-

träger. Hier sollte die Einwilligung der Fragenden zur Aufzeichnung und Übertragung immer aktiv abgefordert werden.

Alternativ könnte aber auch von einer Übertragung der Einwohnerfragestunde abgesehen werden. Dieser Verzicht erhöht zwar die Rechtssicherheit, ist aber auch ein Verlust an Inhalten der Internetübertragung, auch weil gerade Einwohnerfragen auf aktuelle Probleme in der Kommunen verweisen. Dieser Problematik könnte aber mit einer schriftlichen, im Zweifel anonymisierten Bereitstellung der Inhalte entgegengewirkt werden. Wie bereits an andere Stelle ausgeführt, werden Regelungen in der Hauptsatzung empfohlen. Dies schließt eine Regelung in der Geschäftsordnung nicht aus. Diese sind nur im Einzelfall rechtlich angreifbarer.

## 4.

## KOMMUNALPOLITISCHE PRAXISBEISPIELE

Auch wenn rechtliche Aspekte der Einzelfallauslegung bedürfen, kann die Liveübertragung öffentlicher Gremiensitzungen die Funktionalität der Sitzungskultur nur dann steigern, wenn die Arbeit aller Beteiligten sachlich, konstruktiv und zielgerichtet bleibt. Verweigerungs- und Blockadehaltungen werden immer zum Scheitern führen.

Für den politischen Auftrag der kommunalen Gremien sind sachbezogene, aber auch kontroverse Debatten von grundsätzlicher Bedeutung. Die Sitzungs- und Debattenkultur in den kommunalen Gremien hängt auch maßgeblich von den äußeren Rahmenbedingungen ab, unter denen die Sitzung stattfindet. Die Auswirkungen des Live-Streamings auf die praktische Arbeit in den kommunalen Vertretungsgremien sind bisher empirisch noch nicht abschließend belegbar. Die bisher wenigen Praxisbeispiele lassen erkennen, dass durch die Liveübertragung der öffentlichen Sitzungen die Gremienarbeit nicht erkennbar eingeschränkt wird. Das Verhalten der kommunalen Mandatsträger, Wahlbe-

amten sowie Gäste hat sich nach der Einführungsphase im Vergleich zur vorherigen Zeit kaum geändert. Auch das rhetorische Niveau hat sich nicht spürbar zum (Positiven oder) Negativen verändert. Es gibt auch keine wahrnehmbare Zurückhaltung der Anwesenden bzgl. der Redebeiträge.

Erkennbare Missbrauchsfälle durch Dritte sind nicht bekannt. In den sozialen Netzwerken sind Videomitschnitte öffentlicher kommunaler Gremiensitzungen bisher keine besonders oft gesehene oder weiter vertretende Formen. Das öffentliche Interesse an den Sitzungen ist durch die Option der Videoübertragung nicht erkennbar gestiegen. Kommunen, die bisher die Videooption für die öffentlichen Gremiensitzungen genutzt haben, wollen darauf nicht wieder verzichten. Auch dies belegt die Tendenz hin zur Akzeptanz.

Für eine abschließende Bewertung fehlt aber eine größere Anzahl von Praxisbeispielen.

Live-Streaming könnte dazu beitragen, im Wege einer stärkeren Modernisierung kommunalpolitischer Strukturen der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken. Auch ist die technische Umsetzung des Livestreams innerhalb des Sitzungsraums relativ störungsarm gestaltbar und somit einer Verhaltensbeeinflussung der Anwesenden entgegenzuhalten. Außerdem handelt es sich in der Praxis regelmäßig um medienerfahrene, kameraerprobte Kommunalpolitiker (vgl. Weiher 2014: S. 32).

#### 4.1. Beispiel 1: Die Bundesstadt Bonn

Die Sitzungen des Bonner Stadtrates werden seit dem 20. Oktober 2009 für die Öffentlichkeit nur noch als Live-Stream auf der Website der Stadt angeboten. Die Stadt verfügt damit über einen der längsten Erfahrungszeiträume auf dem Gebiet des Live-Streamings kommunaler Sitzungen.

Zum Einsatz kommt eine flexible Kamera, die neben Nahaufnahmen vom Rednerpult auch Übersichtsaufnahmen aus dem Plenarsaal und Zuschauerbereich ermöglicht. Sitzungsübergreifende Nutzerstatistiken des Angebots werden nicht gefertigt. Nach Angaben der Verwaltung seien aber während einer Sitzung im Schnitt 60 bis 70 Nutzer gleichzeitig zu verzeichnen. Bei den Zugriffen sollen in der Regel wohl zwischen 200 und 250, in einigen Ausnahmefällen auch bis zu 600 verschiedene IP-Adressen pro Sitzung registriert worden. Die Nachfrage sei seit der Einführung des Angebots weitestgehend unverändert geblieben. Die Zulassung des Live-Streams hängt für jede Sitzung von der Zustimmung aller Betroffenen ab. So fragt der Oberbürgermeister vor jeder Sitzung, ob es Einwände der Stadtvertreter oder sonstiger Betroffener gegen die Internetübertragung gäbe.

Nach Angaben des Ratsbüroleiters sind seit Beginn der Übertragungen noch keine Einwände gegen die Übertragung erhoben worden. Veränderungen in Bezug auf die Debatten- und Sitzungskultur des Rates habe er seitdem nicht feststellen können. Professionalität, Redefluss und Beitragshäufigkeit der Redner erscheinen unverändert (vgl. Weiher 2014: S. 33).

#### 4.2. Beispiel 2: Der Landkreis Vorpommern-Greifswald

Seit dem 10. September 2012 werden auch im Landkreis Vorpommern-Greifswald Sitzungen auf der kreiseigenen Website zunächst als Live-Stream angeboten und im Anschluss auch als Video-On-De-

mand bereitgestellt. Im Unterschied zum Bonner Live-Stream ist die Kamera hier ausschließlich auf das Rednerpult fixiert. Bei jeder Sitzung ist das Einverständnis der anwesenden Kreistagsmitglieder einzuholen. Nach Auskunft des Kreistagsbüros seien bislang keine Widersprüche gegen das Streaming aufgetreten. Aus Sicht des CDU-Kreistagsfraktionsvorsitzenden habe die Einführung des Streamings auch hier keinerlei Effekte auf die Arbeit im Kreistag gezeigt. Bei den eigenen Redebeiträgen fühle er sich nicht durch die Kamera gestört. Auch innerhalb der CDU-Fraktion seien diesbezüglich keine Beschwerden aufgetreten. Auch die Vorsitzenden der Kreistagsfraktionen SPD und Die Linke konnten unabhängig voneinander keine Verhaltensbeeinflussung einzelner Mitglieder am Rednerpult bemerken (vgl. Weiher 2014: S. 34). Bedenken hinsichtlich des Störungscharakters äußerte der Kreistagsvorsitzende jedoch beim Einsatz einer flexiblen Kamera, die auch den Plenarsaal erfassen kann.

#### 4.3. Beispiel 3: Landeshauptstadt Erfurt

##### **Live-Übertragung der Stadtratssitzungen im Internet durch die Zeitungsgruppe Thüringen (ZGT) DS 0497/11**

Bereits 2011 beschloss der Erfurter Stadtrat:

*„1. Der beantragten Live-Übertragungen der Stadtratssitzungen im Internet als Live-Stream, ohne Speicherung der Daten durch die Zeitungsgruppe Thüringen (ZGT, heute Funkenmediengruppe) bzw. des durch sie beauftragten technischen Dienstleisters, wird unter folgenden Bedingungen zugestimmt, die einen ordnungsgemäßen Ablauf der Stadtratssitzung gewährleisten sollen:*

- *Die Kameraposition und die technischen Rahmenbedingungen werden vor der jeweiligen Stadtratssitzung durch das Hauptamt festgelegt. Es darf nur der jeweilige Redner am Rednerpult und das Präsidium hinter dem Rednerpult aufgezeichnet werden.*
- *Eine Aufnahme der Zuschauer-Empore und des Stadtratssitzungssaales ist nicht zulässig.*
- *Durch die Verwaltung wird der ZGT vor Beginn der Stadtratssitzung mitgeteilt, welche Personen einer Übertragung widersprochen haben. In der Sitzung können durch die Stadtratsvorsitzende weitere Personen benannt werden. Diese Personen dürfen nicht gefilmt werden.*
- *Im Übrigen ist die ZGT für die rechtmäßige Live-Übertragung der Stadtratssitzung verantwortlich.*

*2. Der Oberbürgermeister wird beauftragt die Umsetzung mit der ZGT abzustimmen.“*

**Der Beschluss wurde wie folgt begründet:**

Die Zeitungen Thüringer Allgemeine, Thüringische Landeszeitung und Ostthüringer Zeitung möchten mit Live-Übertragungen von Stadtratssitzungen das Informationsangebot für ihre Leser und Onlinenutzer erweitern und haben bei der Stadtverwaltung Erfurt einen entsprechenden Antrag auf Übertragung der Stadtratssitzung gestellt. Dazu soll der öffentliche Teil der Stadtratssitzung als Livestream auf den Onlineportalen der ZGT eingestellt werden. Die bei der Übertragung entstehenden Aufnahmen dienen ausschließlich der Verwendung auf den Internetportalen der ZGT.

Gemäß § 15 (6) der Geschäftsordnung für den Stadtrat sind Aufnahmen in Bild und Ton zulässig und bedürfen der Zustimmung des Hauptausschusses. Der Antragsteller hat einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Als Ablehnungsgrund kann nur ein konkurrierendes Rechtsgut von erheblichem Gewicht für den Ausschluss einer über die Saalöffentlichkeit hinausgehenden Medienöffentlichkeit in Betracht kommen.

Mit einem solchen Gewicht kann dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit voraussichtlich nur das öffentliche Interesse an der – von Wirkungen der Medienöffentlichkeit unbeeinflussten - Funktionsfähigkeit des Gemeinderates entgegengehalten werden. Die hierzu ergangenen Entscheidungen und Rechtsauffassungen sind widersprüchlich. Es wird vertreten, dass eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebes gehöre (so z. B. BVerwG, Urteil vom 03.08.1990). Eine Übertragung der Ratssitzung tangiert nach dieser Ansicht den ordnungsgemäßen Ablauf einer Sitzung.

Zudem verweist die Stadtverwaltung Erfurt auf eine Entscheidung des VG Saarlouis (Urteil vom 25.03.2011). Demnach haben sich Stadtratsmitglieder der Öffentlichkeit zu stellen und müssen eine Übertragung grundsätzlich hinnehmen. Nach hiesiger Rechtsauffassung ist dies jedoch nicht uneingeschränkt auf Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung übertragbar.

Zu den Stadtratssitzungen werden regelmäßig Mitarbeiter/innen aus den verschiedensten Fachbereichen der Stadtverwaltung hinzugezogen.

Diese müssen eine Beobachtung im Wege der Videoaufzeichnung und Übertragung durch die Medienöffentlichkeit nicht hinnehmen. Gleiches gilt für

Bürger/innen und hinzugezogene Sachverständige, denen in der Stadtratssitzung ein Rederecht erteilt wird. Im Ergebnis wird daher eine Einschränkung der Videoaufzeichnung auf den jeweiligen Redner am Rednerpult und das dahinterliegende Präsidium mit der Sitzungsleitung auferlegt. Aufgrund der unklaren Rechtslage sollte eine Videoaufzeichnung darüber hinaus nur möglich sein, wenn der jeweilige Redner dieser nicht widerspricht.

Auf Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Erfurter Stadtrat antwortet der Oberbürgermeister im Juli 2021 in der Drucksache 1062/21 wie folgt und traf damit eine aktuelle Einschätzung zur Videoübertragung von öffentlichen Stadtratssitzungen:

**Frage 1.:**

*Welcher Evaluierungsbedarf besteht aus Sicht des Oberbürgermeisters zur DS 0497/11, um auch künftig die Liveübertragung von Stadtratssitzungen im Internet rechtssicher zu ermöglichen?*

**Antwort:**

Ein Evaluierungsbedarf wird nicht gesehen. Grundlage für die Implementierung der Live-Übertragung war seinerzeit ein Antrag der Zeitungsgruppe Thüringen, die im Rahmen der durch Art. 5 Abs. 2 GG bzw. Art. 11 Abs. 2 ThürVerf verbrieften Pressefreiheit und des damit verbundenen Rechts auf freie Berichterstattung eine Erweiterung des Angebotes für ihre Leserinnen und Leser schaffen wollte. Das Verfahren hat sich bewährt und wurde auch mehrfach als regelkonform beschrieben (vgl. Punkt 5.27 des 10. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (TLfDI) und 6.2 des 12. Tätigkeitsberichts des TLfDI).

**Frage 2.**

*Welche gesetzlichen Vorgaben sind derzeit über der Liveübertragung von Stadtratssitzungen im Internet zu beachten und wie sind diese gegeneinander nach welchen Grundsätzen abzuwägen?*

**Antwort:**

Der TLfDI führt im o. g. 12. Tätigkeitsbericht aus 2016/2017 hierzu Folgendes aus: „Nach derzeitiger Rechtslage ist die Veröffentlichung von Live-Mitschnitten von Ratssitzungen sowohl durch die Kommune selbst als auch in deren Auftrag datenschutzrechtlich unzulässig. Jedoch sind in eigener Verantwortung handelnde Medienunternehmen unter der Voraussetzung, dass das Persönlichkeitsrecht der bei der Sitzung anwesenden Personen nicht durch die Berichterstattung beeinträchtigt wird, berechtigt, von Stadtratssitzungen auch im Internet in Bild und Ton zu berichten.

Eine andere rechtliche Einschätzung ergibt sich auch mit der jüngsten Änderung der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) aus meiner Sicht nicht. Wie in den Anwendungshinweisen des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 13.04.2021 zum 6. Gesetz zur Änderung der ThürKO zu entnehmen ist, sind bei einer Übertragung einer Sitzung die gleichen datenschutzrechtlichen Voraussetzungen zu beachten. Es fehlt schlicht an einer Rechtsgrundlage in der ThürKO, um eine Liveübertragung – ohne die vorher erteilte ausdrückliche Zustimmung jeder einzelnen aufgezeichneten bzw. aufzeichnenden Person (Stadtratsmitglieder, Beigeordnete, Verwaltungsbedienstete) einholen zu müssen – datenschutzrechtlich einwandfrei gewährleisten zu können. Weiterhin würde der Stadtverwaltung Erfurt hierfür die nötige technische Ausstattung und die personellen Kapazitäten fehlen. Das derzeit gewählte und bewährte Verfahren im Rahmen des Presserechts mit der Zeitungsgruppe Thüringen sollte daher beibehalten werden.

### Frage 3.:

Welche Vollzugsprobleme sind mit Blick auf die DS 0497/11 aufgetreten und wie wurden diese rechtskonform gelöst?

### Antwort:

Nach Einschätzung der Verwaltung hat es zu keiner Zeit „Vollzugsprobleme“ gegeben, da insbesondere eine datenschutzkonforme Lösung gewählt wurde.

### 4.4. Beispiel 4: Weimar

In Weimar gab es seit 2011 zahlreiche Beschlussinitiativen zur Einführung der Internetübertragung von Stadtratssitzung (z.B. DS 145/2011, DS 366/2014, DS 366a/2014, Prüfauftrag vom 24.11.2014, DS 2017/103/A (Antragsteller: B90/Grüne), DS 2019 / 057 / F vom 06. 03. 2019). Nach diesen Anträgen sollten die Stadtratssitzungen auch in Weimar künftig als Video-Livestream übertragen werden. Medienpartner sollte dabei Radio Lotte sein.

Das Bürgerradio hat sich Ende 2018 die entsprechende Übertragungstechnik angeschafft. Der erste Test erfolgte in der Januarsitzung 2019 des Stadtrates.

Ein weiterer Test folgte in der März Sitzung 2019.

### § 8 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Weimar i. d. F. d. 2. Änderung 25.09.2017

(3) Die Berichterstattung über den öffentlichen Teil der Stadtratssitzung durch Presse, Rundfunk, Fern-

sehen und andere Medien ist uneingeschränkt gestattet. Dies schließt das Recht auf dazu notwendige Ton- und Bildaufzeichnungen inklusive direkter und zeitversetzter Übertragungen ein.

(4) Die Bildaufzeichnungen dürfen keinen störenden Einfluss auf die Mitglieder des Stadtrates bei Wortergreifung und auf den Sitzungsverlauf ausüben. Die Vorsitzende kann bei Störungen durch die Bildaufzeichnungen deren Fortsetzung für die jeweilige Sitzung zeitweilig oder völlig untersagen.

Zur Übertragung der Einwohnerfragestunde bzw. wer die Übertragung durchführt, werden in der Geschäftsordnung keine gesonderten Regelungen getroffen.

Grundsätzlich ist die Geschäftsordnung so zu interpretieren: Da die Einwohnerfragestunde auch zum öffentlichen Sitzungsteil gehört, kann diese auch im Internet live übertragen werden, weil diese Übertragung nicht explizit von der Geschäftsordnungsregelung ausgeschlossen wird.

Die Geschäftsordnung regelt auch kein Veto-Recht einzelner Stadträte gegen die Internetübertragung.

### 4.5. Beispiel 5: Gera

Im Stadtrat Gera ist die Liveübertragung der Gremiensitzungen in der Geschäftsordnung geregelt:

Auszug GO, § 6 **Öffentlichkeit der Sitzungen:**  
(gültig seit 06/2021):

(7) Zur Protokollsicherung erfolgt eine Schallaufzeichnung der Sitzungen des Stadtrates. Weiterhin wird der öffentliche Teil der Stadtratssitzungen fernsehtechnisch aufgenommen und im Thüringer Medienbildungszentrum gesendet sowie im Internet zur Verfügung gestellt, sofern der Stadtrat im Einzelfall nichts anderes beschließt. Die Rechte des einzelnen Stadratsmitglieds bleibt unberührt.

Die Einwohnerfragestunde wird nicht in der Übertragung einbezogen. Bei der Kameraeinstellung wird gesichert, dass nur eine Frontaufnahme des Präsidiums plus des jeweiligen Redners gezeigt und aufgezeichnet wird.

(<https://unser.gera.de/stadtrat/livestreaming/>).

### 4.6. Weitere Praxisbeispiele: **Bayreuth, Hohen Neuendorf, Uelzen, Rostock, Gladbeck, München, Jena**

#### **Bayreuth**

Hier gibt es seit 2017 die Liveübertragung der Gremiensitzungen. Die Übertragung wurde öffentlich ausgeschrieben, eine ortsansässige Firma erhielt den Zuschlag. Es gibt zwei Kameras und eine Konferenzanlage. Es wird immer nur ein Redner gefilmt. Die Kosten pro Sitzung betragen rund 2.300 EUR. Die Zugriffe liegen zwischen 700 und 1.700 pro Sitzung. Die durchschnittliche Dauer des Zusehens beträgt 20 Minuten.

#### **Hohen Neuendorf**

Die Internetübertragung erfolgt über eine fest installierte Kamera mit sechs Bildeinstellungen. Es werden unter 100 Zugriffe pro Sitzung registriert. Die Kosten betragen rund 120 EUR pro Sitzung (plus einmalige Anschaffungskosten für die Kamera).

#### **Uelzen**

Hier werden Hybridsitzungen abgehalten, seit Februar 2021 auch für die Öffentlichkeit.

Interessierte müssen sich anmelden und bekommen einen Link für die Zuschaltung. Die Übertragung erfolgt also nur für angemeldete Nutzer via Internet. Es werden neben dem Stadtrat auch die öffentlichen Ausschusssitzungen per Video zugänglich gemacht.

#### **Rostock**

In Rostock werden selbst die Sitzungen der Ortsteilräte live im Internet übertragen. Es gab 4.200 EUR einmalige Anschaffungskosten für die Technik. Die laufenden Kosten sind minimal.

#### **Gladbeck**

Videoübertragung der Sitzungen gibt es seit 6. Juni 2019. Die Aufzeichnungen sind 12 Monate auf der städtischen Internetseite abrufbar. Es gibt eine feste Kamera. Es werden nur der Redner und die Sitzungsleitung aufgenommen.

#### **München**

Die Videoübertragung der Stadtratssitzungen gibt es seit 2013. Es gibt im Durchschnitt ca. 1000 Live-nutzer und 500 Aufzeichnungsnutzer pro Sitzung. Zwei fest installierte Kameras kommen zum Einsatz. Die technische Übertragung sichert ein externer Dienstleister, wobei die Sendeleitung aber durch das städtische Presseamt wahrgenommen wird. Nur die Redner werden aufgezeichnet, müssen einer Aufzeichnung jedoch auch zustimmen. Zum Ein-

satz kommt das Bildformat: 4 : 3. Es gibt keine Kameratechniken zu den Stadträten und Zuschauern.

#### **Jena**

In Jena wird auch die Einwohnerfragestunde in Bild und Ton übertragen

(<https://rathaus.jena.de/de/livestream-stadtratssitzung>).

### 4.7. Rechtliche Bewertung/Beurteilung der Praxisbeispiele

Die Rechtsqualität der kommunalen Entscheidungen zur Videoübertragung öffentlicher Gremiensitzungen ist sehr differenziert. Im Regelfall gibt es nur Beschlussfassungen. Öffentliche Ausschusssitzungen sind bisher nur im Einzelfall in die Videoübertragung im Internet eingeschlossen. Die Erfahrungen der dokumentierten Praxisbeispielen lassen die Tendenz erkennen, dass die Verhaltensbeeinflussung der kommunalen Wahlbeamten und Mandatsträger weitaus geringer ausfällt, als zunächst vermutet. Eine Zurückhaltung oder zusätzliche Motivation der Redner konnte nicht belegt werden. Auch der Umstand, dass gegen das Streaming bisher keinerlei Widersprüche aufgetreten sind, lässt auf eine hohe Akzeptanz der anwesenden Mandatsträger und Wahlbeamten schließen. Es gab bisher keine Initiativen zur Abkehr dieses Übertragungsmodells.

Zu einem Rechtsstreit führte das Streamen der Sitzungen von Stadtverordneten in Schwerin, (Mecklenburg-Vorpommern). Weil die Stadtverordnetenversammlung sicherstellen wollten, dass zum Beispiel Versprecher in Reden sich nicht unbedingt auf YouTube wiederfinden sollten, wurde in der Hauptsatzung festgelegt, dass die Sitzungen zwar im Internet übertragen, dort aber nicht aufgezeichnet oder gespeichert werden dürfen. Weil der Fraktionsgeschäftsführer einer Wählergruppe dennoch die Rede eines Stadtverordneten aus dem Livestream mitschnitt und auf seiner Facebookseite veröffentlichte, verklagte ihn die Stadt vor dem Amtsgericht Rostock und bekam im Februar 2019 Recht. Das Gericht hielt fest, dass die Urheberrechte der Sitzungen des Kommunalparlaments tatsächlich bei der Stadt liegen, und die Kommune durchaus das Recht hat, eine Weiterverwendung der Bilder im Internet zu untersagen.

Ein spürbar höheres Interesse der Öffentlichkeit am Sitzungsgeschehen ist durch die Liveübertragung der Sitzungen im Internet (noch) nicht erkennbar. Missbrauchsfälle durch Dritte, die immer wieder befürchtet werden, traten bisher auch nicht auf oder wurden nicht öffentlich.

# 5. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Übertragung von Sitzungen kommunaler Gremien im Internet ist eine weitere Möglichkeit, mehr Transparenz zu schaffen, den Bürgerservice zu erweitern und damit der Tendenz bürgerferner Politikentscheidungen entgegen zu wirken. Rechtlich ist die Liveübertragung von kommunalen Gremien im Internet möglich, wenn dabei die Persönlichkeitsrechte der Anwesenden durch die Kommunen ausreichend beachtet werden. Nach Auffassung des Thüringer Datenschutzbeauftragten dürfen die Kommunen in Thüringen diese Übertragungen nicht in Eigenregie durchführen, weil hierzu eine ausdrückliche kommunalrechtliche Ermächtigung fehlt. Vielmehr müssen die Kommunen Dritte damit beauftragen. Diese Rechtsauffassung teilt der Autor nicht.

Das Thüringer Kommunalrecht enthält zwar keine ausdrückliche Ermächtigung zur Liveübertragung von kommunalen Gremiensitzungen im Internet, aber eben auch kein Verbot. Ohne gesetzliches Verbot dürfen die Kommunen diese Übertragungen selbst technisch und organisatorisch umsetzen. Dies ist ein „Ausfluss“ der Organisationshoheit als Bestandteil der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie. Das nach aktueller Rechtslage und Rechtsprechung verfassungs- und datenschutzrechtlich gebotene Erfordernis einer Einwilligung der Teilnehmer\*innen für diese Übertragung (zumindest tendenziell) ist jedoch nicht nur umständlich, aufwendig und wenig zweckmäßig, sondern oft in der kommunalen Praxis eine zu hohe Hürde.

Nicht Gegenstand der Untersuchung war die Option der Geltendmachung einer Diskriminierungsgefahr durch die Wahlbeamten und Mandatsträger, die sich grundsätzlich gegen das Live-Streaming wenden.

Um hier die Verfahren zu vereinfachen und Rechtssicherheit für die Kommunen zu erhöhen, muss der Gesetzgeber eine formell-gesetzliche Befugnis für das Live-Streaming durch die Gemeinden und Landkreise in die Kommunalverfassung aufnehmen. Wie bereits mehrfach erwähnt, ist als Befugnisnorm eine Regelung in Hauptsatzung oder Geschäftsordnung zu wählen. Orientierung könnte dabei eine Klausel in §36 Abs. 3 der Brandenburgischen Kommunalverfassung (BbgKVerf) bilden.

## **§36 Abs. 3 BbgKVerf**

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 Bildaufzeichnungen nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung zustimmen.

*(Hinweis: die hier enthaltene Zustimmungspflicht aller anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung wird vom Autor für nicht notwendig erachtet. Zumindest darf einem einzelnen kein Vetorecht eingeräumt werden. Denkbar wäre eine Regelung, wonach für den Fall, dass ein Mitglied der Videoübertragung widerspricht, technisch zu sichern ist, dass der Widerspruchsführer von der Übertragung nicht erfasst wird. Doch selbst diese Einzelregelung ist aus Sicht des Autors nicht begründet, eben weil kommunale Wahlbeamte und Mandatsträger Personen des öffentlichen Interesses sind und damit die allgemeinen Persönlichkeitsrechte, insbesondere das Recht auf informelle Selbstbestimmung nicht umfassend greift.)*

Möglich wäre auch eine Orientierung an der Regelung in §28 Abs. 1 der Landkreisordnung von Rheinland-Pfalz (RPLKO)

## **§28 RPLKO**

**(1)** Die Sitzungen des Kreistags sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Über Anträge, einen Beratungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Die in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit unverzüglich bekannt zu geben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen. 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 Kreistags zustimmen.“

*(Hinweis: Die Zustimmung aller anwesenden Kreistagsmitglieder betrifft nach Überzeugung des Autors nur den Fall, dass es keine Regelung in der Hauptsatzung gibt).*

2016 wurde das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz in **§ 64 Abs. 2** geändert. Film- und Tonaufnahmen von den Mitgliedern der Kommunalvertretung sind in Niedersachsen zulässig, soweit die Hauptsatzung eine ausdrückliche Regelung trifft. Die kommunalen Mandatsträger haben aber ein Recht darauf zu verlangen, dass die Aufnahme ihres Redebeitrags sowie deren Veröffentlichung der Aufnahme. Von der Gesetzesneuregelung ausdrücklich umfasst ist auch das Livestreaming von öffentlichen Ratssitzungen. Es dürfen dabei aber nur Mitglieder der Kommunalvertretung erfasst werden, keine Zuschauer oder Verwaltungsmitarbeiter. Es ist in Niedersachsen aber auch zulässig, die Sitzungsleitung im Bild zu zeigen und auch Ausschusssitzungen dürfen im Internet live übertragen werden.

Sollen auch Gäste durch die Liveübertragung erfasst werden, müssen die Betroffenen eine eigene schriftliche Einwilligung erteilen. Ferner sind organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die es den kommunalen Mandatsträgern ermöglichen, zu signalisieren, dass die Aufnahme und Veröffentli-

chung des eigenen Redebeitrags nicht gewünscht wird, ohne dass das Anzeigen als solches von der jeweiligen Bild- und Tonaufzeichnung erfasst wird. Die Kommunen sollten sich darüber im Klaren sein, dass über das Internet veröffentlichte oder bereitgestellte Aufzeichnungen nicht ohne Weiteres vollständig gelöscht werden können.

Die positiven Effekte des Live-Streamings für die Öffentlichkeit sind klar erkennbar. Dass hierdurch die kommunale Gremienarbeit unzumutbar beeinträchtigt wird, ist im Rahmen einer Abwägung nicht begründ- und belegbar.

Die Liveübertragung kommunaler Gremiensitzungen im Internet ist unstrittig mit organisatorischen und finanziellen Aufwendungen für die Kommunen verbunden. Diese Kosten und Aufwendungen sind den Demokratiekosten zuzurechnen. Hinsichtlich der Höhe sind diese Kosten gemessen an den jährlichen Gesamtausgaben der Kommunen aber sehr „überschaubar“ und keinesfalls als Ablehnungsargument tauglich.

Internet-Portale mit umfangreichen Serviceangeboten für den Bürger sind werden bereits gegenwärtig von den Kommunen praktisch angewendet. Sehr unterschiedlich ist dabei die Nutzung dieser Angebote durch die Bürger\*innen und die Öffentlichkeit. Eine aktuelle geringe Nutzung und Nachfrage der Angebote sollte nicht zum Anlass genommen werden, die Liveübertragung der kommunalen Gremiensitzungen infrage zu stellen.

## 6. FORMULIERUNGSVORSCHLAG für Hauptsatzung/Geschäftsordnung

Der Formulierungsvorschlag für die kommunale Hauptsatzung oder Geschäftsordnung berücksichtigt die aktuellen Tendenzen der Rechtsprechung und gibt insofern nicht in allen Punkten die Rechtsauslegung des Autors wieder:

### **„Übertragung der öffentlichen Sitzungen**

**(1)** Die öffentlichen Teile der Sitzungen des Gemeinderates/Kreistages und der beschließenden Ausschüsse können in Bild- und Ton und ohne jour-

nalistisch-redaktionelle Bearbeitung im Internet übertragen. Im Falle einer Übertragung ist ein Medienunternehmen bzw. dessen Dienstleister mit der Umsetzung zu beauftragen.

**(2)** Es wird nur der öffentliche Teil der Sitzung übertragen. Die Kameraführung ist auf das Rednerpult und den Sitzungsleiter zu begrenzen. Die Regelung in Absatz 4 bleibt davon unberührt. Die Einwohnerfragestunde ist von der Übertragung ausgenommen.

(Alternativ: Die Einwohnerfragestunde darf vollständig oder in Teilen übertragen werden, wenn die Fragenden damit einverstanden sind. Die Einverständniserklärung ist vor Beginn der Einwohnerfragestunde schriftlich gegenüber dem Sitzungsleiter abzugeben.)

**(3)** Der Vorsitzende informiert die Anwesenden vor Beginn jeder Sitzung über Form und Art der Aufnahmen, sowie die Reichweite und Speicherung der Übertragung.

Anschließend bittet er die Anwesenden um die Anzeige des Widerspruchs zur Übertragung. Der Nichtwiderspruch ist als Einwilligung zu bewerten.

**(4)** Von der Übertragung dürfen nur Personen erfasst werden, die vorher ihre Einwilligung erteilt haben. Die Einwilligung in die Übertragung kann (ausgenommen der in Abs. 2 genannten Personen) grundsätzlich formlos erteilt werden. Sie ist nur wirksam, wenn sie auf der freien Entscheidung der Betroffenen beruht.

**(5)** Die Übertragung der Sitzung ist nur zulässig, soweit dem nicht auf Antrag ein Drittel der anwesenden Mitglieder in geheimer Abstimmung widersprochen wird.

**(6)** Der Vorsitzende kann die Übertragung zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Anwesenden oder aus sonstigen wichtigen Gründen im Einzelfall ab- bzw. unterbrechen. Zur Gewährleistung dieses Rechtes wird die Aufnahme mit einer Zeitversetzung von wenigstens 30 Sekunden übertragen.“

# 7.

## VORSCHLAG

### für einen Beschlussantrag zur Einführung der Internetübertragung von öffentlichen kommunalen Gremiensitzungen

#### **„Direktübertragung (Stream) der Gremiensitzungen**

Die Verwaltung wird beauftragt, die rechtlichen, finanziellen und technischen Voraussetzungen zur Übertragung des öffentlichen Teils der Gremiensitzungen (und der Einwohnerfragestunde) per Direktübertragung („Livestream“) im Internet zu prüfen.

Das Ergebnis soll in der nächsten Sitzung (Alternativ: zeitnah) vorgelegt werden, so dass auf dieser Grundlage eine Beschlussfassung darüber erfolgen kann, ob und unter welchen Voraussetzungen die öffentlichen Gremiensitzungen künftig aufgenommen und live im Internet übertragen werden können.“

## Anlage – Literaturverzeichnis/weiterführende Literatur

*Busch, Thomas:*

Zur urheberrechtlichen Einordnung der Nutzung von Streaming Angeboten, in: GRUR, Köln 2011

*Büscher, Mareile/ Müller, Judith:*

Urheberrechtliche Fragestellungen des Audio-Video-Streamings, in: GRUR, Köln 2009

*Dieckmann, Jochen:*

Zur Zulassung von Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen in Gerichtssälen: „Drum prüfe, wer sich ewig bindet !“, in: NJW, Frankfurt 2001

*Die Medienanstalten:*

Medienstaatsvertrag, [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag\\_MStV.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf) (Stand: 06.09.2021)

*Heckmann, Dirk (Hrsg.)/Geuer, Ermano/  
Pfeifer, Monika,*

Zulässigkeit eines Internet-Livestreams aus Gemeindevertretungen, in: jurisPR-ITR, Vol. 15, Saarbrücken 2012

*Jarass, Hans Dieter:*

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Grundgesetz, in: NJW, Frankfurt 1989

*Jarass, Hans Dieter/ Pieroth, Bodo:*

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 12. Auflage, München 2012

*Klar, Manuel:*

Datenschutzrecht und die Visualisierung des öffentlichen Raums, Berlin 2012

*Libertus, Michael:*

Die Einwilligung als Voraussetzung für die Zulässigkeit von Bildnisaufnahmen und deren Verbreitung, in: ZUM, München 2007

*Oğlakcioğlu, Mustafa Temmuz:*

Der Videostream und seine urheberstrafrechtliche Bewertung, in: ZIS, Gießen 2012

*Roßnagel, Alexander/ Schnabel, Christoph:*

Aufzeichnung und Übertragung von Lehrveranstaltungen – Datenschutz- und urheberrechtliche Grundla-

gen, in: DUD, Vol. 33, Wiesbaden 2009

*Schnabel, Christoph:*

Das Recht am eigenen Bild und Datenschutz, in: ZUM, München 2008

*Stadt Gera:*

<https://unser.gera.de/stadtrat/livestreaming/> (Stand: 06.09.2021)

*Stadt Jena:*

<https://rathaus.jena.de/de/livestream-stadtratssitzung> (Stand 06.09.2021)

*Stober, Ralf,:*

Zur Tonaufzeichnung in öffentlichen Gemeinderatsitzungen, in: DVBl, Köln 1976

*von Coelln, Christian:*

Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt: Rechtliche Aspekte des Zugangs der Medien zur Rechtsprechung im Verfassungsstaat des Grundgesetzes, Tübingen 2005

*Wandtke, Artur-Axel/ Bullinger, Winfried (Hrsg.)/  
bearb. von Michael Fricke (u.a.):*

Praxiskommentar zum Urheberrecht, 3. Auflage, München 2009

*Weichert, Thilo:*

Datenschutz bei Internetveröffentlichungen, in: VuR, Baden-Baden 2009

*Weiher, Stephan:*

Live-Übertragung von öffentlichen Kreistagsitzungen Rechtliche Probleme und Auswirkungen auf die politische Praxis in Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg 2014

*Wohlfarth, Jürgen:*

Ratsarbeit unter laufender Kamera – Saal- oder Medienöffentlichkeit?, in: LKRZ, Baden-Baden 2011

*Zilkens, Martin:*

Datenschutz in der Kommunalverwaltung, 3. Auflage, Berlin 2011

*Frank Kuschel*

**DIE THÜRINGENGESTALTER**

Kommunalpolitisches Forum Thüringen e.V.

Frank Kuschel

# Arbeit mit Hauptsatzungen und Geschäfts- ordnungen

in den Thüringer Kommunen

Erläuterungen  
zum Thüringer  
Kommunalrecht

