



Unsere Akte
18090

Kurzgutachten

Rechtliche Bewertung des Vorhabens einer Neuregelung von Film- und Tonaufnahmen / Änderung des § 4a der Hauptsatzung für den Landkreis Marburg-Biedenkopf sowie Aufnahme eines § 7a in die Geschäftsordnung für den Kreistag des Landkreises Marburg-Biedenkopf

I. Aktueller Status

1. Gegenwärtig hat die Regelung von Film- und Tonaufnahmen in § 4a der Hauptsatzung für den Landkreis Marburg-Biedenkopf folgenden Wortlaut:

§ 4a Film- und Tonaufnahmen

(1) In öffentlichen Sitzungen des Kreistages und seiner Fachausschüsse sind Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung oder der Übertragung im Internet zulässig.

RECHTSANWÄLTE

JOACHIM NIKOLAUS
STEINHÖFEL

REINHARD HÖBELT

TELEFON (040) 44 45 99
TELEFAX (040) 44 07 06

e-mail

mail@steinhoefel.de

ABC-STRASSE 38
20354 HAMBURG

COMMERZBANK HAMBURG
KTO 82 522 80
BLZ 200 400 00
IBAN
DE03 2004 0000 0825 2280 00
BIC COBADEFFXXX

Die Film- und Tonaufnahmen sind der oder dem Vorsitzenden vor Beginn der Sitzung anzuzeigen.

Die Medienvertreterin oder der Medienvertreter hat auf Verlangen der oder des Vorsitzenden einen Nachweis über ihre oder seine Berechtigung zu führen.

(2) Film- und Tonaufnahmen seitens der Kreisverwaltung sowie für eigene Zwecke des Landkreises sind vom Kreistagsvorsitzenden zu genehmigen. Dieser Genehmigung kann der Kreistag widersprechen.

2. Aktueller Änderungs- und Neuregelungsantrag

Auf Antrag des Abgeordneten Detlef Ruffert (SPD-Fraktion) für Satzungs- und Geschäftsordnungs-Änderungen betreffend Film- und Tonaufnahmen im Kreistag soll die Regelung neu gefasst und durch eine zusätzliche Neuregelung in der Geschäftsordnung für den Kreistag des Landkreises Marburg-Biedenkopf ergänzt werden.

Dem Antrag zufolge soll der neu gefasste § 4a folgenden Wortlaut erhalten:

§ 4a Film- und Tonaufnahmen

(1) In öffentlichen Sitzungen des Kreistages und seiner Ausschüsse sind Film- und/oder Tonaufnahmen durch journalistisch-redaktio-

nell gestaltete Medien, deren Inhalt und Verbreitungsart dazu bestimmt und geeignet ist, zur öffentlichen Kommunikation und Meinungsbildung beizutragen, mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig, sofern das betroffene Gremium den Film- und/oder Tonaufnahmen zu Sitzungsbeginn nicht mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder widerspricht. Die Film- und Tonaufnahmen sollen der oder dem Vorsitzenden des betroffenen Gremiums spätestens drei Tage vor Beginn der Sitzung angezeigt werden.

Die Medienvertreterin oder der Medienvertreter hat auf Verlangen der oder des Vorsitzenden einen Nachweis über ihre oder seine Berechtigung vorzulegen.

(2) Film- und Tonaufnahmen in öffentlichen Sitzungen des Kreistages und seiner Ausschüsse seitens der Kreisverwaltung mit dem Ziel der Veröffentlichung oder für eigene Zwecke des Landkreises sind von der/dem Vorsitzenden zu genehmigen. Dieser Genehmigung kann das betroffene Gremium mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder widersprechen.

(3) Nähere Bestimmungen zur Frist für die Anzeige der Film- und Tonaufnahmen, zur Anerkennung des Berechtigungsnachweises sowie zu Einschränkungen der Aufnahmen durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Kreistages oder seiner Ausschüsse regelt die Geschäftsordnung für den Kreistag des Landkreises Marburg-Biedenkopf.

Der Geschäftsordnung für den Kreistag des Landkreises Marburg-Biedenkopf soll folgende Neuregelung hinzugefügt werden:

§ 7a Nähere Regelungen zu den in der Hauptsatzung zugelassenen Film- und/oder Tonaufnahmen

(1) Als Medienberechtigungsnachweis im Sinne von § 4a der Hauptsatzung ist insbesondere Folgendes zugelassen:

- Der bundeseinheitlich(e) Presseausweis, der von einem vom Deutschen Presserat anerkannten Verband ausgestellt wurde.
- Ein auf die jeweilige Sitzung bezogener Auftrag eines Presse-Mediums im Sinne der Hauptsatzung zur Anfertigung der Film- und/oder Tonaufnahmen.
- Ein auf die jeweilige Sitzung bezogener Auftrag eines Online-Mediums im Sinne der Hauptsatzung zur Anfertigung der Film- und/oder Tonaufnahmen.

Bei einem Online-Medium muss auf der genannten Website ein Impressum bereitgestellt werden, aus dem die Identität der Anbieterin/des Anbieters ersichtlich ist. Online-Medien die kein Impressum bereithalten, können keine Rechte als Medienvertreterin oder Medienvertreter geltend machen.

(2) Die Film- und/oder Tonaufnahmen sollen der oder dem Vorsitzenden innerhalb der in der Hauptsatzung festgelegten Frist vor Beginn der Sitzung angezeigt werden. Von der Einhaltung dieser Frist kann abgesehen werden, wenn die Film- und/oder Tonaufnahmen

aus aktuellem Anlass erfolgen. Die Entscheidung darüber trifft die/der Kreistagsvorsitzende. Gegen ihre/seine Entscheidung kann der Kreistag angerufen werden, der abschließend entscheidet.

(3) Soweit die Aufnahmen die Funktionsfähigkeit des Kreistages oder seiner Ausschüsse beeinträchtigen können, kann die/der Vorsitzende die Aufnahmen im Einzelfall beschränken. Eine Beschränkung ist insbesondere hinsichtlich Standort, Zeit, Dauer und Art der Aufnahmen möglich. Sofern eine Beschränkung nicht ausreicht, um die Funktionsfähigkeit des Kreistages oder seiner Ausschüsse zu gewährleisten, kann die/der Vorsitzende die Aufnahmen vollständig untersagen. Das betroffene Gremium kann der Untersagung mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder widersprechen.

3. Aussetzung der Neuregelung

Die unter 2. dargestellten Neufassungen sollten auf der Kreistagssitzung des Kreistages des Landkreises Marburg-Biedenkopf am 20. Mai 2022 zur Abstimmung gestellt werden. Mit der Begründung, der Hessische Landkreistag und das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hätten signalisiert, dass dieses Thema aufgrund seiner Bedeutung für alle hessischen Landkreise einer grundsätzlichen rechtlichen Überprüfung bedürfe, soll die Neufassung der aktuellen Hauptsatzung vorläufig ausgesetzt werden, bis eine Einschätzung des Hessischen Landkreistages bzw. des Ministeriums vorliegt.

4. Bisher abgelehnte Anträge auf Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen

Bereits unter Geltung des derzeitigen § 4a der Hauptsatzung für den Landkreis Marburg-Biedenkopf wurde eine Anzeige beabsichtigter Film- und Tonaufnahmen mit dem Ziel der Veröffentlichung im Internet als ungerechtfertigt zurückgewiesen, mit der Begründung der Anzeigende sei abgesehen von dessen medialer Tätigkeit zugleich auch Angehöriger des Kreistages, diese Personalunion schließe die Zulässigkeit von Film- und Tonaufnahmen aus, da eine „unabhängige und freie Berichterstattung“ nicht gewährleistet werde.

Darüber hinaus wurde eine weitere Anzeige beabsichtigter Film- und Tonaufnahmen mit der ergänzenden Begründung als ungerechtfertigt zurückgewiesen, auch der Pressekodex des Deutschen Presserates sehe in Ziff. 6 „Trennung von Tätigkeiten“ vor, dass auf eine Doppelfunktion des Journalisten hingewiesen werden müsse.

Mit dem vorliegenden Kurzgutachten soll die verfassungsrechtliche Zulässigkeit zentraler Elemente der zunächst beabsichtigten Neuregelungen sowie der aktuellen Begründung (en) der Verweigerung zur Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen in Sitzungen des Kreistages Marburg-Biedenkopf untersucht werden.

Im Ergebnis verstoßen zentrale Elemente der beabsichtigten Neuregelungen der Hauptsatzung für den Landkreis Marburg-Biedenkopf

sowie der Geschäftsordnung für den Kreistag des Landkreises Marburg-Biedenkopf gegen den grundrechtlichen Schutz der Meinungs- und Pressefreiheit des Art. 5 GG und sind damit verfassungswidrig.

Auch die schon erfolgte Zurückweisung einer Anzeige geplanter Film- und Tonaufnahmen im Rahmen einer Kreistagssitzung verstößt gegen die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, soweit die Versagung von Film- und Tonaufnahmen damit begründet wird, die Person, die diese Film- und Tonaufnahmen beabsichtige, sei Mitglied des Kreistags und gewährleiste keine „unabhängige und freie Berichterstattung“. Die Zurückweisung verstößt gegen die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 3 GG.

II. Rechtliche Bewertung

1. Öffentlichkeitsgrundsatz

Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaften, das sind etwa Kreistage aber auch die Stadt- und Gemeinderäte, sind grundsätzlich öffentlich. Insofern gilt das Prinzip der Sitzungsöffentlichkeit, welches das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Demokratieprinzip ergänzt, an das die Gemeinden und Kreise nach Art. 28 GG gebunden sind (vgl. Horn: Moderne Medien in Ratssitzung und Gerichtsverhandlung, ZJS 2012, 340).

Die Rechtsprechung verlangt von den kommunalen Vertretungskörperschaften, dass sie den Meinungs- und Willensbildungsprozess für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar machen. Bürger

sollen in die Lage versetzt werden, sich ein Bild von den Argumenten und Standpunkten einzelner Mandatsträger machen und Kritik an Entscheidungen der Vertretungsorgane üben zu können (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.12.1978 – XV A 1031/77).

Dieses Prinzip ist auch in § 52 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) verankert. Danach fasst die Gemeindevertretung ihre Beschlüsse grundsätzlich in öffentlichen Sitzungen. Zwar ist der Ausschluss der Öffentlichkeit im Einzelfall möglich, hierbei handelt es sich aber um einen Ausnahmefall dar, der dann zu begründen ist.

Solange eine Sitzung öffentlich zugänglich ist, ist auch den Medien der Zugang eröffnet. Ein Ausschluss von Medienvertretern zu einer öffentlich zugänglichen Sitzung wäre rechtswidrig. Der Schutz der Pressefreiheit umfasst den Schutz der Berichterstattung von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung (vgl. BVerfGE 10, 118 [121] = NJW 1960, 29; BVerfGE 91, 125 [134] = NJW 1995, 184; st.Rspr.). Erst der prinzipiell ungehinderte Zugang zur Information versetzt die Medien in den Stand, die ihnen in der freiheitlichen Demokratie zukommende Funktion wahrzunehmen.

Der Zugang zu öffentlichen Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaften ist jedoch kein mediales Sonderrecht. Der Zugang zu öffentlichen Sitzungen steht jedermann – auch Medienvertretern – offen.

2. Film- und Tonaufnahmen

Aus dem Prinzip der Sitzungsöffentlichkeit und der Verpflichtung, (auch) den Medien zu öffentlichen Sitzungen grundsätzlich ungehinderten Zugang zu ermöglichen, folgt rechtlich zunächst noch nicht, dass in den öffentlichen Sitzungen generell Film- und Tonaufnahmen zu ermöglichen sind.

Gem. § 52 Abs. 3 HGO kann in der Hauptsatzung bestimmt werden, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.

Aus dem Wortlaut der Regelung folgt, dass eine solche Bestimmung in der Hauptsatzung getroffen werden kann, aber nicht obligatorisch ist. Daraus folgt jedoch nicht, dass dann, wenn eine Hauptsatzung keine Regelung zu Film- und Tonaufnahmen enthält, derartige Aufnahmen nicht zulässig wären oder generell zu versagen wären.

Art. 5 I 2 GG schützt die Freiheit der Berichterstattung durch die Presse, Rundfunk und Film. Der Schutz dieser Medienfreiheiten umfasst die Freiheit der Berichterstattung von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung (vgl. BVerfGE 10, 118 [121] = NJW 1960, 29; BVerfGE 91, 125 [134] = NJW 1995, 184; st.Rspr.) und schließt die Gewährleistung des ungehinderten Zugangs zur Information ein, da erst dieser die Medien in den Stand versetzt, die ihr in der freiheitlichen Demokratie zu-

kommende Funktion wirksam wahrzunehmen (st. Rspr., vgl. BVerfGE, Beschluß vom 6.2.1979 - 2 BvR 154/78, NJW 1979, 1400; BVerfG, Beschluß vom 14.07.1994 - 1 BvR 1595/92, 1606/92, NJW 1995, 184; BVerfG, Beschluß vom 15. 3. 2007 - 1 BvR 620/07, NJW-RR 2007, 986).

Mit diesem grundrechtlichen Schutz ist es nicht zu vereinbaren, wenn die Ermöglichung von Film- und Tonaufnahmen schlicht davon abhängt, ob in die Hauptsatzung eine entsprechende Regelung aufgenommen wurde, wie noch das VG Kassel in der Entscheidung des Verfahrens 3 L 109/12 KS entschieden hat. Dies ergibt sich aus der Entscheidung des BVerwG im Verfahren 6 A 2.12 (AfP 2013, 355) – *Auskunftsanspruch gegenüber dem Bundesnachrichtendienst*. Darin führt das BVerwG aus (Rn. 27) :

„Art. 5 I 2 GG gewährleistet nicht nur ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe, sondern garantiert darüber hinaus in seinem objektivrechtlichen Gehalt die institutionelle Eigenständigkeit der Presse (BVerfGE 20, 162 [175 f.] = NJW 1966, 1603; BVerwGE 70, 310 [311] = Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 3, S. 7 = NJW 1985, 1655 = NVwZ 1985, 587 L). Der Gesetzgeber ist hieraus in der Pflicht, die Rechtsordnung in einer Weise zu gestalten, die der besonderen verfassungsrechtlichen Bedeutung der Presse gerecht wird und ihr eine funktionsgemäße Betätigung ermöglicht. Hierzu zählt auch die Schaffung von behördlichen Auskunftspflichten (vgl. BVerfGE 20, 162 = NJW 1966, 1603; BVerwGE 70, 310 [314] = Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 3, S. 10 = NJW 1985, 1655 = NVwZ 1985, 587 L), die es

der Presse erleichtern oder in Einzelfällen sogar überhaupt erst ermöglichen, ihre Kontroll- und Vermittlungsfunktionen zu erfüllen, die in der repräsentativen Demokratie unerlässlich sind.“

Und weiter (Rn. 29):

„Bleibt der zuständige Gesetzgeber untätig, muss unmittelbar auf das Grundrecht aus Art. 5 I 2 GG als Rechtsgrundlage für pressenspezifische Auskunftspflichten zurückgegriffen werden. Ohne einen solchen Rückgriff, der – was nach der Verfassungsordnung die Ausnahme bleibt – den objektivrechtlichen Gewährleistungsgehalt des Grundrechts in einen subjektivrechtlichen Anspruch umschlägt, liefe die Pressefreiheit in ihrem objektivrechtlichen Gewährleistungsgehalt leer.“

Diese Erwägung des BVerwG ist im Rahmen des konkreten Verfahrens auf den Bundesgesetzgeber bezogen, die Argumentation macht jedoch deutlich, dass es dem Gericht um das Verhältnis staatlicher Normsetzung zur funktionsgemäßen Betätigung der Medien geht. Räumt der Gesetzgeber den Medien kein Auskunfts- oder Zugangsrecht im Hinblick auf Informationen ein, führt das nicht dazu, dass dieses Zugangsrecht nicht existiert, das Zugangsrecht folgt dann vielmehr aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

So verhält es sich hier. Die vorläufige Aussetzung einer Neufassung der Hauptsatzung hat nicht zur Folge, dass Anspruch auf Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen solange nicht besteht, bis eine Neuregelung diese Möglichkeit explizit regelt. Vielmehr ergibt sich

ein Anspruch auf die Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Dies ist die Konsequenz aus der Entscheidung des BVerwG im Verfahren 6 A 2/12. Eine frühere Entscheidung des BVerwG im Verfahren 7 C 14/90, mit der ein unmittelbarer Anspruch auf Informationszugang aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG noch verneint wurde, ist damit überholt.

3. Versagung der Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen

Die Versagung der Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen ist begründungs- und rechtfertigungsbedürftig. Das Hausrecht als solches rechtfertigt es nicht, die Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen zu versagen (vgl. *Soering*, Presserecht, 5. Aufl., § 6 Rn. 3 a).

Mit Blick auf die grundlegende Bedeutung der Meinungsäußerungsfreiheit für den freiheitlich-demokratischen Staat verlangt das Bundesverfassungsgericht in gefestigter Rechtsprechung seit der Entscheidung im Verfahren 1 BvR 400/51 - Lüth, dass die die Meinungsfreiheit einschränkenden „allgemeinen Gesetze“ in ihrer das Grundrecht beschränkenden Wirkung ihrerseits im Lichte der Bedeutung dieses Grundrechts gesehen und so interpretiert werden müssen. Es findet eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, dass die "allgemeinen Gesetze" zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht der Meinungsfreiheit Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen.

Die schlichte Berufung auf das Hausrecht kann daher nicht das Recht auf Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen einschränken, welches in unmittelbarem Zusammenhang mit dem aus dem Demokratieprinzip folgenden Öffentlichkeitsgrundsatz kommunaler Vertretungskörperschaften steht und die Aufgabe hat, den Medien die Erfüllung ihrer in einer repräsentativen Demokratie unerlässlichen Kontrollfunktion zu ermöglichen.

Ebenso wenig kann der Hinweis auf eventuell betroffene Persönlichkeitsrechte von Mitgliedern einer kommunalen Vertretungskörperschaft den Ausschluss von Film- und Tonaufnahmen rechtfertigen.

Die Mitglieder eines Gemeinde- oder Kreistages üben durch ihre Mitwirkung eine öffentliche Funktion aus. Die Öffentlichkeit hat ein Recht darauf, sich ein Bild von den Mitgliedern einer kommunalen Vertretungskörperschaft zu machen, soweit diese in öffentlicher Sitzung zusammenkommen. Etwaige hieraus zu erwartende Beeinträchtigungen der Mitglieder der Vertretungskörperschaft hat das BVerfG in der Sache 1 BvR 1438/07 (NJW-RR 2007, 1416) in Bezug auf die Richter eines gerichtlichen Spruchkörpers wie folgt charakterisiert (aaO, Rn. 9):

„Hieraus zu erwartende Nachteile sind vorliegend jedoch bereits nicht ersichtlich und wögen jedenfalls gering.“

Wenn dies für Richter in Ausübung ihrer richterlichen Tätigkeit gilt, kann für ein Mitglied einer kommunalen Gebietskörperschaft im Rahmen der -öffentlichen Sitzungstätigkeit nichts anderes gelten.

Ebenso hat bereits das VG Saarlouis in der Entscheidung des Verfahrens 11 L 502/10 (AfP 2010, 518) entschieden:

„Im Rahmen dieser Abwägung kommt zunächst dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Ratsmitglieder - also deren Grundrechten aus Art. 1 und 2 GG - keine tragende Bedeutung zu (so auch BVerwG, Urteil vom 03.08.1990 - 7 C 14/90 -, zitiert nach juris). Grundrechte sind Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat und schützen die Sphäre des Bürgers vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt. Stadtratsmitglieder in ihrer Eigenschaft als Stadtratsmitglieder sind jedoch Inhaber eines öffentlichen Amtes und üben Kraft dieses Amtes eben diese hoheitliche Gewalt aus. Sie stehen daher dem Staat nicht als Bürger gegenüber, sondern besitzen die Stellung eines in die staatliche Organisation einbezogenen Amtsträgers (vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 02.07.1993 - 2 BvR 1130/93 -, NVwZ 1994, 56; zitiert nach juris). Daher sind sie in ihrer Eigenschaft als Stadtratsmitglieder nicht Grundrechtsberechtigte, sondern als Teil der vollziehenden Gewalt i. S. d. Art. 1 Abs. 3 GG, zu der auch die Gemeinden mit all ihren Organen und Organteilen gehören, Grundrechtsverpflichtete. Mithin ist es ihnen verwehrt, sich in ihrem Status als Mandatsträger auf eine Grundrechtsverletzung zu berufen.“

Diese Beurteilung befindet sich offenkundig im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, 1 BvR 1438/07 = NJW-RR 2007, 1416).

Schließlich kann die Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen auch nicht unter Berufung auf die abstrakte Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaft gerechtfertigt werden. Auch hierzu ist auf die Entscheidung des VG Saarlouis im Verfahrens 11 L 502/10 (AfP 2010, 518) zu verweisen. Dieses führt aus:

„Das aufgrund ihrer Sitzungsgewalt von der Ratsvorsitzenden geltend gemachte öffentliche Interesse daran, dass die Gemeindeverwaltung ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen kann (Funktionsinteresse), kann vorliegend ebenfalls zu keinem anderen Ergebnis führen. Es ist bereits nicht ersichtlich, dass der öffentlich tagende Stadtrat seine Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllen kann, wenn er dabei von einem privaten Rundfunksender gefilmt wird.“

Und weiter:

„Demokratische Kontrolle kann nur dann funktionieren, wenn im Rahmen der parlamentarischen Auseinandersetzungen die einzelnen Positionen ständig sichtbar gemacht werden, um sich für die Öffentlichkeit verständlich, nachvollziehbar und damit auch kontrollierbar zu machen. Der Besorgnis der Antragsgegnerin, dass weniger redegewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein der Aufzeichnung ihre Spontaneität verlieren, ihre Meinung nicht mehr geradeheraus vertreten oder „schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten“ (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 03.08.1990 - 7 C 14/90 -, a. a. O.), und so die Funktionsfähigkeit des Stadtrates beeinträchtigt wird, kann im Rahmen der

Rechtsgüter- und Verfassungswerteabwägung kein ausschlaggebendes Gewicht zugemessen werden. Hierfür spricht mit Gewicht, dass die Ratsmitglieder nicht in ihrer besonders geschützten Privatsphäre betroffen sind, sondern in ihrem Wirken als Mandatsträger auf kommunaler Ebene und Inhaber eines öffentlichen Amtes und damit in einer von ihnen selbst gewollten - sich in der Öffentlichkeit abspielenden - Sphäre, wo sie stets mit der Beobachtung durch diese Öffentlichkeit rechnen müssen, für die ihr Wirken als Stadtratsmitglied von Bedeutung ist. Sollten durch die Videoaufzeichnungen der Antragstellerin rhetorische Fehlleistungen, sprachliche Unzulänglichkeiten und/oder Gemütsbewegungen der Ratsmitglieder dauerhaft und ständig reproduzierbar konserviert werden, ist dies mit Blick auf den Entschluss des einzelnen Ratsmitgliedes, das öffentliche Amt auszuüben, hinzunehmen.“

4. Keine Versagung des Grundrechtsschutzes aufgrund „Doppelfunktion“

Die Versagung einer Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen kann nicht ohne Grundrechtsverstoß auf die Annahme gestützt werden, die „Doppelfunktion“ als Mitglied des Kreistages und als verantwortlicher Betreiber eines Online-Mediums stehe einer „unabhängige und freie Berichterstattung“ entgegen.

Das das Prinzip der Sitzungsöffentlichkeit gründet auf dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Es handelt sich nicht um ein

lediglich wenigen konkreten Medien eröffnetes Zugangsrecht, sondern um ein Öffentlichkeitsgebot, welches grundsätzlich „Jedermann“ den Zugang eröffnet (vgl. hierzu *Soering*, Presserecht, 5. Aufl., § 6, Rn. 3).

Die Anknüpfung an eine „Zulassung“ als Journalist stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als rechtlich zulässig dar. Die Freiheit der Meinungsäußerung und der daraus abgeleitete Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Informationen ergibt sich bereits aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und erfordert nicht die Zugehörigkeit zu den in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG aufgezählten klassischen Medienformen.

Die Beschränkung des Öffentlichkeitsgrundsatzes zu Lasten von Personen, die nicht als Angestellte oder freie Mitarbeiter von einem Medienunternehmen entsandt werden, widerspricht daher der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG sowie des Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat den Wortlaut:

- (1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.
- (2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.

– Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia).“

Der Umstand, dass der Kläger des Ausgangsverfahrens kein Berufsjournalist ist, steht der Bejahung „journalistischer Tätigkeiten“ aus der Sicht des EuGH demgemäß nicht entgegen, da es für den EuGH entscheidend ist, dass der Betreffende das streitgegenständliche Video auf einer Website publiziert mit dem Zweck verbreitet hat, „Informationen, Meinungen oder Ideen in der Öffentlichkeit zu verbreiten“.

Damit werden nach Auffassung des EuGH „journalistische Tätigkeiten“ ausgeübt. Zweifelsfrei wird dies in der Ziff. 57 des Urteils dargelegt. Dort heißt es in den Entscheidungsgründen:

„Es muss nämlich die Entwicklung und die Vervielfältigung der Mittel zur Kommunikation und zur Verbreitung von Informationen berücksichtigt werden. Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, ist der Träger, mit dem die verarbeiteten Daten übermittelt werden – ob es sich um einen klassischen Träger wie Papier oder Radiowellen oder aber um einen elektronischen Träger wie das Internet handelt –, nicht ausschlaggebend für die Beurteilung, ob es sich um eine Tätigkeit „allein zu journalistischen Zwecken“ handelt (vgl. idS EuGH, ECLI:EU:C:2008:727 = EuZW 2009, 108 Rn. 60 – Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia).“

In der Bundesrepublik hat sich – soweit ersichtlich – noch kein Gericht an der Definition journalistischer Tätigkeiten versucht. Die

Prognose ist allerdings sicherlich gerechtfertigt, dass auch die deutschen Gerichte mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betonte, grundlegende Bedeutung der Meinungsfreiheit für eine freiheitliche Demokratie mit dem EuGH eine sehr weite Definition „journalistischer Tätigkeiten“ zugrunde legen und weiterhin – ebenfalls mit dem EuGH – die Unterscheidung zwischen „klassischen“ und elektronischen Medien nicht als ausschlaggebend einstufen werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der BGH erst jüngst in zwei Entscheidungen erkannt hat, dass sich auch eine Social Media-Plattform wie Facebook auf das Grundrecht der freien Meinungsäußerung des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG berufen kann (BGH, Urteil vom 29. 07.2021, III ZR 179/20 - *Unwirksame Nutzungsbedingungen eines sozialen Netzwerks für Hassrede*, Rn. 74; Urteil vom 29.07.2021, III ZR 192/20, Rn. 86).

Es kann daher nicht auf die berufliche Stellung und auch nicht auf gleichsam „offizielle Weihen“ eines von einer Journalistenvereinigung ausgestellten „Ausweises“ ankommen, ob sich eine Person auf die Schutzwirkungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG berufen kann. Entscheidend sind die ausgeübten Tätigkeiten, auf die der EuGH abstellt, mithin die öffentliche Verbreitung von Informationen, Meinungen oder Ideen.

Einem Kreistagsabgeordneten der zugleich eine Webseite betreibt, auf der er Beiträge zu politischen Themen publiziert, die Anfertigung von Film- und Tonaufnahmen die Berufung auf Art. 5 Abs. 1

Satz 1 GG zu versagen, kann daher vor der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland keinen Bestand haben.

5. Ziffer 6 des Pressekodex kein Versagungsgrund

Der vom Deutschen Presserat veröffentlichte Pressekodex enthält in Ziffer 6 die Regelung:

ZIFFER 6 – TRENNUNG VON TÄTIGKEITEN

Journalisten und Verleger üben keine Tätigkeiten aus, die die Glaubwürdigkeit der Presse in Frage stellen könnten.

Richtlinie 6.1 – Doppelfunktionen

Übt ein Journalist oder Verleger neben seiner publizistischen Tätigkeit eine Funktion, beispielsweise in einer Regierung, einer Behörde oder in einem Wirtschaftsunternehmen aus, müssen alle Beteiligten auf strikte Trennung dieser Funktionen achten. Gleiches gilt im umgekehrten Fall.

Der Pressekodex bildet die Grundlage für die Beurteilung der beim Deutschen Presserat eingereichten Beschwerden, vgl. <https://www.presserat.de/pressekodex.html>. Er ist darüber hinaus für die Rechtsprechung rechtlich nicht bindend.

Die Regelung in Ziffer 6 enthält eine Selbstverpflichtung zur Transparenz. Sie legitimiert jedoch weder die Behinderung der Berichterstattung, noch verbietet sie – wie sich schon aus dem Wortlaut ergibt – in irgendeiner Weise publizistische oder politische Tätigkeiten oder zwingt zu einer Entscheidung für entweder die eine, oder die

andere Tätigkeit. Die Berufung eines Kreistages auf den Presssekodex, um eine Berichterstattung zu unterbinden oder zu behindern, verkennt daher in grundlegender Weise die Bedeutung des Presssekodex und ist vor dem Hintergrund des Art. 5 Abs. 1 GG nicht zu rechtfertigen.

6. Verbot der Inhaltskontrolle

Schließlich verbietet sich die Verweigerung von Film- und Tonaufnahmen mit der Begründung, eine „unabhängige und freie Berichterstattung“ sei nicht gewährleistet.

Die Zulassung von Film- und Tonaufnahmen kann ohne Verstoß gegen die grundrechtlichen Verbürgungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht auf eine inhaltliche Bewertung gestützt werden, sei es im Vorwege als spekulativer Vorwurf, sei es nachträglich als Sanktion unliebsamer Berichterstattung. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG fallen Werturteile und Tatsachenbehauptungen unter den Schutz der Meinungsfreiheit, wenn und soweit sie zur Bildung von Meinungen beitragen, vgl. BVerfG NJW 2016, 2870; BVerfGE 85, 1 [15] = NJW 1992, 1439. Entsprechend betont das BVerfG, dass das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit jedermann das Recht gewährleistet, seine Meinung frei zu äußern: Jeder soll sagen können, was er denkt, selbst dann, wenn er keine nachprüfbaren Gründe für sein Urteil angibt oder angeben kann, vgl. BVerfGE 42, 163 (170 f.) = NJW 1976, 1680; BVerfGE 61, 1 (7) = NJW 1983, 1415. Es ist gerade der Sinn von Meinungsäußerungen, geistige Wirkungen auf die Umwelt ausgehen zu lassen, meinungsbildend und

überzeugend zu wirken. Deshalb sind Werturteile von Art. 5 Abs. 1 GG durchweg geschützt, ohne dass es darauf ankäme, ob die Äußerung “wertvoll” oder “wertlos”, “richtig” oder “falsch”, emotional oder rational begründet ist, vgl. BVerfGE 33, 1 (14 f.) = NJW 1972, 811; BVerfGE 61, 1 (7) = NJW 1983, 1415. Derselbe Maßstab gilt selbst für scharfe und übersteigerte Äußerungen, die grundsätzlich ebenso in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG fallen, weil andernfalls die Gefahr einer Lähmung oder Verengung des Meinungsbildungsprozesses drohte, vgl. BVerfG, NJW 1992, 2815, 2816; BVerfGE 82, 272 (282) = NJW 1991, 95.

Mit diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen wäre eine Verknüpfung der Zulassung von Film- und Tonaufnahmen unvereinbar, die an eine notwendig spekulativ bleibende Bewertung erst zukünftiger Veröffentlichungen anknüpft.

Bei Fragen stehen wir gerne zur Verfügung



Reinhard Höbelt

Rechtsanwalt