

10 | 2022

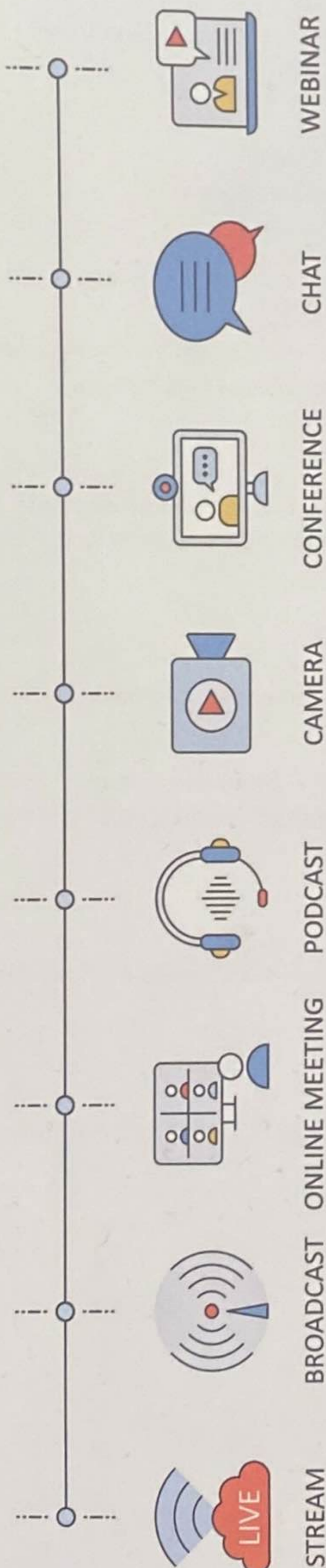
apf

ausbildung · prüfung · fachpraxis

Gesamtausgabe

Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung

LIVE STREAMING



Schwerpunkte

- ▶ Kommunen und agile Methoden: Digitalisierung
- ▶ Kommunen und Kommunalrecht: Livestreaming
- ▶ Umgang mit Stress im Beruf

Rubriken

das aktuelle thema

Marina Romaschin, M.Sc. | Dana-Sofia Jauss, B.A.

Auswirkungen agiler Methoden auf den Digitalisierungsprozess untersucht am Beispiel einer Kommune der Größenklasse 1 265

fachpraxis

Prof. Dr. Oliver Junk | Matthias Wiener

Livestreaming und On-demand-Verfügbarkeit von kommunalen Gremiensitzungen – Zu den notwendigen Ergänzungen des Kommunalrechts in den Ländern 279

Michael Ottl, LL.M.

Aktuelles aus dem Personalamt – Das neue Nachweisgesetz und die Frist zur Erhebung einer Kündigungsschutzklage 284

prüfungsklausuren

Andreas Lenk

Kochen als Kunstgattung? Eine baurechtliche Betrachtung 287

Livestreaming und On-demand-Verfügbarkeit von kommunalen Gremiensitzungen

Zu den notwendigen Ergänzungen des Kommunalrechts in den Ländern

Vorbemerkung

„Die Sitzungen der Vertretung sind öffentlich“

Ein einfacher Satz, der sich in den Kommunalverfassungsgesetzen und Gemeindeordnungen der einzelnen Länder wiederfindet. Doch was heißt das konkret?

Nach dem bisherigen Verständnis finden Sitzungen der Vertretungen und ihrer Ausschüsse in einem Sitzungssaal statt, der den Zugang der interessierten Bevölkerung und der Medien im Rahmen der Platzkapazitäten – ggf. durch die Verteilung von Eintrittskarten – ermöglicht. Doch entspricht diese tradierte Auslegung dem aktuellen Verhalten und modernen Anforderungen der Bürgerschaft? Oder sollten bzw. müssen die Landesgesetzgeber die entsprechenden kommunalverfassungsrechtlichen Normen reformieren und den Livestream kommunaler Gremiensitzungen sowie deren Verfügbarkeit „on demand“ zur Pflicht machen? Diesen Fragen geht der folgende Beitrag nach.

A. Die Öffentlichkeit von Sitzungen der kommunalen Vertretungsorgane

Kommunale Gremiensitzungen sind grundsätzlich öffentlich.¹ Dieser Grundsatz ist tief im Kommunalrecht verankert und konkretisiert Anforderungen des Demokratie- (Art. 20 Abs. 1, 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 GG) und des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG).² Die Sicherstellung der Öffentlichkeit von kommunalen Gremiensitzungen hat somit Verfassungsrang und gewährleistet Transparenz, Kontrolle und Partizipation.

Tradierte Saalöffentlichkeit

Dieses Öffentlichkeitsgebot wird traditionell durch die Herstellung der sog. Saalöffentlichkeit sichergestellt, bei der die Öffentlichkeit mit ihren politischen Vertretern innerhalb eines Sitzungsraumes zusammentrifft.³ Der Öffentlichkeit muss dabei ein ungehinderter Zugang zum Sitzungsraum ermöglicht werden.⁴ Dies wird nicht nur als notwendig, sondern bisher auch als ausreichend erachtet, um den Verfassungsgeboten des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips gerecht zu werden.⁵ Naturgemäß hat ein Sitzungsraum aber nur begrenzte Kapazitäten, die Sitzung selbst ist orts- und termingebunden. Danach muss sich die Öffentlichkeit bisher richten. Dies bedeutet z. B., dass keine Zugangsmöglichkeit besteht, sollte das Platzangebot im Sitzungsraum erschöpft sein oder die Sitzung während der Arbeitszeit stattfinden.

B. Das Livestreaming und die Bereitstellung „on demand“ als zwingende Fortentwicklung

I. Veränderte Möglichkeiten zur Herstellung der Öffentlichkeit

Die digitale und leistungsfähige Informations- und Kommunikationstechnologie macht es inzwischen möglich, dass die Öffentlichkeit ergänzend auch durch die Übertragung von Bild- und Tonaufnahmen aus dem Sitzungsraum hergestellt werden kann.⁶ Diese erlaubt die zeit- und ortsungebundene Einbeziehung aller Interessierten. Übertragungen der Sitzungen kommunaler Ver-

* Prof. Dr. Oliver Junk studierte von 1996 bis 2001 Rechtswissenschaften in Marburg/Lahn und Bayreuth. Er hat mit einer kommunalrechtlichen Arbeit zum Thema „Das Konnexitätsprinzip in der Bayerischen Verfassung“ (2006) promoviert. Von 2002 bis 2011 war er ehrenamtlicher Stadtrat der Stadt Bayreuth, von 2011 bis 2021 hauptamtlicher Oberbürgermeister der Stadt Goslar. Seit Februar 2022 ist Prof. Dr. Oliver Junk mit der Vertretungsprofessur für Verwaltungsrecht, Schwerpunkt Kommunalrecht an der Hochschule Harz beauftragt. Matthias Wiener ist Abteilungsleiter der Finanzbuchhaltung bei der Stadt Dessau-Roßlau und Hochschuldozent für Öffentliche Finanzwirtschaft und Kommunalverfassungsrecht am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz. Daneben ist er Lehrbeauftragter und Fachkoordinator für Kommunales Haushalts- und Kassenrecht am Studieninstitut für Kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e.V.

- 1 Vgl. nur § 52 Abs. 1 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA), § 64 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG), Art. 52 Abs. 2 Art. 52 Bayerische Gemeindeordnung (BayGO), § 52 Abs. 1 Hessische Gemeindeordnung (HessGO).
- 2 Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kap. 7, Rn. 56; Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2018, Rn. 614; Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst, Landtag NRW, Digitale Gremiensitzungen in Kommunen, 26.08.2021, S. 8, abrufbar unter <https://bit.ly/digitaleGremiensitzungen>; Katz, Öffentlichkeit versus Nichtöffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen – am Beispiel von Grundstücksangelegenheiten, NVwZ 2020, 1076 (1076).
- 3 Vgl. dazu Weidemann, KommJur 2017, 281 (282).
- 4 Lange, a. a. O., Kap. 7, Rn. 57 m. w. N.; Gern/Brüning, a. a. O., Rn. 615; Grunke, Das Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen – ein Grundsatz kommunaler Demokratie, S. 5, abrufbar unter <https://bit.ly/Öffentlichkeit> (letzter Aufruf 14.08.2022).
- 5 Lange, a. a. O., Kap. 7, Rn. 56 ff.; Richter, Der Wandel des Öffentlichkeitsgrundsatzes in kommunalen Vertretungsorganen durch den Einsatz moderner Medien, 2018, S. 42 m. w. N., abrufbar unter <https://bit.ly/WandelÖffentlichkeitsgrundsatz> (letzter Aufruf 14.08.2022); Müller/Schliebs/Elmlinger, VBIBW 2021, 133 (134).
- 6 Kommunale Praxis, z. B. in Halberstadt, Braunschweig und Wolfsburg. Die Leistungsfähigkeit der Informations- und Kommunikationstechnologie wurde z. B. durch die Umstellung auf ausschließliche Onlinevorlesungen der Hochschulen während der Coronapandemie bewiesen.

tretungsorgane sind eine niederschwellige und effektive Möglichkeit, den Sitzungsverlauf zu verfolgen und sich gezielt zu einzelnen Tagesordnungspunkten zu- und abschalten zu können.⁷ Die Übertragung mittels Kamera- und Videotechnik ist über verschiedene Kanäle denkbar, sowohl über das Internet als auch das Fernsehen.

Livestreaming und On-demand-Streaming

Der Zugang der Bevölkerung zu diesen Medien war noch nie so einfach, z. B. durch Smartphones, Tablets und Laptops. Unterschieden wird zwischen On-demand-Streaming und Livestreaming.⁸ On-demand-Streaming ist die Bereitstellung der Inhalte zu jeder beliebigen Zeit nach Abschluss der Aufzeichnung.⁹ Livestreaming bedeutet die Bereitstellung in Echtzeit und parallel zur laufenden Sitzung.

II. Notwendigkeit von Übertragungen kommunaler Gremiensitzungen


1. Veränderte Öffentlichkeit

Öffentlichkeit unterliegt einem permanenten Wandel.

Im Hinblick auf das beschriebene Öffentlichkeitsgebot ist keine Differenzierung zwischen regionaler und weltweiter, digitaler und analoger, enger und erweiterter Öffentlichkeit erlaubt. Es gibt nur die (eine) Öffentlichkeit, die herzustellen ist. Insbesondere besteht kein Recht der kommunalen Mandatsträger auf eine (nur) regionale Öffentlichkeit.

a) Digitalisierung der Öffentlichkeit als Chance

Das Informations- und Kommunikationsverhalten der Bevölkerung hat sich dramatisch verändert.¹⁰

 In Deutschland sind inzwischen 94 % der über 14-Jährigen online, das sind etwa 67 Mio. Menschen.

2011 waren es knapp über 70 %, im Jahr 2000 noch nicht mal ein Drittel der Gesamtbevölkerung. Die durchschnittliche Internetnutzung stieg zwischen 2011 und 2021 von 137 auf 227 Minuten pro Tag.

Diese Zahlen hat die Coronapandemie nochmals erhöht. Die Deutschen waren im Jahr 2021 pro Woche im Durchschnitt neun Stunden länger online als im Jahr 2020.¹¹ Die Hauptinformationsquelle – auch für lokale Nachrichten – ist inzwischen das Internet. Mit großem Abstand stellen dabei Social-Media-Kanäle die wesentliche Nachrichtenquelle für Lokalnachrichten dar.¹²

b) Antworten auf das Zeitungssterben sind erforderlich

Das veränderte Informationsverhalten bildet sich auch in einer veränderten Medienlandschaft ab. Mit dem Fortschritt der Digitalisierung haben sich neue Medien gebildet.¹³ Neue Informationsplattformen sind entstanden. War die Lokalzeitung bis vor wenigen Jahren noch wichtigste Informationsquelle in den Städten und Gemeinden, kann sie heute diese Funktion nicht mehr bevorzugt übernehmen.¹⁴

Die klassische Lokalzeitung, die umfangreich über Sitzungen der Ortsräte, der Gemeinde- und Stadträte sowie der Kreisräte berichtet, hat heute deutlich weniger Präsenz.¹⁵ Die Auflagen aller Tageszeitungen in Deutschland haben sich seit 1995 halbiert.¹⁶ Besonders dramatisch ist die Entwicklung bei Lokal- und Regionalblättern.

Der im **Demokratieprinzip** verankerte Grundsatz der Zugänglichkeit von Informationen wird also durch klassische Printmedien und die Angebote zur Teilnahme an Präsenzsitzungen heute nicht mehr gewährleistet.¹⁷ Alle gesellschaftlichen Gruppen und Milieus können über analoge Kanäle und Medien nicht mehr erreicht werden.

2. Verändertes Öffentlichkeitsgebot

Diese veränderte Öffentlichkeit muss zu einer Neuinterpretation des Öffentlichkeitsgebotes führen und bedingt neue Pflichten für Kommunen und Landesgesetzgeber zu ihrer Herstellung.¹⁸

a) Leere Zuschauerreihen bei Ratssitzungen sind politisch wie rechtlich problematisch

Kommunale Gremiensitzungen vor leeren Zuschauerreihen sind nicht nur politisch problematisch. Vielmehr folgt aus der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips auch eine (verfassungs-)rechtliche Problematik, wenn die Kontrolle der Arbeit der Vertretungen und Teilhabe an den lokalen Themen nicht mehr möglich ist. Damit Einwohner und Bürger ihr unmittelbares Lebensumfeld begreifen und sich eine fundierte Meinung dazu bilden können, benötigen sie umfassende Informationen. Ohne niederschwellige, barrierefreie und attraktive Wege der Einsichtnahme und Teilhabe können rechtsstaatliche Kontrollmechanismen nicht funktionieren und es fehlt im Ergebnis an Legitimität kommunaler Selbstverwaltung. Die kommunale Praxis zeigt, dass das Interesse an Rats- und Ausschusssitzungen im besten Fall als sehr gering einzustufen ist. Berichte in Lokalzeitungen über lokale Themen konzentrieren sich zumeist auf größere Kommunen.

Aus den vorgenannten Erwägungen muss dem Öffentlichkeitsgebot durch eine Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu einer zeitgemäßen Wirkung verholfen – ein Booster für die Teilhabe geschaffen – werden.

7 Richter, a. a. O., S. 31 m. w. N.

8 Die Stadtratssitzung in Halberstadt am 07.07.2022 wurde z. B. über Youtube und Facebook live gestreamt.

9 Richter, a. a. O., S. 9 m. w. N.

10 Vgl. Weidemann, a. a. O., 281 (282).

11 Zum Ganzen: Süddeutsche Zeitung vom 30.04.2022, „Digitales Dauerfeuer“, S. 31, mit Verweis auf die Postbank-Digitalstudie 2021 sowie die ARD-ZDF-Onlinestudie 2022.

12 Das bestätigt auch eine Umfrage unter Studierenden des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz im Sommersemester 2022.

13 Jarren/Klinger, Öffentlichkeit und Medien im digitalen Zeitalter: zwischen Differenzierung und Neu-Institutionalisierung, S. 35, abrufbar unter <https://bit.ly/ÖffentlichkeitMedien> (letzter Aufruf 14.08.2022).

14 In Niedersachsen können amtliche Verkündigungsblätter deshalb ausschließlich und ohne einen zusätzlichen Hinweis in Printmedien online publiziert werden, weil der Landesgesetzgeber davon ausgeht, dass „Informationen zu kommunalen Satzungen und Verordnungen ... mittlerweile vorrangig auf der jeweiligen Internetseite der Kommunen gesucht“ werden und „die Bedeutung von gedruckten Ausgaben des Verkündigungsblatts ... in der Praxis dagegen deutlich abgenommen“ hat – vgl. Niedersächsischer Landtag, Drs. 18/9075, S. 17.

15 Vgl. dazu Erhardt, Zeitungssterben bedroht lokale Demokratie, KOMMUNAL vom 07.11.2018, abrufbar unter <https://bit.ly/3P0yKy0> (letzter Aufruf 14.08.2022).

16 Wochenzeitung „DIE ZEIT“ vom 13.04.2022: „Wenn Lokalzeitungen sterben und kein Reporter mehr kommt!“ S. 24 f.


17 Weidemann, a. a. O., 281 (281).

18 Ebd.

b) Analoge und digitale Wege zur Bürgerschaft suchen

Klarstellend ist zunächst festzuhalten, dass die Herstellung der Saalöffentlichkeit unabdingbar bleibt und somit der **Zugang zu öffentlichen Sitzungen** auch weiterhin **in Präsenz** möglich sein muss. Die Öffentlichkeit darf nicht allein über digitale Medien hergestellt und damit im Ergebnis Information und Partizipation allein über das Internet möglich gemacht werden.

Dann entstünde eine Kluft zwischen Menschen mit und ohne Möglichkeiten der Nutzung von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien („Digital Divide“). Teile der Bevölkerung – insbesondere ältere Menschen – wären von Zugang und Teilhabe ausgeschlossen. Es ist zu berücksichtigen, dass sechs Prozent der Bevölkerung – das sind beinahe vier Millionen Menschen – offline sind.¹⁹ Die Gesellschaft besteht nicht nur aus netzaffinen Menschen.

 Die Saalöffentlichkeit ist aber heute nicht mehr ausreichend.²⁰


Wie dargestellt, haben sich Informationsverhalten und Partizipationsbedürfnisse verändert. Die beschriebenen technischen Möglichkeiten erlauben es nicht nur, Sitzungen live zu streamen. Die Bereitstellung auf Abruf ist ebenso möglich und auch notwendig. So wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es nicht jedem Interessierten zeitlich möglich ist, die Sitzung der kommunalen Gremien live im Internet oder in Präsenz zu verfolgen. Hier ist nur an Beschäftigte im Einzelhandel, im Schichtdienst oder an Eltern kleiner Kinder zu denken, die i. d. R. zu gewöhnlichen Sitzungszeiten keine Möglichkeit haben, an der Sitzung teilzunehmen bzw. diese im TV oder Internet live zu verfolgen.

c) Ratssitzungen auch zum Abruf bereitstellen

Der interessierten Bevölkerung muss deshalb – neben dem Livestream – die Möglichkeit gegeben werden, die **Sitzungen auch zeitverzögert („on demand“)** abzurufen.²¹

Das hat zudem den Vorteil, direkt auf einzelne Tagesordnungspunkte zu springen, die Sitzung in höherer Geschwindigkeit anzuschauen oder zu pausieren. Durch (ggf. automatisch erstellte) Untertitel kann es außerdem Menschen mit Sprachbarrieren erleichtert werden, sich die Inhalte besser zu erschließen. Damit wird Partizipation in vielen Fällen erst möglich, in jedem Fall für alle attraktiver und auf die individuelle Lebenssituation des Einzelnen anpassbar.

Die Übertragung der kommunalen Sitzungen in das und die Verfügbarkeit im Internet ist damit zwingend, um Information und Teilhabe einer veränderten Öffentlichkeit und (teil-)digitalisierten Gesellschaft zu ermöglichen.

 Digitale Zugangsmöglichkeiten schränken das Öffentlichkeitsprinzip nicht ein, im Gegenteil, sie verstärken es.²²

Die Kommunen und die kommunalen Mandatsträger müssen sich dem vollzogenen Wandel der Öffentlichkeit stellen und die sich bietende Chance sehen und ergreifen, ihre lokale Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse verstärkt einzubinden.²³

C. Die Rechtslage in den Ländern

In den Ländern bestehen differenzierte Regelungen zur Aufzeichnung bzw. Übertragung kommunaler Gremiensitzungen – siehe dazu die Tabelle auf Seite 282.²⁴

Wie der Übersicht entnommen werden kann, fallen die Normen zur Bild- und Tonaufzeichnung sowie zur Bild- und Tonübertragung in den Ländern unterschiedlich aus. Während in *Baden-Württemberg, Bayern* und *Thüringen* keine Vorgaben gemacht werden, enthalten die Kommunalverfassungen von *Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen* und *Schleswig-Holstein* ausschließlich Regelungen zur Bild- und Tonaufnahme.

Die Länder *Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen* und *Sachsen-Anhalt* haben hingegen auch Regelungen zur Bild- und Tonübertragung, also der Möglichkeit eines Livestreams, getroffen.

Fehlende Antworten auf die veränderte Öffentlichkeit

Überraschend ist, dass die Landesgesetzgeber damit bisher keine ausreichenden Antworten auf die mit der veränderten Öffentlichkeit verbundenen Fragestellungen gegeben haben.

Ein Gebot von Livestreaming kommunaler Gremiensitzungen ist keiner Kommunalverfassung bzw. Gemeindeordnung zu entnehmen.

Vielmehr wird in den Ländern *Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen* und *Sachsen-Anhalt* durch den Gesetzgeber nur die Möglichkeit dazu aufgezeigt. Die Landesgesetzgeber sehen es damit – noch – als ausreichend an, das Verfassungsgebot der Öffentlichkeit kommunaler Gremiensitzungen allein über die Saalöffentlichkeit herzustellen.

Dies ist schon deshalb unverständlich, weil einige Landesgesetzgeber die veränderte Öffentlichkeit durchaus erkannt haben, selbst wenn sie bisher nur zögerlich mit Handlungsoptionen reagieren. So wurde z. B. in *Sachsen-Anhalt* und in *Niedersachsen* den Kommunen inzwischen die Möglichkeit eröffnet, ihre öffentlichen Bekanntmachungen auf der jeweiligen kommunalen Homepage rechtswirksam bekannt zu machen bzw. amtliche Verkündungen ausschließlich digital vorzunehmen.²⁵ Nach den Gesetzesbegründungen soll so „den modernen elektronischen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten und der rapide wachsenden Internetnutzung in der Bevölkerung Rechnung getragen“²⁶ werden.

19 Süddeutsche Zeitung, a. a. O.

20 Weidemann, ebd.; a. A. Müller/Schliebs/Elmlinger, a. a. O., 133 (135), die eine unzulässige Verkürzung des Öffentlichkeitsprinzips durch die Beeinträchtigung der Saalöffentlichkeit bei einem Livestream sehen.

21 Vgl. z. B. Leipzig, <https://bit.ly/ondemandLeipzig> (letzter Aufruf 14.08.2022).

22 Grzeszick, Digitale Sitzungen kommunaler Gremien, DVBl 6/2022, 336 (340) m. w. N.

23 So auch Weidemann, a. a. O., 281 (285).

24 Rechtsstand: 07.08.2022. Die nachfolgende Übersicht bezieht sich nur auf die Flächenländer.

25 Vgl. z. B. § 9 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 KVG LSA – Bekanntmachung von Satzungen lediglich mit Hinweispflicht, z. B. im Amtsblatt; vgl. auch § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 3 NKomVG, wonach eine Verkündung von Rechtsvorschriften auch ausschließlich in einem elektronischen amtlichen Verkündungsblatt ohne weiteren Hinweis in einem Printmedium erfolgen kann.

26 Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt, Drs. 7/6269, S. 13.

Bundesland	Rechtsgrundlage	Bild- und Tonaufzeichnung	Bild- und Tonübertragung
Baden-Württemberg	§ 35 Gemeindeordnung (GemO)	Keine Regelung.	Keine Regelung.
Bayern	Art. 52 Gemeindeordnung (GO)	Keine Regelung.	Keine Regelung.
Brandenburg	§ 36 Abs. 3 Kommunalverfassung (BbgKVerf)	<ul style="list-style-type: none"> – Zugelassen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien. – Regelung in der Geschäftsordnung erforderlich. – Gilt auch für von der Gemeindevertretung selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen. – Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung zustimmen. 	Keine Regelung.
Hessen	§ 52 Abs. 3 Hessische Gemeindeordnung (HGO)	<ul style="list-style-type: none"> – Zulässig durch die Medien, mit dem Ziel der Veröffentlichung. – Bestimmung in der Hauptsatzung erforderlich. 	Keine Regelung.
Mecklenburg-Vorpommern	§ 29 Abs. 5 Satz 5 Kommunalverfassung (KV M-V)	Film- und Tonaufnahmen durch die Medien zulässig, soweit dem nicht ein Viertel aller Mitglieder der Gemeindevertretung in geheimer Abstimmung widerspricht.	Keine Regelung.
Niedersachsen	§ 64 Abs. 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)	<ul style="list-style-type: none"> – Bildaufnahmen zulässig, wenn die Ordnung der Sitzung nicht gefährdet wird. – Film- und Tonaufnahmen von den Mitgliedern der Vertretung mit dem Ziel der Berichterstattung zulässig. – Regelung in der Hauptsatzung erforderlich. – Abgeordnete der Vertretung können verlangen, dass die Aufnahme ihres Redebeitrages oder die Veröffentlichung der Aufnahme unterbleibt. 	Keine Regelung.
Nordrhein-Westfalen	§ 48 Abs. 4 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)	<ul style="list-style-type: none"> – Bildaufnahmen zulässig, wenn die Ordnung der Sitzung nicht gefährdet wird. – Film- und Tonaufnahmen von den Ratsmitgliedern mit dem Ziel der Veröffentlichung aber nur zulässig, soweit die Hauptsatzung dies bestimmt. 	Keine Regelung.
Rheinland-Pfalz	§ 35 Abs. 1 Satz 4–6 Gemeindeordnung (GemO)	<ul style="list-style-type: none"> – Zugelassen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien. – Veranlassung durch den Gemeinderat selbst ist möglich. – Regelung in der Hauptsatzung erforderlich. – Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Gemeinderats zustimmen. 	Keine Regelung.
Saarland	§ 40 Abs. 1 Satz 2–4 Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG)	<ul style="list-style-type: none"> – Zugelassen durch Presse, Rundfunk und andere Medien. – Veranlassung durch den Gemeinderat selbst ist möglich. – Regelung in der Geschäftsordnung notwendig; jedes Ratsmitglied kann verlangen, dass die Übertragung und Aufzeichnung seines Redebeitrags oder die Veröffentlichung der Aufzeichnung unterbleibt. 	Keine Regelung.
Sachsen	§ 37 Abs. 3 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO)	<ul style="list-style-type: none"> – Unmittelbare Übertragung von Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Ort möglich. – Livestream von Bild und Ton über Internetauftritt der Gemeinde möglich. – Einwilligung muss vorliegen. – Aufzeichnung von Bild und Ton sowie eine entsprechende Abrufmöglichkeit nur zulässig, wenn diese von der Einwilligung ausdrücklich umfasst werden. – Bei fehlender Einwilligung oder nach Widerspruch eines Gemeinderatsmitglieds gegen die Übertragung/ die Aufzeichnung/den Abruf seines Bildes und Tones ist durch technische Mittel sicherzustellen, dass dessen Recht auf informationelle Selbstbestimmung ohne Beeinträchtigung der Übertragung/ der Aufzeichnung/des Abrufs der Sitzung im Übrigen gewahrt wird. 	Keine Regelung.
Sachsen-Anhalt	§ 52 Abs. 5 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA)	<ul style="list-style-type: none"> – Zugelassen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien. – Gilt analog für von der Vertretung und ihren Ausschüssen selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen. – Näheres ist in der Geschäftsordnung zu regeln. 	Keine Regelung.
Schleswig-Holstein	§ 35 Abs. 4 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO)	<ul style="list-style-type: none"> – Zulässig durch die Medien oder die Gemeinde mit dem Ziel der Veröffentlichung. – Bestimmung in der Hauptsatzung erforderlich. 	Keine Regelung.
Thüringen	§ 40 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO)	Keine Regelung.	Keine Regelung.

Tab.: Landesspezifische Regelungen zur Aufzeichnung bzw. Übertragung kommunaler Gremiensitzungen

Zudem trägt der Gesetzgeber damit „dem geänderten Informationsverhalten in der Bevölkerung Rechnung [...]“. Danach ist „das Internet [...] im Alltag längst zu einer selbstverständlichen Informationsquelle in allen Lebensbereichen geworden.“ Überdies ist „inzwischen [...] davon auszugehen, dass sich die Internetbekanntmachung im Bewusstsein der Bevölkerung auch für das Orts- und Kreisrecht als verlässliches Informationsmedium etabliert hat.“²⁷

Untätigkeit der Länder führt zu kommunalen Handlungspflichten

Nach der aufgezeigten Rechtslage zur Bild- und Tonaufzeichnung bzw. -übertragung bedeutet dies jedenfalls für die Kommunen, dass sie eigene Regelungsmöglichkeiten haben. Es bedeutet aber auch, dass sie selbst das Spannungsverhältnis aus dem veränderten Öffentlichkeitsgebot und den Rechten der Anwesenden aufzulösen haben.

Hier sind die Rechte der Ratsmitglieder, der Verwaltungsmitarbeiter (die ggf. auch Redebeiträge zu leisten haben) und der Zuhörer zu unterscheiden.

Die Ratsmitglieder sind Inhaber eines öffentlichen Amtes. Neben ihren Persönlichkeitsrechten steht ihnen insbesondere ein Recht auf eine freie Mandatsausübung zu. Dazu gehört das Rederecht. Im Hinblick auf die Übertragung bzw. Aufzeichnung der Wortbeiträge wird z. T. (noch) argumentiert, dass Kameras psychologische Hemmnisse darstellten, die unzulässig in den beschriebenen Schutzbereich eingriffen.²⁸ Der Diskurs in der Vertretung verlöre an Spontaneität und Ratsmitglieder seien abgeschreckt, auch unfertige Gedanken zu äußern.²⁹ Damit sei das freie Mandat unzulässig berührt und die Funktionsfähigkeit der Vertretung sowie der Ablauf der Ratssitzung gefährdet.³⁰

Ferner sind die Persönlichkeitsrechte von Verwaltungsmitarbeitern und anwesenden Zuschauern zu beachten. Im Übrigen sind im Hinblick auf alle Beteiligten datenschutzrechtliche Anforderungen zu berücksichtigen.³¹ Einige Kommunalverfassungen enthalten zu den Rechten der Mandatsträger konkrete Vorgaben, so z. B. in Sachsen.³² Insgesamt wird in keinem Land die aktuelle Rechtslage dem veränderten Öffentlichkeitsgebot gerecht.

D. Schlussfolgerung und Anpassungsbedarf

Aus den vorgenannten Erwägungen ist offenkundig, dass schon im Interesse der **Rechtssicherheit und Rechtsklarheit** in den Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen die **verpflichtende Echtzeitübertragung (Livestreaming)** und das **On-demand-Streaming** für die Sitzungen der Vertretungen und der Ausschüsse als kommunale Pflicht zu normieren sind.³³

Der im Demokratie- und Rechtsstaatsgebot verankerte Gesetzesvorbehalt verlangt darüber hinaus, dass die wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst zu treffen sind.³⁴ Wie ausgeführt, hat das Öffentlichkeitsgebot Verfassungsrang und stellt eine wesentliche Verfahrensbestimmung des Kommunalrechts dar. Das Herstellen von Öffentlichkeit gehört zu den bedeutsamsten Garantien des Verfassungsbestands.³⁵

Diese Relevanz hat zur Folge, dass die derart grundlegende Entscheidung zur Übertragung kommunaler Gremiensitzungen per Video in Echtzeit bzw. die Zugänglichkeit „on demand“, von den Landesgesetzgebern zu treffen sind. Nur die nähere Ausgestaltung darf den Kommunen durch Regelungen in ihren Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen überlassen bleiben.

Eine verbindliche Verpflichtung in den Kommunalverfassungsgesetzen und Gemeindeordnungen erübrigte auch die Diskussion zwischen den Ländern und den Kommunen zum Thema **Konnextätsprinzip** hinsichtlich der entstehenden **Kosten** für die technische Ausstattung und die personelle Betreuung.

Das Spannungsfeld von Rechten der Mandatsträger, Verwaltungsmitarbeiter sowie Zuhörer auf der einen Seite sowie dem Öffentlichkeitsgebot auf der anderen Seite ist bei der verpflichtenden Einführung eines Live- bzw. On-demand-Streams nicht mehr durch die Kommunen aufzulösen. Die Abwägung müssen die Landesgesetzgeber vornehmen.³⁶

Sitzungen des Bundestages als Vorbild

Vor dem Hintergrund einer veränderten Öffentlichkeit erscheint es vertretbar, dass Rechte kommunaler Mandatsträger hinter dem veränderten Öffentlichkeitsgebot zurückstehen müssen.³⁷ Sitzungen des Deutschen Bundestages werden z. B. bereits digital zur Verfügung gestellt.³⁸

Warum sollte dies für kommunale Gremiensitzungen nicht gelten?

Ein öffentliches Amt stellt Anforderungen an die Herstellung der Öffentlichkeit, unabhängig davon, ob dies haupt- oder ehrenamtlich wahrgenommen wird.

Auch ehrenamtliche Ratsmitglieder – und solche, die es werden wollen – nutzen heute bereits digitale Öffentlichkeit und Social Media für ihr Eigenmarketing. Die Praxis hat bereits hinreichend bewiesen, dass die Funktionsfähigkeit von Gemeindevertretungen auch bei Streaming der Sitzungen erhalten bleibt.³⁹ Wortbeiträge sind inzwischen ohnehin, auch unabhängig von gemeindeeigenen Übertragungen in Echtzeit, vielfach über private Smartphones der Ratsmitglieder im Netz verfügbar.

Ablehnenden Stimmen mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der kommunalen Gremien muss die Entwicklung der neuen Medien und der angepassten Öffentlichkeit entgegengehalten werden.

Auch haben die notwendigen **Hybridsitzungen** während der **Coronapandemie** die Funktionsfähigkeit kommunaler Gremien auch bei ergänzenden digitalen Formaten bewiesen.

27 Vgl. Niedersächsischer Landtag, Drs. 18/9075, S. 17 f.

28 Müller/Schliebs/Elmlinger, a. a. O., 133 (135) m. w. N.

29 Ebd.

30 Ebd.

31 Eine vertiefende Betrachtung dieser Aspekte ist nicht Gegenstand des Beitrages.

32 Vgl. § 37 Abs. 3 SächsGemO.

33 Anders hingegen Weidemann, a. a. O., 281 (284), der der kommunalen Ebene selbst, die Kompetenz für die Öffnung zu den digitalen Medien übertragen will.

34 Grzeszick, a. a. O., 336 (337) m. w. N.

35 Gramlich, Zur Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen, DÖV 1982, 139 (146).

36 Vgl. dazu auch Müller/Schliebs/Elmlinger, a. a. O., 133 (136–138), allerdings mit ablehnendem Ergebnis für den Livestream.

37 Vgl. auch Landtag von Sachsen-Anhalt, Drs. 6/2247, S. 192.

38 Vgl. <https://bit.ly/DigitalerBundestag> (letzter Aufruf 14.08.2022).

39 Z. B. in den Städten Braunschweig, Halberstadt, Leipzig und Wolfsburg.

War es vor einigen Jahren noch undenkbar, Entscheidungen in dieser Form herbeizuführen, ist dieser – erzwungene – Entwicklungsschritt insgesamt mehr als gelungen. Es wäre falsch, diese Errungenschaften und die entstandene Akzeptanz nicht weiterzuentwickeln und den Mitgliedern der Vertretungen per se zu unterstellen, dass sie persönlich nicht in der Lage seien, den neuen Anforderungen an ihr öffentliches Amt gerecht zu werden. Wer bisher seine Ansichten in Ratssitzungen durch Wortbeiträge vertreten hat, um sie unter Umständen am Folgetag in der Lokalzeitung nachzulesen, dem darf unterstellt werden, dies wohl auch künftig live im Internet zu tun.

Social Media ist nicht nur Informations- und Kommunikationskanal in Wahlkämpfen

Die kommunalen Mandatsträger müssen schon mit der Kandidatur für ein öffentliches Ehrenamt die Frage beantworten, ob sie die Anforderungen einer heutigen – digitalen – Öffentlichkeit gewachsen sind. Rechtliche Bedenken im Hinblick auf Datenschutz und Persönlichkeitsrechte der Mitglieder der Vertretung können auch bei einer gesetzlichen Pflicht zur Bild- und Tonübertragung und späterer digitaler Verfügbarkeit begegnet und verhältnismäßig ausgestaltet werden. So besteht die Möglichkeit den Abruf der Bild- und Tonaufzeichnungen nur für einen befristeten Zeitraum, z. B. bis zur nächsten Ratssitzung, zu beschränken.

Entscheidend ist, dass infolge des verpflichtenden Livestreams bzw. der nachträglichen Abrufmöglichkeit der Ratssitzungen durch die Anpassung der jeweiligen Landesgesetze die Mandatsträger kein Recht darauf haben, der Aufzeichnung und Übertragung ihrer

Beiträge zu widersprechen. Regelungen wie in Sachsen überzeugen nicht. Sie werden der veränderten Öffentlichkeit nicht gerecht. Verwaltungsmitarbeiter und Zuschauer haben allerdings kein öffentliches Amt inne. Ihre Persönlichkeitsrechte können deshalb nicht hinter dem Öffentlichkeitsgebot zurückstehen. Deshalb ist jeweils eine Einwilligung zu Bild- und Tonaufnahmen bzw. ihrer Übertragung erforderlich. Der Schutz ihrer Rechte kann sichergestellt werden, indem entsprechende Zustimmungserklärungen zum Streaming eingeholt werden. Sollten diese nicht eingeholt werden (können), muss alternativ sichergestellt werden, dass die betroffenen Mitarbeiter und die Zuschauer in einem Bereich sitzen, der nicht vom Kamerabild erfasst wird oder das Streaming unterbrochen wird. Es ist möglich, die Beiträge von Teilnehmern, die nicht eingewilligt haben, nicht zu streamen. Entsprechende Regelungen sind sodann durch die Kommunen in ihren Hauptsatzungen oder Geschäftsordnungen zu treffen.

Kurz gefasst

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Digitalisierung kommunaler Gremien auch auf die Herstellung der Öffentlichkeit erweitert werden muss. Die Öffentlichkeit hat sich rasant gewandelt. Information und Partizipation finden verstärkt online statt.

Gesetzgeber und Satzungsgeber haben diesen Veränderungen durch die Bereitstellung von Livestreaming und On-demand-Streaming kommunaler Gremiensitzungen gerecht zu werden. 🔒

Michael Ottl, LL.M., Ebersberg*

Aktuelles aus dem Personalamt

Das neue Nachweisgesetz und die Frist zur Erhebung einer Kündigungsschutzklage

Vorbemerkung

In Behörden sind regelmäßig Personalämter¹ installiert, die mit allen Aufgaben betraut sind, welche im Zusammenhang mit der Personalverwaltung stehen. Die Aufgaben reichen von der Ausschreibung neu zu besetzender Stellen über die Personaleinstellung bis hin zur Personalbuchhaltung und zur Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen. Ein ganzes Potpourri unterschiedlichster sowie jeweils für sich genommen sehr komplexer Themenbereiche. Die Personalämter müssen hierbei in der täglichen Arbeit neben dem TVöD auch die übrigen Regelungen des Arbeitsrechts beherrschen und anwenden. Zu diesen zivilrechtlichen Vorschriften zählen neben dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) z. B. das Kündigungsschutzgesetz (KSchG) oder auch das Nachweisgesetz (NachwG).

Gerade im Rahmen der Neufassung des NachwG Mitte des Jahres 2022 „sind die rechtlichen Folgen gravierend“². Die Personalämter werden hierbei vor neue Herausforderungen bei der Begründung sowie bei der Beendigung von Arbeitsverhältnissen gestellt.

Die Regelung mit den wohl am weitesten reichenden Auswirkungen dürfte die im aktualisierten NachwG neu geschaffene Verpflichtung des Arbeitgebers zum Hinweis auf die Klageerhebungsfrist des § 4 Satz 1 KSchG sein.

I. Neufassung des Nachweisgesetzes

Die am 31.07.2019 in Kraft getretene Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 20.06.2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europä-

* Der Autor ist Rechtsrat und Leiter des Büros des Landrats am Landratsamt Ebersberg, daneben wissenschaftlicher Rechtsberater des Landrats sowie der Hauptverwaltung. Er unterrichtet zudem als Lehrbeauftragter an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf und ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Georg-August-Universität Göttingen. Zuvor war er von 2012 bis 2017 als Justiziar eines Wirtschaftsunternehmens sowie als Rechtsanwalt in Landshut und München tätig.

1 Im Landratsamt Ebersberg wird von „Personalservice“ (Sachgebiet 12) gesprochen. Abrufbar unter: <https://www.lra-ebe.de/dox/media.aspx?data=VYVm1SOjJ2pz0%2bX5DzMS1vku7jerVvLUagMhJrQ62YFHFERCZSWwcpGLShilqb%2b4qHd3xjGKkrK9eOc2vqzZashPp2SnSE8JdTiiMqWVnoY%3d>. (Letzter Zugriff: 19.08.2022, 17:02 Uhr). Hierdurch wird der Dienstleistungscharakter einer modernen und kundenorientierten Kommunalverwaltung auch gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern betont (vgl. auch Keller, Brigitte: Über die Einführung der Doppik auf dem Weg zu einer neuen politischen Steuerung am Beispiel einer Kommunalverwaltung, 2007, Ziff. 1.3 u. 2 (S. 13 ff.)).

2 Brock, in: öAT 2022, 111 (111).