

Sachgebiet:

Kommunalrecht

Rechtsquellen:

GG Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1, 5 Abs. 1 Satz 2, 28 Abs. 2
UrhG § 48 Abs. 1 Nr. 2
NGO §§ 44, 45

Stichworte:

Mitschnitt der öffentlichen Sitzung des Rates einer Gemeinde auf Tonband durch Pressevertreter; Untersagung der Tonaufzeichnung durch den Ratsvorsitzenden auf Grund entsprechenden Ratsbeschlusses; Pressefreiheit; Tonbandmitschnitt als Modalität der von der Pressefreiheit umfaßten Informationsbeschaffung; verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Information; allgemeines Persönlichkeitsrecht; Rederecht des Ratsmitglieds als organ-schaftliche Befugnis; Ordnungsbefugnis des Ratsvorsitzenden zur Wahrung der Funktionsinteressen der Verwaltung; Rechtsgüterabwägung; Einschränkung der urheberrechtlichen Verwertungsbefugnis bei öffentlichen Reden

Urteil vom 3. August 1990 - BVerwG 7 C 14.90

Leitsatz:

Das Grundrecht der Pressefreiheit eines Journalisten wird nicht dadurch verletzt, daß ihm der Ratsvorsitzende in Ausführung eines entsprechenden Ratsbeschlusses untersagt, die öffentliche Sitzung des Rates auf Tonband aufzuzeichnen.

Urteil des 7. Senats vom 3. August 1990 - BVerwG 7 C 14.90

I. VG Hannover vom 16.04.1986 - Az.: 1 VGA 113/84 -
II. OVG Lüneburg vom 18.04.1989 - Az.: OVG 10 L 30/89 -

SächteT 1990, 80.1-80.2 (LTA)
Dok Ber A 1990, 341-344 (LTA)
dng 1990, 349-351 (LTA)
NJW 1991, 118-119 (LTA)
BVerwGE 85, 283-289 (LTA)
BVerwGE: nein
AfP 1990, 349-351 (LTA)
Fachpresse: ja
DÖV 1991, 72-73 (LTA)
BwVPr 1991, 15-16 (LTA)
BayVBl 1991, 89-91 (LTA)
Buchh MTR 566 Nr. 102 (LTA)
JZ 1991, 304-306 (LTA) m. Anm. S. 306
v. Prof. Dr. H. Bethge
VR 1991, 137-138 (LTA)
DVBl 1991, 480-481 (LTA)
AfP 1992, 221 Bergr. v. H. Wilhelm

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 14.90
OVG 10 L 30/89

Verkündet
am 3. August 1990
Schriever
Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 20. Juli 1990
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts
Prof. Dr. S e n d l e r und die Richter am Bundes-
verwaltungsgericht K r e i l i n g , S e e b a s s ,
Dr. G a e n t z s c h und Dr. B a r d e n h e w e r

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 18. April 1989 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Der Kläger, der für ein lokales Wochenblatt Presseberichte schreibt, nahm mit weiteren Journalisten an einer Sitzung des Rates der Stadt G[REDACTED] teil, um deren Ablauf auf Tonband aufzuzeichnen. Nach Eröffnung der Sitzung unterrichtete der beklagte Ratsvorsitzende den Rat über die - inzwischen angelaufene - Aufzeichnung. Daraufhin beschloß der Rat mit 34 zu 4 Stimmen, die Tonbandaufzeichnung nicht zuzulassen. Da der Beklagte vergeblich bat, das Tonbandgerät abzustellen, wurde die Sitzung unterbrochen und sodann vertagt.

In einem von dem (damaligen) Ratsvorsitzenden und weiteren Ratsmitgliedern geführten Zivilrechtsstreit gegen den Kläger und seine Kollegen entschied das Oberlandesgericht Celle (NVwZ 1985, 861), daß es diesen nicht untersagt werden könne, von dem Tonbandmitschnitt der Ratssitzung Gebrauch zu machen. Wie die Abwägung der beiderseitigen Rechtsgüter und Interessen ergebe, seien - so das Oberlandesgericht - die Tonbandaufzeichnungen rechtmäßig zustande gekommen, so daß es an einem Abwehranspruch wegen Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts der Ratsmit-

glieder fehle.

Im vorliegenden Verfahren erstrebt der Kläger die Verpflichtung des beklagten Ratsvorsitzenden, ihm künftig die Aufzeichnung von Wortbeiträgen aus Anlaß öffentlicher Sitzungen des Rats der Stadt G [REDACTED] zu gestatten. Das Verwaltungsgericht wies die Klage ab und führte zur Begründung aus: Der Urheberrechtsschutz der in öffentlicher Ratssitzung gehaltenen Reden sei zwar durch § 48 Abs. 1 Nr. 2 des Urheberrechtsgesetzes eingeschränkt.

Die Vorschrift vermittele jedoch keinen öffentlich-rechtlichen Anspruch darauf, daß die Aufzeichnung der anlässlich von Ratssitzungen gehaltenen Reden auf Tonträgern zu gestatten sei. Die Gewährleistung der Pressefreiheit durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG biete ebenfalls keine Rechtsgrundlage. Dieses Grundrecht umfasse zwar auch eine Institutsgarantie, die jedoch für den Einzelfall keinen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf eine bestimmte technische Form der Informationsaufnahme vermittele. Daß es an einem Anspruch auf Gestattung der Tonbandaufzeichnung fehle, mache diese allerdings nicht unzulässig. Der Beklagte sei aber in Ausübung seines Hausrechts gehalten, die von den Ratsmitgliedern mehrheitlich abgelehnte Aufzeichnung zu untersagen; die Aufzeichnung verletze die Ratsmitglieder in ihrem Persönlichkeitsrecht. Bei der hier vorzunehmenden Abwägung dieses Rechts mit der Pressefreiheit wirke sich entscheidend aus, daß der Gemeinderat kein parlamentarisches Gremium, sondern Organ der Gemeindeverwaltung sei. Dem ehrenamtlich tätigen und in seinem Wirkungskreis auf den örtlichen Bereich beschränkten Ratsmitglied fehle der Status einer Person der Zeitgeschichte,

der es erlaube, öffentliche Äußerungen zur umfassenden Befriedigung des Informationsinteresses aufzuzeichnen. Außerdem sei dem Ratsmitglied gegenüber Tonaufzeichnungen ein höheres Maß an Befangenheit zuzubilligen als einem Landtags- oder Bundestagsabgeordneten, der professionellen Umgang mit der Presse habe. Das einschlägige Gemeinderecht schreibe keine Wortprotokolle vor; darauf seien die Ratsmitglieder eingestellt. Nach Einschätzung des Beklagten sei nicht auszuschließen, daß sich ein Teil des Rates vor laufendem Tonbandgerät nicht äußern oder die Sitzung verlassen werde, so daß die Ordnung in der Sitzung nicht mehr gewährleistet sei. An dieser Einschätzung sei nicht zu zweifeln; insbesondere die politisch und rhetorisch ungeschulten Ratsmitglieder in kleineren Gemeinden könnten, möge das auch rational nicht begründbar erscheinen, ihre Unbefangenheit verlieren.

Die Berufung des Klägers wies das Obergerverwaltungsgericht unter Bezugnahme auf das erstinstanzliche Urteil nach dem Gesetz zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit durch Beschluß zurück. Zum Berufungsvorbringen führte es ergänzend aus, daß die im Zivilrechtsstreit ergangenen Entscheidungen keine andere Beurteilung rechtfertigten. Das Oberlandesgericht berücksichtige nicht genügend die Unterschiede zwischen der Mitgliedschaft in einem Parlament und der in einem Gemeinderat, die weder Immunität noch Indemnität vermittelte. Da es im Gemeinderat in der Regel kein Wortprotokoll gebe, bestehe anders als im Parlament auch nicht die Möglichkeit, Niederschriften über Redebeiträge zu kontrollieren und zu berichtigen.

gen. Es bleibe dem Kläger unbenommen, die Sitzung stenografisch festzuhalten.

Die vom Senat zugelassene Revision des Klägers rügt die Verletzung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Das Informationsbedürfnis des Bürgers und Wählers habe Vorrang vor einem etwaigen Persönlichkeitsrecht des einzelnen Mandatsträgers. Der Wahlbürger müsse sich auf der Grundlage der Redebeiträge ein umfassendes Bild von seinen Abgeordneten machen können. Wörtliche Aufzeichnung und Vermittlung der wörtlichen Aufzeichnung in der Presse seien Voraussetzungen freier politischer Willensbildung. Wer sich in die Politik begeben, lasse sich in unserer politischen Kultur auf Kritik an seiner Verhaltensweise in der publizistischen Öffentlichkeit ein.

Der Beklagte tritt der Revision entgegen.

II.

Die Revision hat keinen Erfolg. Das die Klageabweisung bestätigende Berufungsurteil verletzt nicht Bundesrecht. Der Beklagte, der nach der Gemeindeordnung als Vorsitzender des Rates der Stadt für die Ordnung der Sitzungen verantwortlich ist, ist bundesrechtlich nicht verpflichtet, die Aufzeichnung von Wortbeiträgen anlässlich öffentlicher Sitzungen des Rates auf Tonband zuzulassen. Das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (1.) sowie die Vorschrift des § 48 Abs. 1

Nr. 2 UrhG (2.) geben für das Begehren des Klägers, die Aufzeichnung künftiger Sitzungen auf Tonband zu dulden, keine Rechtsgrundlage her.

1. Der Kläger kann sich für die Berichterstattung als Pressemitarbeiter eines Wochenblatts auf das verfassungsrechtlich verbürgte Recht auf Pressefreiheit berufen. Die Pressefreiheit erstreckt sich auf den Bereich der Informationsbeschaffung (BVerfGE 50, 234 <240>); sie umgreift damit die Tätigkeiten, die der Pressemitarbeiter entfaltet, um sich über den Verlauf öffentlicher Sitzungen eines Gemeinderats zu informieren. Ein aus dem Grundrecht der Pressefreiheit herzuleitender Anspruch auf Informationsbeschaffung in der von dem Kläger geforderten Art und Weise, nämlich darauf, die Redebeiträge von Ratsmitgliedern oder Äußerungen Dritter, die im Rat zu Worte kommen, ohne die Zustimmung des Beklagten auf Tonband aufzuzeichnen, steht dem Kläger indessen nicht zu.

a) Was die Rechtsgrundlage der Informationsbeschaffung im Pressewesen angeht, so hat der erkennende Senat entschieden, daß ein Anspruch der Presse auf Information in seiner Ausprägung als Auskunftsanspruch gegen Behörden unmittelbar aus dem Grundgesetz nicht herzuleiten ist (BVerwGE 70, 310 <311 ff.>). Die Frage, wann und wo es zur Verwirklichung der Pressefreiheit im Bereich der Beschaffung publizistischer Informationen einer rechtlichen Verpflichtung öffentlicher Stellen zur Auskunft bedarf, kann weder mit einem - von der Verfassung vermeintlich vorgegebenen - einfachen Ja noch auf Grund einer allein am Ein-

zelfall orientierten Betrachtung beantwortet werden. Das Grundgesetz hat es vielmehr den Gesetzgebern von Bund und Ländern überlassen, in Abwägung der betroffenen privaten und öffentlichen Interessen mit dem publizistischen Informationsinteresse zu regeln, ob und unter welchen - generell und abstrakt zu umschreibenden - Voraussetzungen ein Informationsrecht der Presse in der Form des Anspruchs auf Auskunft behördlicher Stellen besteht. Diese Erwägung trifft in gleicher Weise auf den hier in Rede stehenden verfassungsrechtlichen Schutz der Informationsbeschaffung gegenüber der öffentlichen Verwaltung in der speziellen Form der Tonaufzeichnung von öffentlichen Sitzungen einer Gemeindevertretung zu. Auch die Zulässigkeit dieser Modalität der Beschaffung pressebedeutsamer Informationen ist nicht abschließend in der Verfassung vorentschieden; auch insoweit behält das Grundgesetz dem Gesetzgeber, hier dem für die Regelung des Kommunalrechts berufenen Landesgesetzgeber, die Entscheidung darüber vor, ob und wie er normiert.

Weder Bestimmungen des Niedersächsischen Pressegesetzes noch solche der Niedersächsischen Gemeindeordnung begründen indes aus der für ihre Anwendung und Auslegung maßgeblichen rechtlichen Sicht des Oberverwaltungsgerichts (§ 137 Abs. 1 VwGO) den geltend gemachten Anspruch auf Tonaufzeichnung der anlässlich öffentlicher Ratssitzungen geleisteten Wortbeiträge. Auf Grund des in der Niedersächsischen Gemeindeordnung wurzelnden Hausrechts des Ratsvorsitzenden ist es landesrechtlich vielmehr in dessen Sitzungsgewalt gestellt, ob den an den Sitzungen teilnehmenden Journalisten die Verwendung von Tonbandgeräten ge-

stattet oder untersagt werden soll. Eine weitergehende Regelung im Sinne eines strikten Rechtsanspruchs auf Verwendung von Tonbadgeräten fordert das Grundrecht der Pressefreiheit - hier in seiner objektivrechtlichen Ausformung als verfassungsrechtliche Wertentscheidung - nicht.

b) Die vom Oberverwaltungsgericht festgestellte landesrechtliche Befugnis des Ratsvorsitzenden zur Untersagung von Tonaufzeichnungen in öffentlicher Sitzung erweist sich als eine zulässige, in den allgemeinen Gesetzen begründete Schranke der Pressefreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Das die Sitzungsgewalt umschließende Hausrecht des Ratsvorsitzenden beruht auf einem allgemeinen Gesetz: die Niedersächsische Gemeindeordnung richtet sich, was keiner Begründung bedarf, mit der Regelung der Ordnungsbefugnisse des Ratsvorsitzenden nicht spezifisch gegen die Presse; sie dient vielmehr, wie es das Bundesverfassungsgericht zur Bestimmung der Schranken der Pressefreiheit formuliert, "dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Information oder Meinung, zu schützenden Rechtsguts ..., eines Gemeinschaftswerts, der gegenüber der Betätigung der Pressefreiheit den Vorrang genießt" (BVerfGE 50, 234 <241>).

Zutreffend haben die Vorinstanzen, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsgüter- und Verfassungswerteabwägung im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgend (vgl. BVerfGE 35, 202 <223 ff.> 'Lebach'), beachtet, daß Pressefreiheit und das der Pressefreiheit Schranken ziehende allgemeine

Gesetz in einem Verhältnis der Wechselwirkung gesehen werden müssen; dies deshalb, weil das allgemeine Gesetz seinerseits im Lichte der besonderen Bedeutung des Grundrechts der Pressefreiheit auszulegen und unter Wahrung des besonderen Wertgehalts der Pressefreiheit zu interpretieren ist.

Nicht uneingeschränkt kann den Vorinstanzen hingegen in ihrer Sicht der Rechtsgüterabwägung beigespflichtet werden, die sich aus der Wechselbezüglichkeit von Grundrecht und allgemeinem Gesetz ergibt. Entgegen ihrer Auffassung geht nämlich nicht das Persönlichkeitsrecht der Ratsmitglieder als das mit der Pressefreiheit konkurrierende Rechtsgut in die gebotene Abwägung ein. Es ist vielmehr das öffentliche Interesse daran, daß die Gemeindeverwaltung ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen kann, das als rechtlich geschütztes Gut hinter der in der Gemeindeordnung begründeten Sitzungs- und Hausordnungsbefugnis des Ratsvorsitzenden steht. Auch die Äußerungen eines Ratsmitglieds im Rahmen öffentlicher Sitzungen unterfallen diesem funktionellen Aspekt. Dementsprechend ist das Rederecht des Ratsmitglieds als ein aus seiner mitgliedschaftlichen Stellung in der Gemeindevertretung fließendes Organrecht anzusehen (Senatsbeschluß vom 12. Februar 1988 - BVerwG 7 B 123.87 - <DVBl. 1988, 792 = Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 72>).

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Ratsmitglieder, auf das die Vorinstanzen im Rahmen der Rechtsgüterabwägung maßgeblich abgestellt haben, ist demgegenüber für das Abwägungsergebnis von keiner tragenden Bedeutung. Das Interesse an der Wahrung

des Persönlichkeitsrechts der Ratsmitglieder vermag zwar die Amtsführung des Ratsvorsitzenden mitzubestimmen. Denn der Ratsvorsitzende hat seine Ordnungsbefugnisse auch darauf zu richten, daß Angriffen auf Persönlichkeitsrechte der Ratsmitglieder, etwa in Form beleidigender Zwischenrufe, entgegengetreten wird. Das ändert aber nichts daran, daß die dem Ratsvorsitzenden eingeräumten Befugnisse nicht den Schutz der Persönlichkeitsrechte der Ratsmitglieder als solchen bezwecken, sondern dazu dienen, die äußeren Bedingungen sicherzustellen, die für einen ordnungsgemäßen Sitzungsbetrieb erforderlich sind. Aus dieser rechtlichen Zielsetzung heraus hat der Ratsvorsitzende Störungen der Verwaltungstätigkeit zu vermeiden und zu beheben, wie sie sich auch im Zusammenhang mit einer Persönlichkeitsrechtsverletzung ergeben können (dazu zutreffend Ehlers in NWVB1. 1988. 122 <125>).

Das durch die Sitzungsgewalt des Ratsvorsitzenden repräsentierte Funktionsinteresse verleiht dessen Befugnis zur Entscheidung über die Zulassung von Tonaufzeichnungen auch ein solches Gewicht, daß es zu keiner unverhältnismäßigen Beschränkung der Presse führt. Wenn ein Journalist auf Grund eines entsprechenden Ratsbeschlusses im Einzelfall durch den Ratsvorsitzenden gehindert wird, sich seine Informationen über öffentliche Sitzungen im Wege der Tonaufzeichnung zu verschaffen. Was die Vorinstanzen hierzu, freilich zu Unrecht bezogen auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Ratsmitglieder als abzuwägendes Rechtsgut, ausgeführt haben, gilt weitgehend auch, wenn man statt dessen das in der mitgliedschaftlichen Wahrnehmungszu-

ständigkeit liegende Rederecht des Ratsmitglieds auf die Waagschale legt.

Auch das Recht des Ratsmitglieds auf freie Rede, das nicht in der höchstpersönlichen Rechtssphäre gründet, kann durch die Aufzeichnung auf Tonband faktisch empfindlich tangiert werden. Ein gleichartiger psychologischer Befund hat den Gesetzgeber sogar veranlaßt, die Verhandlung im Gerichtsverfahren, dort allerdings zum Schutz anderer Rechtsgüter als hier, von Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie von Ton- und Filmaufnahmen mit dem Ziel ihrer Veröffentlichung ganz freizuhalten (§ 169 GVG). Eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre gehört zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs, den der Ratsvorsitzende zu gewährleisten hat. Das beruht auf dem legitimen, letztlich in der Gewährleistung der Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten öffentlichen Interesse daran, daß die Willensbildung des Rates als demokratisch legitimierter Gemeindevertretung ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit verläuft. Von daher kann die von den Vorinstanzen anerkannte Besorgnis nicht vernachlässigt werden, daß insbesondere in kleineren und ländlichen Gemeinden weniger redegewandte Ratsmitglieder durch das Bewußtsein des Tonmitschnitts ihre Spontaneität verlieren, ihre Meinung nicht mehr "geradeheraus" vertreten oder schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten. Denn Tonbandaufzeichnungen zeitigen nun einmal für das Verhalten der Betroffenen erhebliche Wirkung, weil sie jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, der sprachlichen Unzulänglichkeiten

und der Gemütsbewegungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar konservieren. Andererseits kann die Qualität einer Berichterstattung über die Diskussion und Lösung kommunalpolitischer Probleme schwerlich davon abhängig sein, daß jede in der Sitzung gefallene Äußerung nach genauem Wortlaut, Tonfall und emotionaler Färbung auf Dauer technisch festgehalten wird. Soweit im Einzelfall ein Interesse an der wortgetreuen Wiedergabe von Redepassagen besteht, eröffnen die Mittel der Schrift genügend Möglichkeiten, exakt zu berichten. Auch insoweit stellt die Tonbandaufzeichnung weder ein wesentliches noch gar ein unersetzliches Mittel zur Beschaffung von Informationen über den Ablauf öffentlicher Sitzungen von Gemeindevertretungen dar. Aus alledem folgt, daß der vom Kläger geltend gemachte Anspruch auf allgemeine Zulassung der Aufzeichnung von Ratssitzungen auf Tonband aus der grundrechtlich verbürgten Pressefreiheit nicht abzuleiten ist.

2. Die Vorinstanzen sind schließlich mit Recht davon ausgegangen, daß das Klagebegehren auch nicht aus der Regelung des § 48 Abs. 1 Nr. 2 UrhG zu rechtfertigen ist. Zweck dieser Vorschrift, die die Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe von Reden gestattet, welche bei öffentlichen Verhandlungen staatlicher, kommunaler und kirchlicher Organe gehalten worden sind, ist es (nur), urheberrechtliche Verwertungsbefugnisse, also private Rechte einzuschränken; einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Gestattung von Tonaufzeichnungen der Sitzungen solcher Organe vermittelt sie nicht. Au-

Berdem sind nur die Ratsmitglieder selbst als Urheber verpflichtet, die Verwertung ihrer Reden durch Dritte zu dulden. Den Beklagten, der als Glied der Verwaltung außerhalb der urheberrechtlichen Beziehungen der Ratsmitglieder zu Dritten steht, trifft eine solche Verpflichtung nicht.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Sandler	Kreiling	Seebass
Dr. Gaentzsch	Dr. Bardenhewer	

B e s c h l u ß

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 6 000 DM festgesetzt.

Prof. Dr. Sandler	Kreiling	Seebass
Dr. Gaentzsch	Dr. Bardenhewer	