

III. Gemeinderecht

82 Einwohnerrat

Ton- und Bildaufnahmen durch die Medienvertreter sind an den Sitzungen des Einwohnerrats grundsätzlich zulässig.

Aus dem Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 26. Mai 2016 in Sachen D. gegen die Einwohnergemeinde E. (76169/25.1).

Sachverhalt (Zusammenfassung)

Am 4. Dezember 2015 fand in E. eine Einwohnerratssitzung statt. Das Filmteam von D. wollte von der öffentlichen Debatte Ton- und Bildaufnahmen machen. Dies wurde ihnen aufgrund der konkreten Verhältnisse sowie mit Verweis auf das Geschäftsreglement, wonach Tonbandaufnahmen der Verhandlungen generell untersagt seien, vom Büro des Einwohnerrats verweigert.

Aus den Erwägungen

2. a)

Das kantonale Recht bestimmt in § 26 GG, dass die Gemeindeversammlung öffentlich ist. Der Vorsitzende kann aus wichtigen Gründen die Teilnahme nicht stimmberechtigter Personen untersagen. Die Presse hat in jedem Falle Zutritt. Nach § 51 GG gelten die Vorschriften über die Gemeinden mit Gemeindeversammlung auch für die Einwohnerratsgemeinden, soweit das Kapitel über die Einwohnerratsgemeinden keine Abweichungen davon enthält. Da das Gemeindegesetz für die Gemeinden mit Einwohnerrat keine eigene Regelung betreffend der Durchführung der Einwohnerratssitzungen

vorsieht, ist die Bestimmung von § 26 GG auf die Gemeinden mit Einwohnerrat uneingeschränkt anwendbar. Demzufolge sind auch die Einwohnerratssitzungen öffentlich und die Presse hat auch bei den Einwohnerratssitzungen in jedem Falle Zutritt.

2. b)

Mit Zutritt der Presse muss nach dem heutigen Verständnis die Berichterstattung durch alle Arten von Medienvertretern gemeint sein. Der Ausschluss der elektronischen Medien ist deshalb nach kantonalem Recht unzulässig. Die gesetzlich statuierte Öffentlichkeit der Versammlungen und der freie Presse Zutritt bedeuten jedoch nur, dass an den Einwohnerratssitzungen auch die nicht stimmberechtigten Personen als Gäste teilnehmen dürfen und dass die Medienvertreter uneingeschränkt zu den Verhandlungen Zutritt haben. Damit ist aber noch nicht gesagt, welche Mittel von den Medienvertretern während den Verhandlungen eingesetzt werden dürfen. Das Gemeindegesetz enthält dazu keine Angaben. Insofern sind hier für die Beantwortung der Zulässigkeit weitere Rechtsgrundlagen, insbesondere die Regelungen der Bundesverfassung über die Grundrechte, heranzuziehen.

2. c)

D. beruft sich auf die Grundrechte von Art. 16 und 17 der Bundesverfassung. Gemäss Art. 16 Abs. 3 BV gewährt die Meinungs- und Informationsfreiheit jeder Person das Recht, Informationen frei zu empfangen, solche aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Art. 17 BV statuiert die Medienfreiheit. Danach ist die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen gewährleistet und die Zensur verboten. Die Medienfreiheit «gehört zu den zentralen Ausprägungen des allgemeinen Grundrechtes freier Meinungsäusserung. Normativer Kern der Medienfreiheit ist die Sicherung des ungehinderten Nachrichtenflusses und des freien Meinungsaustausches in der offenen Gesellschaft. Sie schützt die Herstellung von Medienerzeugnissen und ihre Verbreitung in der Öffentlichkeit» (Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 438).

2. d)

Andererseits gewährleistet die Bundesverfassung auch die Ausübung der politischen Rechte (Art. 34 BV). Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. «Der Schutz der freien Willensbildung ist Bekenntnis zum politischen Diskurs und schliesst faire und offene politische Meinungsbildungsprozesse ein. (...) Die freie Stimmabgabe verlangt die Möglichkeit, den politischen Willen tatsächlich und effektiv kundzutun» (Gerold Steinmann, in Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Auflage, St. Gallen 2014, Rz. 19 zu Art. 34). Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts räumt das Stimm- und Wahlrecht den Stimmberechtigten allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Jeder Stimmbürger soll seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (vgl. BGE 119 Ia 271 E. 3a).

2. e)

Wenn ein Sachverhalt von den Schutzbereichen mehrerer Grundrechte erfasst wird, spricht man von Grundrechtskonkurrenz (Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich 2012, Rz. 318). Hier liegt eine solche Konstellation, zumindest zweier sich konkurrierender Grundrechte, vor. Es muss deshalb eine Interessen- beziehungsweise eine Rechtsgüterabwägung vorgenommen werden.

2. f)

Bei den Einwohnergemeinden mit Einwohnerrat ist dieser die Vertretung der Stimmbürgerschaft. Der Einwohnerrat ist das Verwaltungs- und Rechtssetzungsorgan der Gemeinde und weist gewisse parlamentstypische Merkmale auf, auch wenn der Einwohnerrat kein Parlament im Sinne der Gewaltenteilungslehre ist (vgl. Andreas Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 3. Auflage, Zürich 2005, S. 168). Die aus dem Parlamentarismus entwickelten Grundsätze des übergeordneten Rechts können hier auf die Situation im Einwohnerrat sinngemäss herangezogen werden.

2. g)

Zehn Einwohnergemeinden haben für ihre Legislative anstelle der Gemeindeversammlung die Organisationsform mit Einwohnerrat gewählt. Die Zahl der Einwohnerräte variiert in der Praxis zwischen 40 (Buchs, Lenzburg, Obersiggenthal, Windisch, Wohlen und Zofingen) und 50 Mitgliedern (Aarau, Baden, Brugg, Wettingen). Bei den Einwohnerräten handelt es sich um von den Stimmberechtigten gewählte Mandatare. In der Regel sind sie Angehörige von politischen Parteien oder politischen Gruppierungen und vertreten gewisse zumeist bekannte Auffassungen ihrer Parteien oder Gruppierungen. Sie werden im Verhältniswahlverfahren gewählt und schliessen sich oft im Einwohnerrat zu Fraktionen zusammen, um ihre Einflussmöglichkeiten zu bündeln. Insofern ergibt sich hier eine andere Interessenslage als in einer Gemeindeversammlung. Einerseits liegt es im Interesse der Einwohnerräte, dass über ihre Tätigkeit möglichst umfassend berichtet wird. Dies ist Teil der politischen Auseinandersetzung. Insoweit fördert auch die Berichterstattung mittels Ton- und Bildaufnahmen den politischen Entscheidungsprozess und trägt zur Herstellung einer umfassenden Transparenz bei. Andererseits liegt es ebenso im Interesse der Stimmbürgerschaft, dass sie über die Aktivitäten der von ihnen gewählten Mandatare unterrichtet wird. Eine solche Kenntnis stellt erst eine wirksame Kontrolle her und hat Einfluss auf das zukünftige Wahlverhalten der Stimmberechtigten.

2. h)

Die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit von Parlamenten ist für die demokratische Auseinandersetzung von zentraler Bedeutung. Es gehört zu den Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens, die Öffentlichkeit einlässlich zu informieren (vgl. Jörg Paul Müller/Markus Schefer, a.a.O., S. 533). Auch wenn diesem Grundsatz nur für die Parlamente auf Bundes- und Kantonebene uneingeschränkte Geltung zuzukommen vermag, da sich diese Parlamente überwiegend mit Gesetzgebungsverfahren befassen, kann er doch auch mit gewissen Abstrichen auf die kommunalen Parlamente übertragen werden. Die Rechtsgüterabwägung führt deshalb hier zum Ergebnis, dass der Informations- und

Medienfreiheit der Vorrang zukommt. Die den Einwohnerräten zustehenden aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit abgeleiteten Rechte müssen hingegen in den Hintergrund treten. Aus der dargestellten Interessenlage ergibt sich folglich, dass Ton- und Bildaufnahmen von den Einwohnerratssitzungen grundsätzlich zulässig sind. Eine gewisse Rücksichtnahme durch die Medien wird sicher in gewissen Teilbereichen notwendig sein. Es ist hier etwa an die Einbürgerungsverfahren zu denken. Dies kann aber auch mit anderen Mitteln als einem vollständigen Verbot sichergestellt werden. Ohnehin bedeutet eine grundsätzliche Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen an den Einwohnerratssitzungen nicht, dass damit eine schrankenlose Berichterstattung gemeint ist. Im Mittelpunkt muss weiterhin der funktionierende Ratsbetrieb stehen und ein ordnungsgemässes Beschlussverfahren muss gewährleistet bleiben. Es ist den Gemeinden mit Einwohnerräten deshalb zu empfehlen, diesbezügliche Regeln in ihr Geschäftsreglement aufzunehmen. Wobei damit natürlich nicht ein generelles Verbot von Ton- und Bildaufnahmen gemeint sein kann, sondern etwa eine Bewilligungspflicht im Vordergrund stehen muss, eventuell käme für die Berichterstattung durch bekannte Medien auch ein Zulassungsverfahren in Betracht.

2. i)

Aufgrund der obigen Ausführungen ist festzuhalten, dass ein generelles Verbot von Ton- und/oder Bildaufnahmen in einem kommunalen Geschäftsreglement eines Einwohnerrats nach Auffassung der urteilenden Aufsichtsinstanz verfassungswidrig ist. Dies gilt folglich auch für das hier konkret in Frage stehende Verbot in § 8 Abs. 4 des Geschäftsreglements der Gemeinde E. (GR) vom 13. September 1984.

83 Gemeindeversammlung

Rückkommensanträge an Gemeindeversammlungen sind nach aargauischem Recht generell, also ohne besondere Voraussetzungen, zulässig.