

Prof. Dr. Christian Schrader
Hochschule Fulda

Vortrag Istanbul Oktober 2017

Neue Entwicklungen zur Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen in Deutschland

Deutschland erweiterte vor kurzem die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen, was vor allem von Richtern immer noch stark kritisiert wird. Um dies einzuordnen will ich Ihnen zunächst die Entwicklung und die Bedeutung der Gerichtsöffentlichkeit darstellen.

I. Gerichtsöffentlichkeit als rechtsstaatliche und demokratische Errungenschaft
Gerichte, besonders die Strafgerichte, können über das Schicksal von Menschen entscheiden. Bis vor gut 200 Jahren war in Deutschland eine Geheimjustiz üblich. Wenn Gerichte heimlich tagen besteht die Gefahr, dass Menschen ohne Wissen von Angehörigen und der Allgemeinheit in Gefängnissen verschwinden. Ein Sinn der Gerichtsöffentlichkeit liegt deswegen darin, die Beteiligten des Gerichtsverfahrens gegen eine Geheimjustiz zu schützen.

Ein weiterer Grund liegt in der Gewaltenteilung, die eine gegenseitige Kontrolle der Staatsgewalten bezweckt. Eine Kontrolle der Gerichte findet nur eingeschränkt statt. Die Richter sind in ihrer Tätigkeit unabhängig. Wenn Ministerien und Parlamente die Richter nicht kontrollieren dürfen, dann soll es die Öffentlichkeit tun, um durch ihre Anwesenheit faire Gerichtsverfahren zu sichern.

Ein dritter Grund ist das notwendige Vertrauen der Gesellschaft in die Gerichte. Gerichte sollen in Streitfällen entscheiden und diese Entscheidungen sind endgültig. Wenn Gerichtsurteile nicht akzeptiert werden entsteht kein Rechtsfrieden in der Gesellschaft, sondern die Streitigkeiten setzen sich fort. Für die Akzeptanz der Gerichtsentscheidungen ist

es wichtig, dass die Gesellschaft die Verfahren verfolgen und die Entscheidungen nachvollziehen kann.¹

Die Europäische Menschenrechtskonvention² und die Grundrechtecharta der EU³ garantieren das öffentliche Verfahren. Die deutsche Verfassung erwähnt die Gerichtsöffentlichkeit nicht ausdrücklich. Sie verankert sie aber als Bestandteil des für Deutschland zentralen Rechtsstaatsprinzips, Art. 20, 28 GG.⁴ Einfachgesetzlich regelt § 169 des deutschen Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG), dass die Verhandlung vor dem Gericht einschließlich der Verkündung der Urteile und Beschlüsse öffentlich ist. Der Streit geht darum, wie weit diese Öffentlichkeit geht. Denn der Verfassungsgrundsatz der Öffentlichkeit muss im Gesetz abgewogen werden mit anderen Rechtsgütern.⁵ Solche anderen Rechtsgüter sind der Schutz der Beteiligten und die geordnete Rechtspflege.

II. Umfang der Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen gilt nicht

- für die Verfahren vor und nach einer Gerichtsverhandlung. Die Ermittlung von Straftaten⁶ oder die vorbereitenden Schriftsätze einer zivilrechtlichen Verhandlung sind nicht öffentlich. Ebenso darf die Nachbarschaft nicht zuschauen bei der Urteilsvollstreckung im Gefängnis oder durch den Gerichtsvollzieher.
- für Gerichtsverhandlungen, in denen die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu tief verletzt werden könnten, so zum Schutz der Familie, von Jugendlichen, von Opfern einer Straftat oder anderer höherwertiger Interessen.⁷
- Zuschauer, die nicht in den Gerichtssaal hineinpassen. Nicht Öffentlichkeit auf dem Marktplatz ist geboten, sondern nur die unmittelbare Öffentlichkeit im Gerichtssaal, im Stichwort: die Saalöffentlichkeit. Als zum Beispiel wegen Steuerhinterziehung gegen den Präsidenten des Fußballvereins Bayern München, Uli Hoeneß, verhandelt

¹ Zu den Zwecken der Gerichtsöffentlichkeit: Exner, Juristische Ausbildung 2017, 770.

² Art. 6 Abs. 1 der Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarats, zur Rechtsprechung des EGMR: Medien im Gerichtssaal, IRIS plus 2014-2, 28 ff., abrufbar unter www.obs.coe.int/documents/205595/264635/IRIS%2B_2014-2_DEcomplet.pdf/d7a5dd3f-e184-492c-80ff-76761b64e41e. (2.8.2017).

³ Art. 47 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

⁴ BVerfGE 103, 44, 63 f.; NJW 2001, 1633 (1635).

⁵ BVerfG NJW 2001, 1633 (1635).

⁶ Zur Öffentlichkeit im strafrechtlichen Vorverfahren: Altenhain, Gutachten C zum 71. Deutschen Juristentag, 2016.

⁷ §§ 170, 171a, 171b, 172 GVG, § 247a StPO.

wurde wollten sehr viele Menschen zuschauen. Der Prozess hätte im Stadion von Bayern München stattfinden müssen, damit alle zuschauen können. Es ist jedoch klar, dass eine Verhandlung in einem Raum des Gerichtsgebäudes stattfindet. Wenn dieser Gerichtssaal nur 30 Zuschauerplätze hat, dann können nicht mehr als 30 teilnehmen.

A. 1964: Verbot von Ton- und Fernsehaufnahmen

Die Saalöffentlichkeit ist eine harte Grenze der Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen.

Mit den modernen Möglichkeiten des Fernsehens tauchte die Frage auf, ob die räumliche Beschränkung der Öffentlichkeit behoben werden kann, indem Radio und Fernsehen live aus dem Gerichtssaal übertragen. Denkbar sind heutzutage nicht nur Court-TV, sondern skype- und youtube-Übertragungen im Internet.

Mit Film-Übertragungen hatte Deutschland sehr spezielle Erfahrungen. In der Zeit des Nationalsozialismus entstanden Filmaufnahmen, in denen die Angeklagten vor eines der schrecklichen deutschen Strafgerichte getrieben wurden. Manche mussten dabei ihre Hosen festhalten, weil ihnen die Gürtel weggenommen worden waren. Ihre Befragung war eher ein scharfes Verhör als der Versuch, die Wahrheit herauszufinden. Nach dem Krieg gab es in den Prozessen gegen NS-Verbrecher Film-⁸ und Ton⁹aufnahmen, die dokumentieren, wie das Unrecht der NS-Zeit gerichtlich aufgearbeitet wurde.

1964 wurde das deutsche Gesetz so ergänzt, dass während der Verhandlung keine Ton- und Fernsehaufnahmen zulässig sind.¹⁰ Vor und nach der Verhandlung, in den Verhandlungspausen oder auf dem Gang und vor dem Gerichtsgebäude sind Fernsehaufnahmen möglich.¹¹ Während der Verhandlung ist aber eine mittelbare Öffentlichkeit, also für Personen, die mittels technischer Möglichkeiten, aber ohne eigene körperliche Anwesenheit das Geschehen im Gerichtssaal verfolgen wollen, nicht zugelassen.¹² Solche Öffentlichkeitserweiterungen über den Gerichtssaal hinaus könnten den Angeklagten zum Schauobjekt degradieren, was seiner Menschenwürde und auch dem Grundsatz des fairen Verfahrens zuwiderliefe. Auch werde dem Gericht dadurch die

⁸ So zu den Nürnberger Prozessen 1945 bis 1949.

⁹ So im Auschwitzprozess ab 1963, heute im Internet verfügbar unter <http://www.auschwitz-prozess.de> (2.8.2017).

¹⁰ § 169 S. 2 GVG: „Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder Veröffentlichung ihres Inhalts sind unzulässig.“

¹¹ Löwe-Rosenberg-Wickern, StPO, 26. Aufl. 2010, § 169 GVG Rn. 42.

¹² Kissel/Mayer, GVG, 7. Auflage 2013, § 169 Rn. 3.

Kontrolle über das Geschehen im Umfeld des Sitzungsverlaufs entzogen.¹³ Die Wahrheitsfindung werde beeinträchtigt.¹⁴

Etwas großzügiger ist nur die Öffentlichkeit beim Bundesverfassungsgericht geregelt, wo das Fernsehen den Beginn der mündlichen Verhandlung und die öffentlichen Verkündung von Entscheidungen aufnehmen kann, § 17a BVerfGG.¹⁵

B. Fernsehübertragung als Verfassungsfrage

Bei zwei spektakulären Strafprozessen wurde bis zum Verfassungsgericht gestritten, ob die so eingeschränkte Gerichtsöffentlichkeit noch zeitgemäß ist.

1. 1995 Politbüro-Prozess

Wir hatten bis 1990 im Osten Deutschland einen sozialistischen Staat, die Deutsche Demokratische Republik (DDR). Viele Bürger der DDR wollten in den Westen fliehen. Nach der Vereinigung ging es 1995 darum, ob zentrale Mitglieder der Staatspartei der DDR dafür verantwortlich waren, dass an der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten auf Flüchtlinge geschossen wurde. Der Fernsehsender n-tv wollte darüber berichten. Als ihm dies nicht erlaubt wurde beschwerte sich der Fernsehsender beim deutschen Bundesverfassungsgericht.

Das Verfassungsgericht führte aus,¹⁶ dass dem Fernsehsender zwar der Schutz des Grundrechts zusteht, das die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet.

Aber dem Sender würde keine wirkungsvolle Fernsehberichterstattung verboten, weil vor Beginn und nach Ende der Verhandlung aufgenommen werden dürfe.

Das Verbot von Aufnahmen aus der Verhandlung sei gerechtfertigt, weil

- die Presse mit Risiken der Auswahl und Verfälschung verbunden sei. Der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck und das Bemühen um die Aufmerksamkeit der Zuschauer führten häufig zu wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, etwa zu

¹³ Vgl. vgl. Kissel/Mayer, GVG, 7. Aufl., § 169 Rn. 27; Meyer-Goßner/Schmitt, Strafprozessordnung (StPO), 55. Aufl., § 169 GVG Rn. 5; Münchener Kommentar-Zimmermann, ZPO, 3. Aufl., § 169 GVG Rn. 33.

¹⁴ Löwe-Rosenberg-Wickern, Strafprozessordnung, 26. Aufl. 2010, § 169 GVG Rn. 10.

¹⁵ Dazu Lechner/Zuck, BVerfGG, 7. Aufl. 2015, § 17a. Im Zivilprozess gibt es eine Erweiterung zugunsten der Prozessökonomie. Mit einer Videokonferenz kann das Gericht Zeugen außerhalb des Gerichtssaals befragen und die Vernehmung in das Sitzungszimmer übertragen oder ein Anwalt kann von einem anderen Ort aus Anträge mittel Ton- und Bildübertragung stellen, § 128a ZPO.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 24. Urteil 2001 - Az. 1 BvR 2623/95 und 1 BvR 622/99, BVerfGE 103, 44 = NJW 2001, 1633.

dem Bemühen, der Verhandlung nur das Besondere, das Sensationelle und Skandalöse zu entnehmen. Normalität sei meist kein attraktiver Berichts Anlass.

- eine Fernsehberichterstattung den Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Beteiligten verstärken würde, zum Beispiel durch eine Prangerwirkung oder durch negative Folgen für eine spätere Resozialisierung.
- viele Menschen ihr Verhalten in Anwesenheit von Kameras und Tonbändern ändern würden. Die Fairness des Verfahrens sei insbesondere im Strafprozess gefährdet, wenn sich Angeklagte oder Zeugen infolge der Medienaufnahmen scheuen, intime oder peinliche Umstände zu erklären, die zur Wahrheitsfindung wichtig sind.
- selbst bei Einwilligung der Beteiligten das Verbot gerechtfertigt sei. Die Durchführung eines Gerichtsverfahrens stelle erhebliche Anforderungen an das Gericht. Es müsse schwierige Einschätzungen der Wirkungen der Aufnahmen auf das Verhalten der Beteiligten und über die Zumutbarkeit von Beeinträchtigungen vornehmen. Im Interesse einer möglichst ungestörten Wahrheits- und Rechtsfindung sei ein ausnahmsloses Verbot gerechtfertigt.

Dieses Urteil erging nicht einstimmig, sondern mit einer Mehrheit von 5 zu 3 Richtern. Die drei unterlegenen Richter waren der Auffassung, dass sich angesichts der Entwicklungen der Medienlandschaft ein ausnahmsloses Verbot von Funk- und Fernsehaufnahmen nicht mehr rechtfertigen lasse.

Der Ausschluss von Ton- und Bildaufnahmen sei ein Eingriff des Staates in die Freiheit der Medien. Es sei im Urteil nicht begründet, warum die Gründe für ein Verbot in allen Verfahrensarten und –abschnitten überwiegen. Sowohl die drastischen Veränderungen in der Medienrealität als auch die im Ausland mit Gerichtsfernsehen gesammelten Erfahrungen müssen den Gesetzgeber veranlassen, das ausnahmslose Verbot zu überdenken. In der Regel seien die Eröffnung des Verfahrens und der Abschluss durch Verkündung der Entscheidung oder verwaltungsgerichtliche Verfahren für eine Übertragung zu öffnen.¹⁷

Diese Argumentation ging bereits im Jahr 2001 dahin, dass das völlige Verbot von Ton- und Filmaufnahmen nicht mehr zeitgemäß ist. In den letzten Jahren entwickelte sich die Mediengesellschaft stark weiter. Viele Fernsehkanäle treten hinzu und über das Fernsehen hinaus bestehen Übertragungsmöglichkeiten im Internet. Livestreams öffentlicher

¹⁷ Zu den abweichenden Voten BVerfG NJW 2001, 1633 (1637 ff.).

Veranstaltungen sind weit verbreitet und werden zu üblichen Formen der Berichterstattung. Sämtliche Medien beziehen die Internet-Berichterstattung und neue Kommunikationsformen wie Twitter in ihre Arbeit ein. So kann man heute sagen: Wenn man twittern, aber nicht aufnehmen darf sei das nicht mehr zeitgemäß.¹⁸

2. NSU-Prozess

Im zweiten, noch laufenden sogenannten NSU-Prozess geht es seit 2013 um die rechtsradikale Gruppe nationalsozialistischer Untergrund. Den Angeklagten wird vorgeworfen, mehrere Personen, darunter auch Türken, getötet zu haben. Probleme mit der Gerichtsöffentlichkeit gab es ganz am Anfang und ganz am Ende des Prozesses.

Am Anfang wollten sehr viele Medienvertreter teilnehmen, im Gerichtssaal standen für sie aber nur 50 Plätze zur Verfügung. Das Gericht bat die Presse in einer Mail, sich um einen der 50 Medienplätze zu bewerben. In diesem Windhund-Verfahren bekam nur der einen Platz, der sich zuerst gemeldet hatte. 40 Minuten nach der Aussendung der Mail waren schon 50 Anträge eingegangen und die Plätze waren allein an deutsche Medien vergeben. 78 andere Medienvertreter, darunter neun türkischen Medien, bekamen keinen Platz. Dies führte zu großen Protesten, auch weil nicht allen Medienvertretern das Verfahren rechtzeitig mitgeteilt worden war. Das Gericht lehnte den Umzug oder eine Videoübertragung in einen größeren Saal ab.

Die türkische Tageszeitung Sabah stellte beim Verfassungsgericht einen Antrag gegen die Sitzplatzvergabe - und hatte Erfolg. Das BVerfG entschied im Eilverfahren in einer Folgenabwägung, dass das Strafgericht eine angemessene Zahl von Sitzplätzen an solche ausländischen Medien zur Verfügung zu stellen habe, die einen besonderen Bezug zu den Opfern der angeklagten Straftaten haben. Gerade türkische Medienvertreter hätten ein besonderes Interesse an einer eigenständigen Berichterstattung über diesen Prozess geltend machen können, da zahlreiche Opfer der angeklagten Taten türkischer Herkunft sind. In der türkischstämmigen Bevölkerung bestehe ebenso wie in der Türkei ein entsprechend großes Informationsbedürfnis. Daher müsse das Gericht entweder mindestens drei Sitzplätze für türkische Medienvertreter ergänzen oder ein neues Akkreditierungsverfahren realisieren.¹⁹

¹⁸ Siehe Bundestags-Drucksache 18/10144, S. 13.

¹⁹ BVerfG NJW 2013, 1293.

Daraufhin wurden alle Presseplätze neu verlost und vier auf Türkisch publizierende Medien (Sabah, Hürriyet, Al Jazeera und Evrensel) bekamen einen Platz. Nun bekamen aber andere Medienvertreter keinen Platz, ebenso wie viele Interessierte aus der Bevölkerung.

Der Prozess zieht sich inzwischen vier Jahre hin. Nun zum Ende der Beweisaufnahme wurde die Gerichtsöffentlichkeit noch einmal wichtig. Mitte 2017 sollte die Staatsanwaltschaft ihr Plädoyer halten und kündigte an, dass es über 20 Stunden lang dauern werde. Daraufhin verlangten die Verteidiger der Hauptangeklagten, dass sie das Plädoyer aufnehmen wollten, um auf das sehr lange Plädoyer der Staatsanwaltschaft besser entgegen zu können. Durch § 169 S. 2 GVG werden lediglich Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder Veröffentlichung ihres Inhalts verboten. Die Verteidiger wollten ihre beantragten Aufnahmen nicht öffentlich vorführen, sondern intern für die Vorbereitung ihres Plädoyers nutzen. Solche andere Arten von Aufnahmen sind nicht gesetzlich verboten, aber sie können während der Hauptverhandlung im Rahmen der Sitzungspolizei, § 176 GVG, untersagt werden.²⁰ Das Gericht lehnte die Aufnahmen aus solchen Gründen ab. Es wird spannend zu verfolgen sein, ob die Verteidigung darauf die Revision des Urteils begründen wird.²¹

Zusätzlich zu diesem Verfahren kommt hinzu, dass die Gerichtsöffentlichkeit in der letzten Zeit aus einem anderen Blickwinkel stark thematisiert wurde. Die Europäische Union wollte weitere Handelsabkommen abschließen, nun unter anderem mit den USA und Kanada. Diese Vorhaben riefen große Proteste hervor, die Abkürzungen TTIP und CETA standen wochenlang im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Ein Hauptkritikpunkt an ihnen war, dass Investoren unter Umständen die Staaten auf Schadensersatz verklagen konnten, wenn die Staaten die Investorserwartungen enttäuschten. Wurden. Bei diesen bei Investor-Staat-Schiedsverfahren fehlt jedoch die Gerichtsöffentlichkeit.²² Die Diskussion um die Handelsabkommen beruhigte sich erst, als der Europäische Gerichtshof am Beispiel des Handelsabkommens zwischen der EU und Singapur entschied, dass Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten in die gerichtliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen und daher nicht allein von der Europäischen Union geregelt werden können.²³

²⁰ BeckOK StPO/Walther GVG § 169 Rn. 15.

²¹ Nach § 338 Nr. 6 Strafprozessordnung zählen Verletzungen der Gerichtsöffentlichkeit zu den absoluten Revisionsgründen. Ton- und Filmaufnahmen seitens der Verteidigung fallen nicht unter das Verbot des § 169 S. 2 GVG fielen, da sie nicht zum Zwecke öffentlicher Vorführung oder Veröffentlichung erfolgten, und können nach Ermessen des Gerichts erlaubt werden, Löwe-Rosenberg-Wickern, StPO, 26. Aufl. 2010, § 169 GVG Rn. 46; Meyer-Großner/Schmitt, Strafprozessordnung, 58. Aufl. 2015, § 169 GVG Rn. 12; Exner, Juristische Ausbildung 2017, 770 (773).

²² Dazu Eslami, Die Nichtöffentlichkeit des Schiedsverfahrens, 2016.

²³ EuGH, Gutachten 2/15 vom 16.5.2017, ECLI:EU:C:2017:376, Rn. 285 ff. (292).

Nun liegt es an den Mitgliedstaaten der EU, ob sie anstelle der Schiedsverfahren beispielsweise einen ständigen internationalen Handelsgerichtshof - mit öffentlichen Verfahren - anstreben.

III. Gesetzliche Neuregelung in Deutschland 2017

Durch diese Entwicklungen war die rechtspolitische Diskussion nicht verschwunden, sondern gesteigert, ob in Deutschland durch Fernsehaufnahmen eine größere Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen hergestellt werden soll.²⁴

A. Vorarbeiten

In der mehrjährigen Vorbereitung der Neuregelung lagen die Forderungen weit auseinander. Manche wollen wie bisher keine Fernsehaufnahmen zulassen. Ein Gutachten des Deutschen Richterbundes bejahte 2013 die Frage, ob das Verbot von Ton- und Fernsehaufnahmen noch zeitgemäß ist.²⁵ Nur enge Ausnahmen seien denkbar. Eine Arbeitsgruppe der deutschen Justizministerien legte im Sommer 2015 Vorschläge für eine zeitgemäße Neufassung vor.²⁶ Der Deutsche Juristentag lehnte 2016 Änderungen wiederum fast vollständig ab.²⁷

B. Gesetzentwurf der Bundesregierung

Ende 2016 brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf „über die Erweiterung der Medienöffentlichkeit in Gerichtsverfahren“ (EMÖGG) in den Bundestag ein.²⁸

Er wurde damit begründet, dass der Grundsatz der Zugänglichkeit von Informationen, die für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung von Bedeutung sind, im Demokratieprinzip der deutschen Verfassung verankert ist. Andererseits können Medienberichte über ein Gerichtsverfahren zu erheblichen Eingriffen in das aus den Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht sowohl des Angeklagten als auch von Opfern, weiteren Zeugen und sonstigen Beteiligten sowie von Parteien in

²⁴ Alwart, JZ 2014, 1091 sowie aus neuerer Zeit von Coelln, AfP 2016, 308; Franke, NJW 2016, 2618; Rittig, NJ 2016, 265; Feldmann, GA 2017, 20.

²⁵ Abrufbar unter www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/StudienUntersuchungenFachbuecher/Gutachten_StrafrechtskommissionRichterbund_%C2%A7169.pdf?__blob=publicationFile&v=3. (2.8.2017).

²⁶ Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zeitgemäße Neufassung des § 169 GVG“, Abschlussbericht, vorgelegt zur 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 17. und 18. Juni 2015 in Stuttgart.

²⁷ 71. Deutscher Juristentag Essen 2016, Beschlüsse, 20 ff.

²⁸ BT-Drs. 18/10441.

Gerichtsverfahren führen. Eine uneingeschränkte Berichterstattung in den Medien könne es daher nicht geben.²⁹

Inhaltlich sollte das Prozessrecht so geändert werden, dass das Gericht im Einzelfall zulassen kann, dass in dreierlei Weise die Saalöffentlichkeit erweitert wird. Möglich sollen sein

1. Tonübertragungen in einen gesonderten Arbeitsraum für Medienvertreter (Anfügung § 169 Abs. 1 GVG, § 17a Abs. 1 S. 3 BVerfGG)

Die erste Möglichkeit gilt nur für eine gerichtsinterne Übertragung, nur für Medienvertreter und sie beschränkt die Übertragung auf Tonaufnahmen, unter Ausschluss von einer Videoübertragung. Sie stellt lediglich eine nach gegenwärtiger Rechtslage bestehende Möglichkeit gesetzlich klar.³⁰ Die Tonübertragung in einen Medienarbeitsraum, die beim Bundesverfassungsgericht eine seit Jahren geübte Praxis ist,³¹ wird so auf alle Gerichte erweitert.

2. Ton- und Filmaufnahmen der Verhandlung und der Verkündung zu wissenschaftlichen und historischen Zwecken bei Verfahren von herausragender zeitgeschichtlicher Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland (§ 169 Abs. 2 GVG, § 17a Abs. 3 BVerfGG)

Die zweite Möglichkeit zielt nicht die Information der gegenwärtigen Öffentlichkeit, sondern auf einen Kreis von historisch Interessierten, die später nach den Kriterien der Archivgesetze die Aufnahmen beantragen können.³² Sie ist begrenzt auf Fälle von herausragender zeitgeschichtlicher Bedeutung für Deutschland.

Die ersten beiden Möglichkeiten gelten für alle Gerichte, nicht nur für die obersten Gerichtshöfe.

3. Ton- und Filmaufnahmen der Verkündung von Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Fällen auch ohne herausragende zeitgeschichtliche Bedeutung (§ 169 Abs. 3 GVG).

Die Möglichkeit von Ton- und Filmaufnahmen der Entscheidungen in Fällen auch ohne herausragende zeitgeschichtliche Bedeutung ist nach dem Änderungsgesetz unmittelbar nur beim Bundesgerichtshof und bei Arbeitsgerichten³³ möglich. Durch die Verweisung anderer

²⁹ BT-Drs. 18/10441, 14 f.

³⁰ Exner, Juristische Ausbildung 2017, 770 (775).

³¹ BT-Drs. 18/10441, 31.

³² BT-Drs. 18/10441, 19 f.

³³ Änderung des § 72 Abs. 6 ArbGG durch Art. 3 EMöGG.

Prozessordnungen auf den § 169 GVG³⁴ soll § 169 Abs. 3 entsprechend auch für die anderen obersten Bundesgerichte gelten.³⁵ Beim Bundesverfassungsgericht wird keine darüber hinaus erweiterte Medienöffentlichkeit eingeführt.³⁶

Die drei Möglichkeiten greifen nicht stets und als gesetzliche Pflicht, sondern fakultativ im Einzelfall, wenn es das Gericht im Einzelfall nach Abwägung der widerstreitenden Interessen beschließt (§ 169 Abs. 4 GVG).

Bei der Ermessensentscheidung sind insbesondere das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit, der Schutz der allgemeinen Persönlichkeitsrechte der Beteiligten, der Anspruch auf ein faires Verfahren sowie die Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege zu berücksichtigen.³⁷

Diese Ermessensentscheidung ist nicht gerichtlich anfechtbar, also nicht einklagbar.

Insgesamt wollte der Gesetzentwurf keine generelle Medienöffentlichkeit, sondern lediglich das Verbot in drei eng begrenzten Richtungen vorsichtig öffnen³⁸ und nur, wenn das erkennende Gericht es wünscht.

C. Parlamentarische Diskussion

Nach einem geflügelten Wort geht kein Gesetz so aus dem deutschen Bundestag, wie es als Gesetzentwurf hineingegangen ist.³⁹ Gerade bei einem so umstrittenen Vorhaben wie der Erweiterung der Gerichtsöffentlichkeit war es spannend, wie es im parlamentarischen Verfahren behandelt wurde.

Der Bundesrat wollte einige Einschränkungen,⁴⁰ die die Bundesregierung zurückwies.⁴¹ Nach einer Anhörung von Sachverständigen und Verbänden am 29. März 2017⁴² empfahl der federführende Ausschuss des Bundestages einen Beschluss in einer eingeschränkten Fassung:⁴³

³⁴ § 55 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 52 Absatz 1 der Finanzgerichtsordnung (FGO) und § 61 Absatz 1 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG).

³⁵ BT-Drs. 18/10441, 20, 29.

³⁶ Vgl. die Änderungen des § 17a BVerfGG in Art. 2 des EMöGG, BT-Drs. 18/10144, 31. Offen für Übertragung von mündlichen Verhandlungen: Lechner/Zuck, BVerfGG, 7. Aufl. 2015, § 17a Rn. 5.

³⁷ Weitere Differenzierungen für Straf- und Zivilprozesse: BT-Drs. 18/10441, 29 f.

³⁸ BT-Drs. 18/10441, 28.

³⁹ Es wird dem früheren Abgeordneten Peter Struck zugeschrieben, vgl. www.sueddeutsche.de/politik/zum-tod-von-peter-struck-der-parteisoldat-1.1555281 (2.8.2017).

⁴⁰ BR-Drs. 492/16 (Beschluss).

⁴¹ BT-Drs. 18/10441, 35 ff., 40 ff.

⁴² Unterlagen unter <http://www.bundestag.de/ausschuesse18/a06/anhoerungen/emoegg/494270> (2.8.2017).

⁴³ BT-Drs. 18/12591

Die Möglichkeit der Zulassung von Aufnahmen zu wissenschaftlichen und historischen Zwecken soll auf Tonaufnahmen beschränkt werden und Filmaufnahmen nicht einschließen. Außerdem soll ein ausdrückliches Nutzungs- und Verwertungsverbot der Aufnahmen normiert werden.

In dieser Fassung wurde das Gesetz am 22. Juni 2017 vom Bundestag beschlossen und am 22.9.2017 vom Bundesrat akzeptiert.⁴⁴

IV. Einschätzung

Im Ergebnis besteht das Verbot von Medienübertragungen weiter.

Nach Ermessensentscheidungen der Gerichte kann eine Tonaufnahme in einen Medienarbeitsraum erfolgen und es kann bei herausragenden Prozessen eine Archiv-Tonaufnahme zu wissenschaftlichen und historischen Zwecken erfolgen. Die dritte Alternative, die Verkündung von Entscheidungen ohne herausragende Bedeutung aufzunehmen, erweitert die beim Bundesverfassungsgericht bestehende Rechtslage auf die obersten Gerichte des Bundes.

In ersten Stellungnahmen wird die Änderung bereits als zu weitgehend angegriffen. Eine Übertragung nicht nur der Entscheidungen, sondern der gesamten Verhandlung sei weder tatsächlich noch rechtlich angezeigt.⁴⁵ Daran ist richtig, dass eine unbeschränkte Medienöffentlichkeit, die zum Court-TV und Streaming von Prozessen wie gegen O.J. Simpson führt, in Deutschland niemand will.

Doch die Saalöffentlichkeit ist die Errungenschaft einer Zeit ohne die Möglichkeit direkter Medienübertragungen. Der Wandel der Mediengesellschaft wird im neuen Gesetz nur sehr gering aufgegriffen. Bereits die Minderheitsvoten in der Entscheidung des BVerfG von 2001 hatten Entwicklungen von Rechtsstaat und Demokratie sowie die veränderte Rolle der Medien herausgestellt, um damals für eine neue gesetzliche Regelung der Gerichtsöffentlichkeit einzutreten. Das ist nun geschehen.

Der Abwägung im Einzelfall ist zuzustimmen, je nach Prozess können sehr unterschiedliche Rechtsgüter abzuwägen sein.

Den möglichen Erweiterungen dagegen kaum.

⁴⁴ BT-Plenarprotokoll 18/240, S. 24636A; BRat-Drs. 606/17(B). Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Manuskriptes (16.10.2017) ist das Gesetz noch nicht im Bundesgesetzblatt verkündet.

⁴⁵ Exner, Juristische Ausbildung 2017, 770 (776).

Minimal kann das Gericht Tonaufnahmen in einen Nebenraum oder für Archivzwecke zulassen. Im Jahr 2017 ist dazu festzuhalten: Im Internetzeitalter kommt es auf Bewegtbilder an, nicht auf Tonübertragungen an. Ein Historiker, der 2067 einen zeitgeschichtlich bedeutsamen Prozess auswerten will, wird sich wundern, über 100 Jahre nach den Nürnberger Prozessen nur Tonaufnahmen vorzufinden. Nur die obersten Gerichte können, und nur für die Entscheidungsverkündung Ton- und Filmaufnahmen zulassen.

Der Grund für die übervorsichtige Änderung sind weniger die Austarierung der gegenläufigen Grundrechtspositionen der Presse und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts von Verfahrensbeteiligten wie den Prozessparteien, Verteidigern, Staatsanwälten, Zeugen, Sachverständigen und Dolmetschern. Bei vielen Verfahren, etwa vor den Verwaltungsgerichten, geht es in der Regel weniger um individuelle Schicksale als um staatliche Infrastruktur, staatliche Ressourcen, staatliche Machtausübung. Persönlichkeitsrechte sind kaum betroffen, und wenn, dann die der Gerichtspersonen. Richter stehen aber kraft ihres Amtes bei öffentlichen Sitzungen im Blickfeld der Öffentlichkeit unter Einschluss der Medienöffentlichkeit. Ein rechtlich zu schützendes Interesse der Richter, in ihrer Person nur durch die in der Sitzung Anwesenden wahrgenommen zu werden, ist angesichts der Bedeutung des Grundsatzes der Öffentlichkeit für ein rechtsstaatliches Gerichtsverfahren regelmäßig nicht anzunehmen.⁴⁶ Bei Archivstudien in 50 Jahren dann nur Tonaufnahmen auswerten zu können klingt bereits heute anachronistisch und beschränkt die Möglichkeiten künftiger Forscher.

Der Grund für die kaum merkliche Erweiterung dürfte in der Rücksichtnahme auf Bedenken in der Richterschaft⁴⁷ bestehen. Deutsche Richter haben ein skeptisches Medienbild und wollen nicht gezwungen werden, vor Kameras zu sprechen.⁴⁸ Ihrer Lobby gelang es, diese Medienscheu nach vorn zu rücken.

Nach der Reform ist vor der Reform. Die Regelungen sollen fünf Jahre nach dem Inkrafttreten evaluiert werden.⁴⁹ Auf einer besseren empirischen Basis wird dann erneut diskutiert werden können.

⁴⁶ BVerfG, NJW 2000, 2890 (2891).

⁴⁷ Dazu Limperg/Gebhardt, ZRP 2016, 124; Rebehm, DRiZ 2016, 204;

⁴⁸ Deppe, DRiZ 2017, 198; Rath: Richter fürchten neuen Pranger, <http://taz.de/Gerichtsprozesse-in-den-Medien/!5400332/> (7.4.2017). Zum Vorverständnis der Richterschaft: Schütz, *Betrifft Justiz* 2017, 41

⁴⁹ BT-Drs. 18/10441, 26.

V. Informationsfreiheit bei Verwaltungsinformationen

Eventuell wird dann die Möglichkeit genutzt, auch andere Erfahrungen aus einer verstärkten Öffentlichkeit des Staates mit einzubeziehen.

Die eben dargestellte Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren soll mit langer Tradition eine Geheimjustiz verhindern. Dies betrifft die Hauptfunktion von Gerichten, als Organe der Judikative Recht zu sprechen. Daneben sind Gerichte jedoch auch Teil der Verwaltung, der Exekutive.

In Deutschland werden traditionellerweise bei den Gerichten manche Aufgaben erledigt, die sonst von Behörden erledigt würden. Zum Beispiel wird das Eigentum an Grundstücken in den gerichtlichen Grundbüchern verzeichnet. Ebenso führen die Gerichte andere Register, wie das Vereinsregister oder das Handelsregister. Außerdem ist es Aufgabe der Gerichte, privaten Schriftstücken in einem besonderen Verfahren eine ganz besondere Legitimität zu verschaffen, damit der Inhalt dieser Schriftstücke auch im Ausland anerkannt werden kann (Apostillen und Legalisationen). Die Familiengerichte bestimmen nach § 1617 Abs. 2 BGB den Geburtsnamen eines Kindes, wenn es nicht die Eltern vor dem Standesamt tun. Neben solchen besonderen Verwaltungsaufgaben sind Gerichte auch ganz normale öffentliche Institutionen, die Personal einstellen, Gebäude bewirtschaften oder Papier einkaufen, um ihre Aufgaben bewältigen zu können. Es können große Missstände eintreten, wenn zum Beispiel ein Gerichtspräsident ein zu luxuriöses Dienstauto kauft und für private Fahrten nutzt.

Für derartige Verwaltungsfragen hat sich in Deutschland seit über 10 Jahren ein Recht der neueren Informationsfreiheitsgesetze entwickelt, die einen freien Zugang zu Informationen von Behörden einführen⁵⁰. Sie gehen davon aus, die bei den Verwaltungen liegenden Informationen abfragen zu dürfen. Der Sinn ist, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltungen zu stärken und eine Möglichkeit der Kontrolle durch die Öffentlichkeit herzustellen. Wie über 100 anderen Staaten führte Deutschland ein allgemeines Recht auf Informationsfreiheit ein. Es gilt gegenüber Behörden des Bundes und in 13 von 16 Bundesländern. Gerichte sind nur insoweit einbezogen, als sie zum Beispiel bei Registerführungen administrative Funktionen wahrnehmen. Für die judikativen Handlungen, also insbesondere die Gerichtsverfahren, gilt die Informationsfreiheit nicht.

⁵⁰ Etwa § 1 Abs. 1 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes von 2005.

Alle Personen können einen Antrag auf solche Informationen stellen, ohne dass sie dazu ein besonderes Interesse darlegen müssen. So wollte zum Beispiel jemand den Terminkalender der Bundeskanzlerin Frau Merkel einsehen, was aber aus Sicherheitsgründen verweigert wurde. Denn in aufgezählten Ausnahmefällen müssen die Informationen nicht herausgegeben werden. Diese Ausnahmen bestehen zugunsten von Interessen des Staates, aber auch in Fragen des Datenschutzes oder von Geheimnissen von Unternehmen.

Der Zugang zu gerichtlichen Informationen hat eine verfassungsrechtliche Dimension. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz gewährleistet das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen ist eine solche allgemein zugängliche Quelle.⁵¹ Nun kommen auch Informationen der Gerichte als Verwaltungsstellen in den Blick. Soweit die allgemeine Zugänglichkeit eingeführt ist werden Verwaltungsinformationen zu allgemein zugänglichen Quellen, die dem Grundrechtsschutz nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG unterliegen.⁵² Register sind nicht an einen individuell bestimmten Personenkreis adressiert, so dass sie zu allgemein zugänglichen Quellen werden können.⁵³ Und diese Entwicklung geht in zwei Stufen weiter.

Einige Länder⁵⁴ haben über die Abfragemöglichkeiten hinaus einen Grundsatz der aktiven Veröffentlichung von Verwaltungsinformationen angestoßen. In einem Paradigmenwechsel⁵⁵ stellen Transparenzgesetze die aktive Veröffentlichung in den Vordergrund, damit sich Bürgerinnen und Bürger auf einfachem Weg selbst informieren können. Die Stellung eines Informationsantrags ist nur noch ergänzend für solche Informationen gedacht, die nicht bereits veröffentlicht sind.

Zweitens wurde 2017 das E-Government-Gesetz des Bundes so geändert, dass Behörden unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben, unentgeltlich zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereithalten

⁵¹ BVerfG NJW 2001, 1633 (1634); Schoch, Jura 2008, 25 (28).

⁵² Wirtz/Brink, NVwZ 2015, 1166 (1172); Schoch, Jura 2008, 25 (28); Wegener, Der geheime Staat, 2006, 480 ff. Anders BVerfG v. 24. 01. 2001 – 1 BvR 2623/95, NJW 2001, 1633 (1634) m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 27.11.2014 – 7 C 20/12, NVwZ 2015, 669, Rn. 33 f., wonach Verwaltungsakten nicht für einen allgemeinen Zugang bestimmt sind.

⁵³ Zum Grundbuch offen gelassen in BVerfG, NJW 2001, 503, Rn. 14. Zum Kriterium vertrauliche Information: Schoch, Jura 2008, 25 (30).

⁵⁴ Vorreiter war Hamburg, nunmehr auch in Bremen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, dazu: Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Eileitung Rn 202 ff..

⁵⁵ Jauch, DVBl. 2013, 16 (18f.).

müssen.⁵⁶ Diese open-data-Gesetz öffnet Daten der öffentlichen Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Regierung und Verwaltung, und darin zum geringen Anteil auch die Gerichte, werden als Teil von Open Government angesehen. Dieses Leitbild soll mehr Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit ermöglichen. Insoweit ist es noch angenähert an die Zwecke der judikativen Gerichtsöffentlichkeit. Es soll jedoch daneben zu Rechenschaftslegung und Innovationen anregen. Frei verfügbare Daten sollen Impulse für neue Geschäftsmodelle und Innovationen geben. Daten in digitaler Form werden als der „Treibstoff der Zukunft“ oder als „das neue Öl“ bezeichnet.⁵⁷ Es ist eine volkswirtschaftliche Hoffnung, mit öffentlichen Daten neue Geschäftsmodelle anzustoßen. Ob die volkswirtschaftliche Hoffnung aufgeht oder nur die einzelbetriebliche Phantasie in Richtung von Big Data und Data Mining angeregt wird, wird erst die Zukunft zeigen.

Insgesamt ist aber auch bei den Gerichten ein neues rechtliches Feld eröffnet worden, verwaltungsbezogene Informationen zu erhalten. Dieses Feld ergänzt die traditionelle Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen. Die beiden Felder folgen jeweils eigenen Regelungen. Die Entwicklung geht in die Richtung, dass Daten der öffentlichen Hand zunehmend nicht mehr als geheim zu haltender Innenbereich der jeweiligen Stelle verstanden werden. Durch Anträge und durch aktive Verbreitung sollen Daten informationspflichtiger Stellen für demokratische Zwecke und zur Wohlfahrtssteigerung öffentliche Daten sein. Dies betrifft nicht die judikative Hauptfunktion der Gerichte. Doch die administrative Randfunktion der Gerichte kann eventuell auch positiv auf Barrierehaltungen in der Richterschaft lösend einwirken.

⁵⁶ Einfügung § 12a E-Government-Gesetz durch Art. 1 Nr. 2 Gesetz vom 5. Juli 2017, BGBl. I S. 2206.

⁵⁷ Begründung des Gesetzentwurfs, BT- Drs. 18/11614, S. 1, 11.