

Federführung:

10 - Zentraler Steuerungsdienst

Produkt:

10.02 Kommunalverfassung, Wahlen und Sitzungsdienst

Datum:

04.09.2018

Beratungsfolge:

Haupt- und Finanzausschuss

Rat der Stadt Coesfeld

Sitzungsdatum:

13.09.2018

27.09.2018

Kenntnisnahme

Kenntnisnahme

Antrag der Fraktion Pro Coesfeld auf Einführung von Online-Übertragungen der öffentlichen Ratssitzungen

Sachverhalt:

Der Rat hat in seiner Sitzung am 17.05.2018 dem Antrag der Fraktion Pro Coesfeld, die Einführung von Online-Übertragungen der öffentlichen Ratssitzungen zu prüfen, zugestimmt.

Für eine Übertragung von Ratssitzungen via Live-Stream im Internet sind verschiedene rechtliche, technische, redaktionelle und finanzielle Aspekte zu beachten und zu bewerten, die nachfolgend betrachtet werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen:

Die Online-Übertragung der Ratssitzung bzw. einzelner Wortbeiträge tangiert das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das von dem in Art. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerten allgemeinen Persönlichkeitsrecht umfasst ist. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung können auf der Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung erfolgen. Ferner ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch nicht verletzt, wenn der Betroffene in die Aufzeichnung und Übertragung seiner Redebeiträge eingewilligt hat.

In der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) existiert weder eine ausdrückliche Gestattung noch ein Verbot audiovisueller Übertragungen von Ratssitzungen. Die Zulässigkeit einer Live-Übertragung von Gemeinderatssitzungen über das Internet orientiert sich daher an den im § 48 Abs. 2 GO NRW festgeschriebenen Gebot, Sitzungen des Rates grundsätzlich öffentlich durchzuführen. Dieses Gebot ist nach allgemeiner Meinung aber bereits dann schon gewahrt, wenn ein ausreichend großer Sitzungsraum für Interessierte zumutbar erreichbar ist, zu dem jedermann im Rahmen des hierfür zur Verfügung stehenden Platzes freien Zugang hat. Eine allgemeine Medienöffentlichkeit oder eine kommunale Übertragungspflicht wird hierdurch nicht begründet.

Wegen des Fehlens einer speziellen kommunalverfassungsrechtlichen Regelung sind bei Live-Übertragungen von Sitzungen insbesondere die allgemeinen datenschutzrechtlichen Belange zu berücksichtigen.

Da die Direktübertragung über die Internetseiten der Stadt Coesfeld auf Veranlassung der Stadt erfolgen würde, findet die Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO) Anwendung (Art. 3 Abs. 1 EU-DSGVO).

Die EU-DSGVO sieht die Verarbeitung personenbezogener Daten u.a. nur dann als rechtmäßig an, wenn die betroffene Person ihre Einwilligung zu der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten für einen oder mehrere bestimmte Zwecke gegeben hat (Art. 6 Abs. 1 lit. a EU-DSGVO). Zu der Verarbeitung von Daten zählt auch ihre Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung.

Eine datenschutzrechtlich wirksame Einwilligung liegt nach den Vorgaben von Art. 7 EU-DSGVO) dann vor, wenn folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Beruht die Verarbeitung auf einer Einwilligung, muss der Verantwortliche nachweisen können, dass die betroffene Person in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten eingewilligt hat.
2. Erfolgt die Einwilligung der betroffenen Person durch eine schriftliche Erklärung, die noch andere Sachverhalte betrifft, so muss das Ersuchen um Einwilligung in verständlicher und leicht zugänglicher Form in einer klaren und einfachen Sprache so erfolgen, dass es von den anderen Sachverhalten klar zu unterscheiden ist. Teile der Erklärung sind dann nicht verbindlich, wenn sie einen Verstoß gegen diese Verordnung darstellen.
3. Die betroffene Person hat das Recht, ihre Einwilligung jederzeit zu widerrufen. Durch den Widerruf der Einwilligung wird die Rechtmäßigkeit der aufgrund der Einwilligung bis zum Widerruf erfolgten Verarbeitung nicht berührt. Die betroffene Person wird vor Abgabe der Einwilligung hiervon in Kenntnis gesetzt. Der Widerruf der Einwilligung muss so einfach wie die Erteilung der Einwilligung sein.
4. Bei der Beurteilung, ob die Einwilligung freiwillig erteilt wurde, muss dem Umstand in größtmöglichem Umfang Rechnung getragen werden, ob unter anderem die Erfüllung eines Vertrags, einschließlich der Erbringung einer Dienstleistung, von der Einwilligung zu einer Verarbeitung von personenbezogenen Daten abhängig ist, die für die Erfüllung des Vertrags nicht erforderlich sind.

Verweigert ein Ratsmitglied seine Einwilligung in die Übertragung, dürfen seine Redebeiträge weder in Bild noch in Ton übertragen werden. Aufgrund der datenschutzrechtlichen Bestimmungen ist der Sitzungsleiter aber nach Auffassung des Beauftragten für Datenschutz des Freistaates Bayern nicht verpflichtet, dann die Übertragung der Sitzung generell zu untersagen. Durch entsprechende Aufnahmetechniken muss allerdings vermieden werden, dass die Weigerung des Ratsmitgliedes dokumentiert wird. Auch nach dem Beschluss des OVG Saarland vom 30.08.2010 ist ein Ratsvorsitzender nicht verpflichtet, Aufzeichnungen der Sitzungen durch die Medien auszuschließen, wenn ein einzelnes Ratsmitglied der Aufzeichnung widerspricht.

Der Bürgermeister hat im Rahmen seiner Sitzungsleitung nach § 51 GO NRW aber in jedem Fall die Möglichkeit, die Aufzeichnung der Sitzung nicht zuzulassen, wenn ein Ratsmitglied der Aufzeichnung widerspricht. Rein praktisch würde die fehlende Zustimmung einzelner Ratsmitglieder dazu führen, dass die Gesamtübertragung einer Ratssitzung gefährdet ist. Schließlich darf ja bereits die Erteilung des Wortes an diese Ratsmitglieder nicht übertragen werden. Dies ließe sich aufnahmetechnisch nicht generell sicherstellen.

Den Ratsmitgliedern darf es im Übrigen nicht verwehrt sein, ihre gegebene Einwilligung zu widerrufen. Der Widerruf darf auch nicht an bestimmte Fristen geknüpft werden.

Weitere Betroffene wie städtische Beschäftigte (einschließlich Verwaltungsvorstand), Sachverständige etc. müssen ebenfalls in eine Übertragung einwilligen. Eine Einwilligung dieser Personen wird häufig kritisch bewertet, da aufgrund der hier vorliegenden Abhängigkeit in Form von Vertrags- oder Beschäftigungsverhältnissen eine tatsächliche freiwillige, ohne subjektiv empfundenen Zwang erteilte Einwilligung, nicht sicher vorausgesetzt werden kann.

Die Geschäftsordnung des Rates der Stadt Coesfeld vom 28.01.2016 enthält keine Regelung hinsichtlich der Übertragung von Film-, Video- und ähnlichen Bildaufzeichnungen oder Tonaufnahmen.

Zusammenfassung der rechtlichen Prüfung:

Jedes Ratsmitglied sollte eine Erklärung abgeben, die sich auf die Übertragung aller Ratssitzungen in dieser Wahlperiode bezieht. Anderenfalls müsste vor jeder Sitzung das Ratsmitglied über seine Rechte nach der EU-DSGVO informiert werden – so zurzeit praktiziert in der Stadt Essen.

Um beim Übertragungsvorgang alle rechtlichen Vorgaben sicherstellen zu können und keinen unnötigen technischen, organisatorischen Aufwand und damit Kosten entstehen zu lassen, sollte eine Übertragung nur dann erfolgen, wenn dieser Beschluss einstimmig gefasst wird.

Es wäre ein Ratsbeschluss zur Änderung der Geschäftsordnung erforderlich, wenn Ratssitzungen künftig im Internet übertragen werden sollen.

Die o.g. Ausführungen gelten gleichermaßen für die Ausschüsse des Rates der Stadt Coesfeld.

Technischen Umsetzung:

Die Form der Präsentation einer Livestream-Übertragung ist mitentscheidend dafür, ob und inwieweit Zuschauer/innen dieses neue Angebot annehmen. Das bedeutet vor allem, dass nicht nur „bewegte Bilder“ geliefert werden, sondern vor allem auch die Bildauswahl „bewegt sein muss“.

Variante a) Eine Übertragung in „TV-Qualität“, wie sie aus dem Bundes- oder Landtag bekannt ist und den Sehgewohnheiten der Bürger/innen entspräche, erfordert ein hohes Maß an technischem und personellem Einsatz; Bild- und Tonregie, mehrere Kamerapositionen, Moderation etc. Legt man zudem den Anspruch darauf, möglichst viele Bürger/innen zu erreichen, ist eine Vor- und Nachbereitung der Ratssitzungen durch entsprechende visuelle und/oder textliche Beiträge im Netz zu ausgewählten Tagesordnungspunkten mehr als geboten. Insofern wäre eine Komplettvergabe der Film- und Übertragungsaufgaben an entsprechende Firmen erforderlich. Vorhergehen würde eine entsprechende Ausschreibung.

Variante b) Bei der Ansicht von im Internet archivierten Ratssitzungen anderer Städte ist festzustellen, dass dort die Redebeiträge oftmals an einem Rednerpult geleistet werden, sodass man dort mit zwei statischen Kameras (eine auf die Sitzungsleitung und eine auf das Rednerpult gerichtet) auskommt. Da in den Sitzungen der politischen Gremien der Stadt Coesfeld im Regelfall (mit Ausnahme der Haushaltsreden) die Redebeiträge von den Sitzplätzen erfolgen, bedürfte es der Verwendung fernsteuerbarer beweglicher Kameras. Eine Untersuchung der Stadt Monheim hat ergeben, dass zur Aufnahme der Gremienmitglieder und des Verwaltungsvorstandes mehrere (drei) bewegliche Kameras notwendig sind. Eine Person müsste in den Sitzungen mittels Steuerpult/Joystick die Kameras jeweils anwählen und den Aufnahmebereich steuern.

Die Städte Köln, Essen und Bottrop übertragen die Ratssitzungen mit zwei Kameras, die auf den Verwaltungsvorstand bzw. auf ein Rednerpult beweglich ausgerichtet sind. In Essen und Bottrop werden die Aufnahmen archiviert. Aufgrund des geringen Interesses hat die Stadt Köln die Archivierung eingestellt.

Kosten:

Variante a) Die Städte Gelsenkirchen und Hattingen gingen 2014 bzw. 2016 bei vorsichtiger Schätzung davon aus, dass bei einer Übertragung in „TV-Qualität“ Kosten von mindestens 5.500 € pro Sitzung entstünden. Beide Städte haben die Live-Übertragung nicht realisiert.

Variante b) Auf Nachfrage bezifferten die Städte Bottrop und Essen, die auf einen externen Anbieter zurückgreifen, die Kosten auf ca. 700 € pro Sitzung. In Köln sind zwei mobile Kameras im Einsatz. Kostenpunkt ca. 2.300 € pro Sitzung.

Auf Rückfrage teilte die Fa. AVT Audio Video Technologies GmbH mit, dass Kosten für die Aufnahme und Archivierung je nach Aufwand mit rund 1.000 € bis 1.500 € veranschlagt werden müssten. Bei durchschnittlich sieben Ratssitzungen im Jahr würden Übertragung und Archivierung mit 7.000 € - 10.500 € pro Jahr zu Buche schlagen.

Auswirkungen auf die Redekultur:

Die Tatsache, dass die gesamte Sitzung live quasi weltweit verfolgt werden kann, könnte das Redeverhalten positiv verändern oder auch ein Hemmnis für Einzelne darstellen. So könnten sich Ratsmitglieder in ihrer freien Rede beeinträchtigt fühlen. Die Live-Übertragung könnte von interessierter Seite auch als geeignete Plattform für Aktionen und Demonstrationen während der Sitzungen bewertet und genutzt werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass die Präsentation im Internet natürlich auch geeignet ist, verfremdete Mitschnitte anzufertigen und dann ebenfalls ins Netz zu stellen.

Bei der Überlegung, Ratssitzungen zu übertragen und zu archivieren, sollte zudem berücksichtigt werden, dass die Tagesordnungspunkte in den Ausschüssen vorberaten werden. Eine Sachdiskussion im Rat ist nicht die Regel.

Kosten-Nutzen-Verhältnis:

Das Interesse an den Aufnahmen ist überschaubar. In Köln haben zuletzt lediglich rund 300 Personen die Debatten verfolgt. Viele davon waren Mitarbeiter der Stadtverwaltung und Kommunalpolitiker.

Übersicht der „Klickraten“

- Köln mit 1,08 Mio. EW zwischen 0,006 % und 0,2 %
- Düsseldorf mit 600.000 EW zwischen 0,09 % und 0,35 %
- Bottrop mit 116.700 EW zwischen 0,01 % und 0,04 %

Die geringe „Klickrate“ zeigt, dass das Interesse der Einwohner an so einem Angebot nur sehr gering ist.

Fazit:

Es sind vor allem Großstädte, die eine Übertragung und Archivierung ihrer Gremiensitzungen anbieten. Ein Rechtsanspruch auf eine Aufzeichnung und Übertragung von Ratssitzungen besteht nicht.

Vor einer Einführung wäre das Interesse der Ratsmitglieder zu prüfen. Gegebenenfalls müssten dann konkrete Regelungen und Vereinbarungen zum Speichern bzw. Löschen der personenbezogenen Daten festgelegt und eine Änderung der Geschäftsordnung vorgenommen werden.