


Gelsenkirchen

Der Oberbürgermeister

Mitteilungsvorlage	
☒ öffentlich	☐ nichtöffentlich
Drucksache Nr.	
14-20/818	

Referat, Auskunft erteilt, Telefon-Durchwahl
 30 - Recht und Ordnung - Herr Schumacher, Tel. 25 22
 ÖA - Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit - Herr Schwardtmann, Tel. 44 02

Datum
 28.11.2014

Beratungsfolge

Sitzungstermine Top

Rat der Stadt
11.12.2014

Betreff

Livestream-Übertragungen der Ratssitzungen

Inhalt der Mitteilung

Für eine Übertragung von Ratssitzungen im Internet sind verschiedene rechtliche, technische und redaktionelle Aspekte zu beachten und zu bewerten, die im Folgenden betrachtet werden:

In der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) existiert weder eine ausdrückliche Gestattung noch ein Verbot bezüglich audiovisueller Übertragungen von Ratssitzungen. Die Zulässigkeit einer Live-Übertragung von Gemeinderatssitzungen über das Internet orientiert sich daher an dem in § 48 Abs. 2 GO NRW festgeschriebenen Gebot, Sitzungen des Rates grundsätzlich öffentlich durchzuführen. Dieses Gebot ist nach allgemeiner Meinung jedoch bereits dann gewahrt, wenn ein ausreichend großer Sitzungsraum für den Normalbürger 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. Das Innenministerium des Landes NRW hat im Rahmen der Beantwortung einer kleinen Anfrage hierzu folgende Stellungnahme abgegeben:

„Die Live-Übertragung von Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaften stellt datenschutzrechtlich die (weltweite) Übermittlung personenbezogener Daten an eine Vielzahl unbestimmter Personen dar. Eine solche Datenerhebung und -übermittlung ist gem. § 4 Absatz 1 des Landesdatenschutzgesetzes nur zulässig, wenn das Landesdatenschutzgesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder die betroffenen Personen eingewilligt haben. Die entsprechenden Regelungen des Landesdatenschutzgesetzes (§§ 16, 17 DSG NRW) enthalten keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Live-Übertragung im Internet. Ebenso wenig ist die Übertragung der Sitzungen der Vertretungskörperschaften im Internet in den kommunal-

rechtlichen Vorschriften geregelt. Lediglich die Zulassung der sogenannten "Saal-öffentlichkeit" zu den Sitzungen ist dort normiert, aber nicht die weitergehende "Medienöffentlichkeit". Daher ist nach derzeitiger Rechtslage die Live-Übertragung der Sitzungen der Vertretungskörperschaften nur zulässig, wenn die Mitglieder der Vertretungskörperschaft dieser Übertragung zugestimmt haben. Das Nähere kann in der Geschäftsordnung der Vertretungskörperschaft geregelt werden. Darauf hat auch der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes NRW wiederholt hingewiesen."

Da eine ausdrückliche Einwilligung der Ratsmitglieder erforderlich ist, kann bei nicht erfolgtem Widerspruch nicht automatisch eine Einwilligung unterstellt werden. Daher müsste vor Sitzungsbeginn jede Sitzungsteilnehmerin und jeder Sitzungsteilnehmer die Einwilligung zur Übertragung der Sitzung erklären. Falls ein Betroffener seine Einwilligung verweigert oder sie im Verlauf der Sitzung widerruft, ist sicherzustellen, dass die Übertragung bei dessen Redebeiträgen abgeschaltet wird.

Gegebenenfalls könnte zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands eine jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufliche Erklärung z. B. für die Dauer eines Jahres oder sogar der gesamten Ratsperiode abgegeben werden.

Auch die Zuschauerinnen und Zuschauer müssen ihre Einwilligung zur Übertragung der Sitzung erklären. Verweigert sich nur ein Zuschauer, kann der Zuschauerraum nicht gezeigt werden. Die Zuschauer dürfen dann auch nicht im Hintergrund erkennbar sein. Eine Einwilligungsbedingung als Zugangsvoraussetzung für die Teilnahme an der Ratssitzung widerspräche dem Öffentlichkeitsgrundsatz. Da im HSH der Zuschauerraum deutlich erhöht liegt, dürfte dieser Aspekt aber vernachlässigbar sein, wenn keine Übertragung aus dem Zuschauerraum erfolgen soll.

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

Jede bzw. jeder Beteiligte - Zuschauer (nur bei Übertragungen aus dem Zuschauerraum oder Sichtbarkeit der Zuschauer im Hintergrund), Beschäftigte und Ratsmitglieder, Gäste - müssten über die Übertragung aufgeklärt werden und zu Aufnahmen ihrer Person, noch bevor sie gefilmt werden, ihre Zustimmung erteilen. Bleibt diese aus, darf die betreffende Person nicht in der Übertragung vorkommen.

Abschließend ist daher festzustellen, dass eine Live-Übertragung der Ratssitzung über das Internet bei Vorliegen der zwingend erforderlichen datenschutzrechtlichen Einwilligungen der sichtbaren Personen rechtlich zulässig ist.

Gerichtlich nicht geklärt ist die Frage, wem die Grundsatzentscheidung über die Frage der Live-Übertragung von Ratssitzungen über das Internet obliegt. In der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit finden sich vereinzelte Entscheidungen, die sich mit der Thematik „Übertragung von Ratssitzungen im Internet/ Fernsehen“ befassen, die dem Ratsvorsitzenden als Inhaber des Hausrechts, welches auch die Sitzungsgewalt umschließt, die Entscheidung über die Frage der Zulassung von Medienübertragungen zusprechen.

Hintergrund der Entscheidungsbefugnis gegenüber Dritten ist die Verpflichtung des Sitzungsleiters, die Funktionsfähigkeit des Rates insbesondere auch zum Schutz der Ratsmitglieder sicherzustellen. Hier werden dem Grundsatz der Pressefreiheit, die Funktionsfähigkeit des Rates, das Hausrecht bzw. die Sitzungsgewalt des Ratsvorsitzenden, datenschutzrechtliche Bestimmungen sowie der Schutz von Persönlichkeitsrechten der Ratsmitglieder gegenübergestellt. In diesen Fällen besteht nach der bisherigen Rechtsprechung im Ergebnis kein Anspruch der Medien darauf, Bild- oder Tonaufzeichnungen zu fertigen. Eine mögliche Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Rates durch Aufzeichnungen und/oder Übertragungen der Sitzungen wurde bisher so hoch gewichtet, dass sie die Untersagung der Aufnahmen rechtfertigt. Auch die Befürchtung, dass einzelne Ratsmitglieder aufgrund der Aufzeichnungen/Übertragungen z. B. Hemmnisse beim Reden im Wissen, dass alles lückenlos aufgezeichnet wird, zeigen könnten, zählt beispielsweise zur möglichen Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Rates.

Wenn der Rat aber selbst die Übertragung begehrt und die erforderlichen datenschutzrechtlichen Einwilligungen vorliegen, könnten diese Schutzpflichten des Sitzungsleiters zurücktreten. Es ist daher empfehlenswert, eine einvernehmliche Entscheidung über die Übertragung von Ratssitzungen über das Internet zu treffen. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil eine regelmäßige Live-Übertragung der Ratssitzungen über das Internet auch in der Geschäftsordnung des Rates verankert werden sollte.

Regelung in der Geschäftsordnung der Stadt Essen:

„Der öffentliche Teil der Sitzung des Rates wird in der Regel per Live-Stream im Internet übertragen und die dabei gefertigte Aufzeichnung für einen Zeitraum von bis zu 12 Monaten über www.essen.de zum Abruf bereitgehalten. Nach Ablauf eines Jahres werden die Aufzeichnungen im Stadtarchiv als zeitgeschichtliches Dokument dauerhaft gesichert. Vor der Aufzeichnung eines Redebeitrages ist vom jeweiligen Betroffenen die Einwilligung zur Aufzeichnung, Übertragung und Speicherung einzuholen. Die Einwilligungserklärung kann nur freiwillig erteilt werden. Die Aufzeichnung, Übertragung und Speicherung eines Redebeitrages ohne Einwilligung des Betroffenen ist nicht zulässig. Die nach dem Datenschutzgesetz erforderliche Erklärung über die Einwilligung zur Übertragung, Speicherung und dauerhaften Sicherung der Redebeiträge wird für die Dauer eines Kalenderjahres abgegeben. Die Einwilligungserklärung kann mit Wirkung für die Zukunft ganz oder teilweise jederzeit widerrufen werden. Ebenso kann nachträglich die Löschung der Aufzeichnung eines Redebeitrages verlangt werden. Die Regelung gilt ebenfalls für die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes. Redner/innen, die weder dem Rat noch dem Verwaltungsvorstand angehören, erhalten für den konkreten Anlass die Möglichkeit, der Live-Übertragung mit 12-monatiger Speicherung und anschließender Archivierung zuzustimmen oder diese abzulehnen.“

Die Übertragung von Ratssitzungen im Internet bieten diverse Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland an. Im näheren Umkreis sind dies u.a. Essen, Bottrop oder Wuppertal. Andere Kommunen haben die Übertragung ihrer Ratssitzungen abgelehnt (Dortmund, Herne, Marl, Recklinghausen) oder die Entscheidung darüber auf einen späteren Zeitpunkt vertagt (Castrop-Rauxel, Gladbeck). Gründe für die Ablehnung waren in der Regel rechtliche Bedenken (Persönlichkeitsrechte), Kostengründe (im Verhältnis zur Zahl der Nutzer) und die Befürchtung, dass sich Ratsmitglieder durch die Übertragungen in der freien Rede gehemmt fühlen könnten.

Die redaktionelle Qualität der Übertragungen im Internet wird zum einen von den bereits beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt. Zum anderen aber auch durch die den Kommunen für die Übertragung zur Verfügung stehenden Mittel. Ferner sind die baulichen und technischen Voraussetzungen für das Live-streaming zu berücksichtigen.

Eine Übertragung in „TV-Qualität“, wie sie aus dem Bundes- oder auch Landtag bekannt ist und den Sehgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürgern entspräche, erfordert ein hohes Maß an technischem und personellem Einsatz: Bild- und Tonregie, mehrere Kamerapositionen, Moderation etc. Legt man zudem den Anspruch zugrunde, auf den die Stadt Gelsenkirchen bei den jüngsten Projekten mit einer hohen Erwartung an Qualität, Redaktion, Transparenz und Bürgerbeteiligung (Bürgerhaushalt, Stadtzeitung GELSENKIRCHEN) großen Wert gelegt hat, um möglichst viele Bürgerinnen und Bürger zu erreichen, ist eine Vor- und Nachbereitung der Ratssitzungen durch entsprechende visuelle und/oder textliche Beiträge im Netz zu ausgewählten Tagesordnungspunkten mehr als geboten. Die Verwaltung geht in einer ersten – groben – Schätzung von Sach- und Personalkosten pro Übertragung aus, die mindestens bei rd. 5.500,-- Euro liegen. Dazu kommt der personelle Aufwand zur Begleitung der Übertragungen durch städtische Dienstkräfte.

Kostengünstiger – und von geringerer redaktioneller Qualität – sind die Übertragungen, die derzeit von Kommunen ins Netz gestellt werden. Sie zeichnen sich in der Regel durch wenige eingesetzte Kameras, statische Kamerapositionen und eine sehr geringe bis gar nicht vorhandene redaktionelle Begleitung aus. Die Bürgerinnen und Bürger können den jeweiligen Tagesordnungspunkt der Ratssitzung über das am Rand des Bildes eingeblendete Ratsinformationssystem einordnen. Weitere redaktionelle Erläuterungen erfolgen nicht. Für Menschen mit Einschränkungen im Hören und Sehen sollten zudem (spätestens fürs Archiv) Transkription und Beschreibungen des zu Sehenden vorhanden sein. Die Möglichkeit für barrierefreie Videos erhöht den Personalaufwand sowie die Ansprüche an das System. In den gesichteten Übertragungen der Ratssitzungen anderer Kommunen wurden allerdings keine der folgenden Hilfestellungen zur Barrierefreiheit gefunden: Gebärdendolmetscher, Transkription der Redebeiträge, Vorlesen von Untertiteln/Audiokommentar oder die Vorlagen in „Leichter Sprache“.

Die Städte Wuppertal und Bottrop arbeiten bei ihren Übertragungen mit einem Anbieter aus Erfurt zusammen; Essen mit einer Gesellschaft aus Halver. Die Übertragungskosten belaufen sich nach Auskunft der drei Kommunen auf rund 1.000,-- bis 1.500,-- Euro pro Sitzung. Die Klickzahlen liegen in den drei Kommunen in der Regel zwischen 200 und 800 pro Ratssitzung. Davon ist ungefähr ein Drittel live während der Debatten dabei; zwei Drittel nutzen die Archivfunktion. In Essen haben sich die Zugriffszahlen auf die Liveübertragung nach dem Start im vergangenen Jahr wie folgt entwickelt:

Sitzungstermine Rat	Anzahl der Klicks
30. Januar 2013	2010 (Premiere der Liveübertragung)
20. März 2013	369
29. Mai 2013	271
26. Juni 2013	204
17. Juli 2013	670 (Ausbau Messe Essen)
25. September 2013	613 (Vorgänge bei Entsorgungsbetrieben)
8. November 2013	793 (Bürgerbegehren Messeumbau)

Die Stadt Braunschweig – hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl vergleichbar mit der Stadt Gelsenkirchen – verzeichnet Zugriffe zwischen 180 und 480 pro Ratssitzung.

Frank Baranowski

