

Änderung der Geschäftsordnung für den Rat und die Ausschüsse der Stadt Gummersbach - Bericht zu Prüfaufträgen**Beratungsfolge:**

Datum	Gremium
23.06.2021	Hauptausschuss und Ausschuss für öffentliche Ordnung

Stellungnahme der Verwaltung:

Am 04.03.2021 hat der Hauptausschuss und Ausschuss für öffentliche Ordnung sich mit beantragten Änderungen der Geschäftsordnung befasst. Neben einigen beschlossenen Punkten wurden Prüfaufträge erteilt, die wie folgt lauten:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, bis zur letzten Sitzung des Hauptausschusses und Ausschuss für öffentliche Ordnung vor den Sommerferien die rechtlichen und technischen Möglichkeiten einer Bild- und Tonaufzeichnung von Sitzungen und deren Übertragung zu prüfen.
2. Bis zur letzten Sitzung des Hauptausschusses und Ausschuss für öffentliche Ordnung vor den Sommerferien soll geprüft werden, inwieweit Inhalte besonders relevanter Beschlüsse in den sozialen Medien und auf der Homepage der Stadt veröffentlicht werden können.

Zu Ziffer 1. stellt sich das Prüfungsergebnis wie folgt dar:

Eine Übertragung von Rats- und Ausschusssitzungen im Internet ist mit so hohen rechtlichen, technischen, finanziellen und redaktionellen Herausforderungen verbunden, dass davon (noch) abgesehen werden sollte.

Insbesondere das allgemeine Persönlichkeitsrecht mit seinen Ausgestaltungen u.a. im Datenschutzrecht entfaltet eine Schutzwirkung, die eine Aufzeichnung und Übertragung zunächst verbietet und lediglich durch eine Einwilligung aller abgebildeten Personen zulässig machen kann (so genanntes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt).

Nach einem Ratsbeschluss zur Sitzungsübertragung ist also zunächst die freie und informierte Entscheidung einer jeden betroffenen Person herbeizuführen, die Einwilligung zur Aufnahme und Übertragung zu erteilen oder zu versagen. Eine einmal erteilte Einwilligung muss unter gleichen Voraussetzungen widerrufen werden können.

Unbeschadet dessen wird die Verwaltung die technische und preisliche Entwicklung bei Videodienstleistungen weiterhin verfolgen und erneut berichten, sobald nennenswerte Veränderungen hin zu einer wirtschaftlichen Erfüllbarkeit der rechtlichen Anforderungen eingetreten sind (so auch die Zielrichtung des Antrages der GRÜNE-Stadtratsfraktion).

Zu den Gründen im einzelnen:

a) Rechtsgrundlagen / Datenschutz

Die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) allein enthält weder ein Verbot noch eine ausdrückliche Gestattung bezüglich Aufzeichnung und Übertragung von Bild und Ton aus

Rats- oder Ausschusssitzungen. § 48 Abs. 2 GO NRW gebietet lediglich, Sitzungen grundsätzlich öffentlich durchzuführen, was bereits erfüllt ist, wenn ein ausreichend großer Sitzungsraum für das Publikum zumutbar erreichbar ist und zu dem alle Interessierten im Rahmen des verfügbaren Platzes freien Zugang haben. Eine allgemeine Medienöffentlichkeit oder eine kommunale Übertragungspflicht wird hierdurch nicht begründet.

Wegen des Fehlens einer kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsgrundlage sind bei Live-Übertragungen von Sitzungen das allgemeine Persönlichkeitsrecht und insbesondere die datenschutzrechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen. U.a. durch die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ist eine Aufzeichnung und (weltweite) Übertragung zunächst verboten und kann nur durch Einwilligung zulässig werden.

Art. 6 Abs. 1 Buchstabe a) der DSGVO erfordert eine solche Einwilligung zur Aufnahme von Bild und Ton von allen in der Übertragung erscheinenden Personen. Die Einwilligung ist individuell gegenüber jeder einzelnen betroffenen Person einzuholen. Sie muss gemäß Art. 7 DSGVO auf der Grundlage einer umfassenden vorherigen Information freiwillig und nachweisbar (im Zweifel schriftlich) erfolgen. Sie muss jederzeit widerrufbar sein. Eine Einwilligung als Zugangsvoraussetzung widerspricht dem Öffentlichkeitsgrundsatz und den Teilnahmerechten der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger.

Exkurs: Ohne Rechtsgrundlage z.B. in der GO NRW, die in der DSGVO einen Wechsel vom maßgeblichen Art. 6 Abs. 1 Buchstabe a) zum Buchstaben c) „rechtliche Verpflichtung“ bewirkt, ist mit vorstehendem Absatz auch verbunden, dass Video-Sitzungen nicht zulässig sind. Die Einwilligung wäre hier zwingende Zugangsvoraussetzung zur Sitzung.

b) Schutz bestimmter Personengruppen / Freiwilligkeit

Es ist zulässig, Teile eines Raumes festzulegen, die nicht übertragen werden. So kann z.B. das gesamte Publikum beim Einwilligungserfordernis außen vor gelassen werden.

Für alle ggf. zu übertragenden Personen muss nicht nur die Einwilligung vorliegen (aus Beweisgründen zu empfehlen: schriftlich dokumentiert), es muss auch die individuelle Freiwilligkeit zwingend gewährleistet werden. Fraktionsvorgaben scheiden also ebenso aus, wie eine Weisung im Rahmen des Direktionsrechts des Arbeitgebers.

Kommen Zweifel an der Freiwilligkeit auf, kann sich die verantwortliche Stelle nicht in jedem Fall darauf berufen, dass eine voll rechts- und geschäftsfähige Person ihre Einwilligung erteilt hat. Erwägungsgrund 43 zur DSGVO hält vielmehr fest, dass in bestimmten Konstellationen die mit Zweifeln behaftete Einwilligung keine gültige Rechtsgrundlage liefert.

Außerhalb des juristischen Rahmens weist der Städte- und Gemeindebund darauf hin, dass Ratsmitglieder oder sachkundige Personen aus dem ehrenamtlichen Bereich nicht die gleiche Sicherheit im Umgang mit weltweiter Öffentlichkeit haben, wie Berufspolitiker in Landtagen oder dem Bundestag und sieht durchaus die Möglichkeit, dass Hemmungen entstehen und die Mitarbeit in der Kommunalpolitik unattraktiver werden könnte.

c) Organisatorische und technische Aspekte in den Sitzungen

Organisatorisch und technisch muss im Zweifel ein Schnitt oder eine Ausblendung realisiert werden, die alle Personen ohne vorliegende Zustimmung vor Aufzeichnung und Übertragung schützt. Eigenständiges Bedienungspersonal für die Technik ist dadurch erforderlich, damit nicht eine mögliche Ablenkung durch eine „Hauptaufgabe“ als teure Rechtsfolge einen Verstoß gegen die DSGVO verursacht.

Videotechnik könnte angemietet oder erworben werden. Zusammen mit der Bereitstellung technischen Fachpersonals empfiehlt sich jedoch die Anmietung des von diesem regelmäßig genutzten Equipments, welches dann auch in unterschiedlichen Räumen situationsgerecht bereitstehen kann.

Die Sitzungsabwicklung ist so zu Preisen zwischen 3.500 € und 5.000 € je Sitzung erhältlich. Unterstützung durch städtisches Personal bleibt hier aber weiter erforderlich und kann nicht einfach „mitgemacht“ werden, da auch hier TV-technisches Fachwissen nötig ist. Für die Betreuung von etwa 50 Sitzungen wird daher die Schaffung und Besetzung einer entsprechenden Stelle erforderlich.

Günstigere Modelle wären denkbar, jedoch bringt dies Qualitäten auf dem Niveau einer Handy-Kamera und den Verzicht auf wichtige Dienstleistungen in Bereichen wie Archivierung und Zugänglichkeit im Zusammenhang mit dem Ratsinformationssystem mit sich, indem z.B. Links auf Videosequenzen mit Tagesordnungen bzw. Niederschriften verknüpft werden.

Im Sitzungsablauf müsste bei fehlenden Einwilligungen die Aufzeichnung ggf. auf feste Kamerablickwinkel begrenzt werden, so dass z.B. nur das Rednerpult und die Sitzungsleitung im Bild erscheinen. Nach ausgeblendeten Redebeiträgen obliegt häufig der Sitzungsleitung eine Zusammenfassung, die ggf. nicht die Zustimmung des Redners findet und dann wiederum diskutiert wird.

Da auch für die Sitzungsleitung der Grundsatz der Freiwilligkeit uneingeschränkte und unbedingte zu gewährleisten ist, wäre eine Aufzeichnung für ein ganzes Gremium bereits nicht mehr sinnvoll nachvollziehbar, wenn aufgrund fehlender Einwilligung alle Elemente der Sitzungsleitung ausgeblendet werden müssen.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt nicht nur vor der Verbreitung von Bildern ohne Einwilligung. Der Ton gehört ebenso zum Schutzbereich und ist insofern für sich zu betrachten. Sollten also Zwischenrufe von Mitgliedern ohne Einwilligung oder aus dem Publikum erfolgen, wäre hier ebenfalls eine Ausblendung nötig.

e) Barrierefreiheit

Die barrierefreie Zugänglichkeit stellt die Praxis noch vor Probleme. So ist z.B. eine Untertitelung angeblich noch nicht zu vertretbaren Kosten in eine Liveübertragung einbeziehbar. Barrierefreiheit wird bewusst außen vor gelassen und vorausgesetzt, dass die zuständigen Stellen keine Maßnahmen gegen ein solches Projekt ergreifen, bis „in der nächsten Ausbaustufe“ mehr Service für Menschen mit Behinderungen realisierbar wird.

Ohne z.B. den Nachweis des unverhältnismäßigen Aufwandes nach § 10 BGG NRW zu erbringen, ist diese Einstellung abzulehnen und widerspricht geltendem Recht. Da bereits vielfach der Einsatz von Gebärdensprache statt Untertiteln im Live-TV beobachtet werden kann, dürfte bei Stundensätzen um 75 € der zitierte Nachweis schwer fallen.

f) Synergieeffekte vs. neue Herausforderungen

Grundsätzlich können Technik und Know How auch Synergieeffekte nutzbar machen, indem sie für andere Übertragungen, als Hilfe bei der Erstellung der Niederschriften oder zur Archivierung genutzt werden.

Allerdings werden auch neue Probleme eintreten, wenn das grundsätzlich der Stadt zustehende Urheberrecht an den Aufnahmen erwartungsgemäß missachtet wird. Denkbar sind hier Begehrlichkeiten der Mandatsträger, die ihre Wortmeldung nach einer Sitzung weiterverbreiten wollen.

Noch kritischer zu sehen ist die Kopie und Verwendung von Aufnahmen anderer Personen, was bei freier Verfügbarkeit im Internet nicht verhinderbar ist. Im Zweifel wird die Stadt im Rahmen ihres Urheberrechtes gegen Missbräuche vorgehen müssen und hierfür Ressourcen aufwenden, deren Gegenwert nicht in Gänze von den Störern beigetrieben werden kann.

Kommt es zur Ausübung der o.g. Widerrufsrechte, müssen ggf. bereits archivierte Aufnahmen überarbeitet werden, die durchaus lange Zeiträume umfassen können.

g) Wirtschaftlichkeit: Finanzen vs. Reichweite

In finanzieller Hinsicht wurden zuvor schon Kosten von 3.500 € bis 5.000 € je Sitzung genannt, die für die externe Dienstleistung und städtische Personalkostenanteile aufzuwenden sind. Bei etwas über 50 Sitzungen im Jahr wären so mindestens 175.000 € bis 275.000 € einzuplanen, um eine möglichst gute Qualität anzubieten.

Eine solche freiwillige Ausgabe ist unabhängig von den Ende 2021 wegfallenden Rahmenbedingungen des Stärkungspaktes in der Corona-bedingten finanziellen Situation auch in den folgenden Haushaltsjahren in jedem Fall als ergebnisgefährdend zu bewerten.

Die Kosten stehen der Reichweite einer Übertragung im Internet gegenüber. Hohe Zugriffszahlen über 1.000 zu Beginn eines Angebots relativieren sich nach Erfahrungen vergleichbarer Städte auf Zahlen bis unter 200 Zugriffe für Ratssitzungen und weit darunter für Ausschusssitzungen. Auf Basis von 7 Ratssitzungen und 43 Ausschusssitzungen kann von bis zu 5.000 Nutzern p.a. ausgegangen werden, womit die Kosten bei 35 € bis 55 € pro individuellem Zugriff liegen.

Zu Ziffer 2. stellt sich das Prüfungsergebnis wie folgt dar:

Gängige Praxis ist, dass der Pressesprecher nach Rücksprache mit dem Bürgermeister bzw. den Dezernenten an einer Vielzahl von, aber nicht an allen Gremiensitzungen teilnimmt. Der Focus liegt dabei in erster Linie auf der Begleitung von Journalistinnen und Journalisten bzw. der Beantwortung von An- und Rückfragen der Medien im Vorfeld, während und nach den Sitzungen.

Darüber hinaus findet eine Information über die Inhalte besonders relevanter Beratungen und Beschlüsse über die stadt-eigenen Kommunikationskanäle (Internetpräsenz gummersbach.de, Social-Medialkanäle Facebook und Instagram) in Einzelfällen statt. Dies bedeutet einen erheblichen Aufwand hinsichtlich der Auswahl der entsprechenden Themen, der publikumsgerechten Aufbereitung in Text und Bild, der Bereitstellung für die jeweiligen Kanäle und – insbesondere im interaktiven Social-Media-Bereich – zusätzlich eine redaktionelle Betreuung von Kommentaren aus der Bürgerschaft.

Eine Ausweitung des bestehenden Angebots ist mit den vorhandenen personellen Kapazitäten nicht möglich.

Anlage/n:

Der vom Rat der Stadt in seiner Sitzung vom 02.11.2020 an den Hauptausschuss und Ausschuss für öffentliche Ordnung verwiesene Antrag der Grüne-Stadtratsfraktion.