

Stadt Reutlingen Dezernat III III-Ha		22/039/01	01.02.2022
Beratungsfolge	Datum	Behandlungszweck/-art	Ergebnis
VKSA	15.02.2022	Kenntnisnahme nichtöffentlich	
GR	22.02.2022	Kenntnisnahme öffentlich	
Mitteilungsvorlage Livestream aus der öffentlichen Gemeinderatssitzung - Antrag der FDP-Fraktion vom 03.02.2020 - Antrag der AfD-Fraktion vom 31.10.2020			
Bezugsdrucksache 20/005/012, 20/005/088, 19/005/020, 19/009/01.1			

Kurzfassung

Die Verwaltung nimmt zu den Anträgen der FDP-Fraktion (GR-Drs 20/005/012) und AfD-Fraktion (GR-Drs 20/005/088) Stellung.

Das Thema ist nicht neu. Auf Antrag der Fraktion die Grünen und Unabhängigen (GR-Drs 19/005/020) wurde 2019 im Zusammenhang mit der Änderung der Geschäftsordnung des Gemeinderats intensiv über das Thema Livestreaming beraten. Im Ergebnis wurde der Antrag nicht weiterverfolgt. Die Gründe dafür bestehen bis heute fort.

Die Verwaltung empfiehlt die Anträge vor dem Hintergrund der datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen aktuell für erledigt zu erklären und nach der Novellierung des § 37a GemO durch den Landtag von Baden-Württemberg wieder aufzugreifen. Durch die Koalitionsvereinbarung von Grünen und CDU im Land wurde die Perspektive eröffnet, dass "dauerhafte und nicht auf Notlagen begrenzte Möglichkeiten geschaffen werden sollen, online und hybride Sitzungen von Gemeinderäten durchzuführen und zu streamen".

Sachverhalt

Die FDP-Fraktion und die AfD-Fraktion haben die Übertragung von öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats auf der städtischen Internetseite live und zum späteren Abruf beantragt.

Liveübertragungen und Livestreaming beinhalten die Echtzeitübertragung einer Sitzung im Internet. Podcasts oder On-Demand-Streaming sind Mediendateien, die unabhängig vom Zeitpunkt der Aufzeichnung angesehen werden können.

Die Einführung eines Livestreamings von Gemeinderatssitzungen im Internet wurde zuletzt 2019 im Zusammenhang mit den Änderungen der Geschäftsordnung aufgrund eines Antrags der Fraktion Die Grünen und Unabhängigen (GR-Drs 19/005/020) diskutiert. Aufgrund der Vorberatungen wurde das Anliegen nicht weiterverfolgt (GR-Drs 19/009/01.1). Es wurde bereits in diesem Zusammenhang u.a. auf die Problematik des Datenschutzes hingewiesen.

Im Zusammenhang mit der Corona-Krise hat der Landtag Baden-Württemberg § 37a GemO eingeführt, der unter ganz bestimmten Voraussetzungen virtuelle Sitzungsformate, z.B. Videokonferenzen für Gemeinderatssitzungen zulässt. Diese Formate zeichnen sich dadurch aus, dass die Sitzungsteilnehmenden in einem virtuellen Raum beraten und beschließen können.

Nicht eröffnet wurde in diesem Zusammenhang eine Liveübertragung dieser virtuellen Sitzungen im Internet. Sie wird vielmehr lediglich in einen öffentlich zugänglichen Raum übertragen, in dem sich interessierte Personen einfinden können, um der Sitzung zu folgen. Die Liveübertragung von Sitzungen, die in einem Sitzungssaal als Präsenzsitzung stattfindet, spielte bisher - soweit ersichtlich - keine Rolle.

In anderen Bundesländern sind Liveübertragungen von Sitzungen durchaus kommunalverfassungsrechtlich geregelt, so dass für jede Stadt oder Gemeinde im Ausgangspunkt die jeweils örtlichen Rechtslagen zu betrachten sind.

Für Baden-Württemberg hat sich seit der letzten Befassung (2019) jedoch nichts geändert. Sofern die Landesregierung die Koalitionsvereinbarung umsetzt, könnte sich das allerdings ändern.

Bei der Einführung von Liveübertragungen öffentlicher (Präsenz- oder virtueller) Sitzungen sind bei der aktuellen Rechtslage verschiedene Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

Datenschutz

Bei einem Livestream aus einer Gemeinderatssitzung werden personenbezogene Daten verarbeitet. Da keine Rechtsgrundlage für diese Verarbeitung existiert, bedarf es von sämtlichen Personen, die gezeigt oder deren Ausführungen übertragen werden, einer wirksamen Einwilligung, die sich auf die Verarbeitung bezieht. Eine wirksame Einwilligung setzt voraus, dass eine echte Wahl zwischen Zustimmung und Verweigerung - ohne nachteilig zu sein - besteht. Sie kann zudem jederzeit widerrufen werden. Die Gemeinden tragen als verantwortliche Stelle für die Verarbeitung die inhaltliche und die dokumentarische Verantwortung.

Soweit eine Einwilligung verweigert oder zurückgenommen wird, ist durch technische und organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten, dass nur von den Mitgliedern des Gemeinderats/der Bürgermeister/der Amtsleiter Bild- und Tonaufnahmen im Internet veröffentlicht werden, die hierin wirksam eingewilligt haben.

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg (LfDI) hat hierzu auf Folgendes hingewiesen, vgl. Anlage:

Mitglieder des Gemeinderats

Bei Mitgliedern des Gemeinderats sollte das Merkmal der Freiwilligkeit grundsätzlich gegeben sein.

Mitwirkende in einer Gemeinderatssitzung: Bürgermeister und Verwaltungsbeschäftigte

Bei Personen in Leitungs- und Führungsfunktion kann das Merkmal der Freiwilligkeit vorliegen. Bei anderen Beschäftigten ist das Merkmal aufgrund des deutlichen Ungleichgewichts im Abhängigkeitsverhältnis regelmäßig nicht anzunehmen, so dass keine wirksame Einwilligung eingeholt werden kann.

Mitwirkende in einer Gemeinderatssitzung: Externe

Soweit es sich um Externe handelt, die kommunale Gesellschaften oder andere öffentliche Stellen vertreten, kann grundsätzlich das gleiche angenommen werden wie bei eigenen Verwaltungsangehörigen. Bei anderen Externen hängt die Freiwilligkeit vom Auswahlprozess ab, z.B. ob das zugrundeliegende Auftragsverhältnis aus einem Vergabeverfahren mit restriktiven Vorgaben resultiert.

Bürgerschaft

Da eine Internetübertragung von Zuhörern in der Sitzung in Bild und Ton im Hinblick auf die Anforderungen an eine Einwilligungserklärung datenschutzrechtlich besonders

problematisch ist, wird von Aufnahmen von Zuhörern oder der Einwohnerfragestunde abgeraten.

Öffentlichkeitsgrundsatz und Veröffentlichungspflicht

Der Öffentlichkeitsgrundsatz von Gemeinderatssitzungen (§ 35 GemO) stellt keine geeignete Rechtsgrundlage dar, „datenschutzrechtliche Abstriche“ zu machen.

Er gehört zwar zu den wesentlichen Grundsätzen der Gemeindeverwaltung und ist Mittel, das Interesse der Bürgerschaft an der Kommunalpolitik zu wecken und zu erhalten und schafft die Möglichkeit die gewählten Personen zu beobachten und allgemeine Kontrolle auszuüben.

Dem Öffentlichkeitsgrundsatz ist jedoch mit der sog. „Saalöffentlichkeit“ genüge getan, d.h. wenn die Sitzungen an einem Ort stattfinden, der allgemein zugänglich ist und Platz für interessierte Bevölkerungskreise bietet. Er ist insbesondere auch nicht verletzt, wenn Plätze im Sitzungssaal, wie in den vergangenen Monaten durch die Corona-Krise, nur limitiert zur Verfügung gestellt werden können.

Auch die Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen auf der städtischen Internetseite (§ 41b GemO) stellt keine geeignete Rechtsgrundlage dar, da dort lediglich die Pflicht formuliert wird, der Öffentlichkeit die Sitzungsunterlagen im Sitzungssaal und im Internet zur Verfügung zu stellen und die Ergebnisse. Der Beratungs- und Abstimmungsverlauf ist davon nicht umfasst. Die Regelung soll dem Transparenzwunsch, dem Informationsbedürfnis der Einwohnerschaft und dem veränderten Medienverhalten der Gesellschaft Rechnung tragen, den politischen Austausch verbessern und die Beteiligung am allgemeinen politischen Willensbildungsprozess befördern.

Vor diesen Hintergründen wäre die Übertragung des Sitzungsverlaufs im Internet als ein weiteres, zusätzliches Mittel anzusehen, mit dem gleiche oder zumindest vergleichbare Zwecke verfolgt werden.

3. Freies Mandat und Funktionsfähigkeit des Gemeinderats

Die Rechtsprechung hebt in Verbindung mit Ton- und Bildübertragungen bisher hervor, dass das aus dem Mandatsrecht abgeleitete Mitwirkungsrecht auf freie Rede durch kontinuierliche Aufzeichnung faktisch empfindlich tangiert sein kann, weil die Besorgnis nicht vernachlässigt werden könne, dass weniger reddegewandte Personen durch das Bewusstsein des Mitschnitts ihre Spontaneität verlieren, ihre Meinung nicht mehr geradeheraus vertreten oder schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten. Denn Aufzeichnungen können eine erhebliche Wirkung zeigen, weil sie jede Nuance des Auftritts, einschließlich rhetorischer Fehlleistungen, sprachlicher Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen, dauerhaft und ständig reproduzierbar konservieren.

Zu den notwendigen Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit eines Gemeinderats gehört, dass eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre besteht. Die Willensbildung in der Sitzung soll in ungezwungener, freimütiger Weise erfolgen und in aller Offenheit. Gleichzeitig werden die Entscheidungen nicht nur durch genau gesprochenen Wortlaut, Tonfall und emotionale Färbung nachvollziehbar; es bedarf gerade keiner Niederschrift in Form eines Wortprotokolls. Anders als bei Parlamentariern besteht keine Indemnität.

Insgesamt ist es schwer, konkrete Wirkungen von Medienpräsenz vorherzusehen. Aufgrund neuer elektronischer Techniken, Kommunikationsinfrastrukturen, Präsentationsformen und Medieninhalten haben sich nachhaltige Veränderungen entwickelt. Welchen Einfluss diese Entwicklungen auf eine Bewertung haben können, ist angesichts der Tatsache offen, dass Liveübertragungen von Kommunalgremiensitzungen relativ neu sind.

4. Sonstige Gesichtspunkte

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Einführung einer Technik zur Übertragung und zum Abruf von Gemeinderatssitzungen der personalrechtlichen Mitbestimmung unterliegt, wenn Beschäftigte der Verwaltung (als hinzugezogene Mitwirkende) von ihr betroffen sind. Bezüglich der Einführung von Konferenzsystemen als Grundlage für die Erstellung von Sitzungsniederschriften ist dies zumindest bereits entschieden.

Presse- und rundfunkrechtliche Gesichtspunkte werden im kommunalen Zusammenhang – soweit ersichtlich – nicht diskutiert. Sie werden nur in anderen Zusammenhängen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit diskutiert.

Der Gemeinderatsvorsitzende kann Sitzungsteilnehmer (anders als bei einer Saalöffentlichkeit) nicht vor Persönlichkeitsrechtverletzungen schützen, da ein Missbrauch technischer Aufzeichnungen - egal wie man ihn inhaltlich definieren mag - faktisch nicht ausgeschlossen werden kann. Zwar gibt es Varianten, in denen Dateien nicht dauerhaft auf einem empfangenen Computer gespeichert werden. Technisch könnten Streams jedoch unter Nutzung spezieller Konvertierungssoftware als komplette Datei abgespeichert werden. Verletzende Wirkungen in der Öffentlichkeit können nicht rückgängig gemacht werden. Eine Verfolgung kann abhängig vom Rechtsschutz allenfalls kompensieren.

5. Erfahrungen anderer Gemeinden:

Im Jahr 2020 und aufgrund der Corona-Krise haben sich nur vereinzelt Kommunen für eine Übertragung von Sitzungen im Internet entschieden. Nach einer Umfrage des Städtetags Baden-Württemberg vom Sommer 2021 waren es lediglich 13 Städte.

Städte wie z. B. Freiburg, Ulm, Heilbronn und Heidelberg, lehnen Liveübertragungen weiterhin ab.

Ein zeitweise betriebener Livestream in Konstanz und Seelbach wurde aufgrund stark rückläufiger Zugriffszahlen eingestellt. Die Stadt Konstanz überträgt aktuell Podcasts, die unter https://www.konstanz.de/stadt+gestalten/gemeinderat+_+ausschuesse aufgerufen werden können.

Ein Podcast hat gegenüber einem Livestream den Vorteil, dass er auf datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen leichter Rücksicht nehmen kann, weil er im Anschluss an eine Sitzung erstellt wird. Zugleich eröffnet dies die Möglichkeit für Redner, auch noch im Nachgang eines Beitrags von einer Veröffentlichung Abstand nehmen zu können, womit sich psychologische Hemmschwellen leichter überwinden ließen. Hinzukommt, dass Podcasts zeitversetzt aufgerufen werden können, was ein Anschauen unabhängig von der Sitzungszeit ermöglicht. Nachteil ist, dass ein Podcast erst hergestellt werden muss, was mit entsprechendem Personalaufwand verbunden ist.

6. Finanzieller Aufwand und Technik

Die Erneuerung der Sitzungstechnik im Ratssaal lässt die Aufnahme aller Sitzungsteilnehmer über 2 Kameras zu. Alle Redner sind dann von vorne oder seitlich zu sehen. Die Aufnahmen in Ton und Bild zu streamen wird nur einen geringen personellen und finanziellen Aufwand erfordern.

Die Übertragung ist nur möglich, wenn alle Sitzungsteilnehmer den Aufnahmen (wirksam) zustimmen. Die Übertragung muss unterbrochen werden, wenn Sitzungsteilnehmer ihre Zustimmung kurzerhand widerrufen. Gleiches gilt bei Erläuterungen durch Gemeindebedienstete ohne Leitungsfunktion, da diese keine wirksame Einwilligung erteilen können.

7. Fazit

Zusammengefasst und losgelöst von allen Überlegungen wäre eine Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet aufgrund der datenschutzrechtlichen Bestimmungen somit insbesondere zu unterbrechen

- wenn Gemeinderatsmitglieder, Verwaltungsangehörige oder Dritte, die der Datenverarbeitung nicht zugestimmt haben, sprechen oder im Bild erscheinen
- oder wenn eine Person ihre Einwilligung widerruft,
- während des Tagesordnungspunktes der „Einwohnerfragestunde“ und
- bei Erläuterungen durch Gemeindebedienstete ohne Leitungsfunktion.

Ob ein solches Format (live oder zum Abruf) einen so nachhaltigen Zuspruch erzielen würde, dass die unter 3. beschriebenen Risiken gerechtfertigt sind, erscheint fraglich.

Eine dauerhafte Archivierung des Livestreams sollte aus den genannten Gründen unterbleiben.

Die Verwaltung empfiehlt die Anträge für erledigt zu erklären und die Novellierung des § 37a GemO abzuwarten. Es kann dann zu einem späteren Zeitpunkt auf einer sicheren Rechtsgrundlage entschieden werden.

gez.

Thomas Keck
Oberbürgermeister

Anlage