

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:	V/0085/2017
Auskunft erteilt:	Frau Heitz
Ruf:	492-3362
E-Mail:	Heitz@stadt-muenster.de
Datum:	06.02.2017

Betrifft

Antrag der SPD-Fraktion an den Rat Nr. A-R/0016/2016: "Audio-Livestream für Sitzungen des Rates"

Beratungsfolge

21.02.2017 Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung
und E-Government

Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government nimmt die in der Vorlage genannten Informationen zur Kenntnis.
2. Die Verwaltung wird beauftragt zu klären, wie viele Ratsmitglieder einer Übertragung ihrer Redebeiträge in einem Audio-Livestream zustimmen.
3. Sofern sich die weit überwiegende Mehrheit der Ratsmitglieder für eine Übertragung ihrer Redebeiträge ausspricht, sodass der ordnungsgemäße Ablauf der Ratssitzungen gewährleistet ist, wird die Verwaltung beauftragt, den genauen Aufwand für einen Audio-Livestream sowohl in technischer als auch in personeller Hinsicht zu ermitteln und dem Rat ein entsprechendes Umsetzungskonzept vorzulegen.
4. Mit der Umsetzung der Ziffer 2 und ggf. der Ziffer 3 ist der Antrag der SPD-Fraktion an den Rat erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Es fallen keine Kosten an.

Begründung:

Zu I.

Mit dem Antrag „Audio-Livestream für Sitzungen des Rates“ der SPD-Fraktion wurde vorgeschlagen, ein Konzept für einen Audio-Livestream von Ratssitzungen zu entwickeln. Der Antrag wurde in der Sitzung des Rates am 11.05.2016 an den Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government verwiesen.

Grundsätzliches

Für eine Übertragung von Ratssitzungen im Internet sind verschiedene rechtliche Aspekte zu betrachten und zu bewerten. Die aktuelle Rechtsprechung befasst sich größtenteils mit dem Recht der Medien, Teile von Ratssitzungen zu übertragen oder aufzuzeichnen. Jedoch wird zunehmend auch die Liveübertragung von Ratssitzungen über das Internet kommentiert. Da der Video-Livestream weiter verbreitet ist, finden sich hierzu die überwiegenden rechtlichen Einschätzungen und werden daher im Folgenden auch aufgeführt. Die im weiteren Text geäußerten Bedenken umfassen i.d.R. jedoch nicht nur das Recht am eigenen Bild, sondern gerade auch das Recht am gesprochenen Wort. Daher sind die genannten Aspekte bezüglich eines Video-Livestreams in großen Teilen auch auf einen Audio-Livestream übertragbar.

Neben den rechtlichen Hintergründen werden in dieser Vorlage die technischen und finanziellen Aufwendungen sowie die aktuellen Erfahrungen anderer Kommunen erläutert.

Situation in Münster

In den Jahren 2011/2012 wurden bereits umfangreiche Informationen zu einem möglichen Video-Livestream eingeholt. Die Verwaltung hatte zu diesem Zeitpunkt sowohl eine Stellungnahme der städtischen Datenschutzbeauftragten, des Landesdatenschutzbeauftragten als auch der Bezirksregierung eingeholt. Das übereinstimmende Ergebnis war, dass eine Live-Übertragung der Ratssitzungen über das Internet grundsätzlich rechtlich möglich ist und die Sitzungen damit einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könnten. Es sind jedoch datenschutzrechtliche Vorgaben und der Schutz der Persönlichkeitsrechte zu beachten. Nach einer internen Abfrage in den Fraktionen wurde festgestellt, dass mindestens 1/3 der Ratsmitglieder einer Aufnahme nicht zustimmen würden. Unter diesen Voraussetzungen bestand Einvernehmen, dass ein ordnungsgemäßer Ablauf der Sitzungen nicht mehr sicherzustellen sei. Das Thema wurde daraufhin nicht weiterverfolgt.

Aktuelle gesetzliche Rahmenbedingungen

Die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) beinhaltet weder eine ausdrückliche Gestattung, noch ein Verbot bezüglich der Liveübertragung von Ratssitzungen über das Internet. Gemäß § 48 Absatz 2 GO NRW sind die Sitzungen des Rates grundsätzlich öffentlich. Die Zulässigkeit einer Liveübertragung orientiert sich an diesem festgeschriebenen Gebot. Nach herrschender Meinung ist das Öffentlichkeitsgebot schon erfüllt, wenn jede/r ohne Ansehen ihrer/seiner Person Zutritt zum Sitzungsraum hat.

Da bei einer Übertragung jede/r Internetnutzer/in den Ton während der Sitzung abrufen, aufzeichnen und auswerten kann, besteht die Möglichkeit, dass einzelne Beiträge weltweit speicher- und verarbeitungsfähig im Internet zur Verfügung gestellt werden. Die weitere Verwendung der Aufnahmen ist weder steuer- noch regelbar. Aus diesem Grund ist die Liveübertragung der Sitzungen nur zulässig, wenn die Mitglieder dieser ausdrücklich zugestimmt haben. Ein fehlender Widerspruch kann nicht als Einwilligung gesehen werden. Wenn einzelne Mitglieder ihr Einverständnis nicht geben, haben diese eine Übertragung ihrer Redebeiträge auch nicht hinzunehmen.

Sobald eine Person der Internetübertragung ihres gesprochenen Wortes widerspricht, muss der Stream unterbrochen werden. Dies führt dann zwangsläufig dazu, dass die Übertragung für mehrere Minuten unterbrochen wird und der Zuhörer/die Zuhörerin zum Beispiel über ein Standbild mit einer allgemeinen Information versorgt wird.

Da die GO NRW keine abschließenden Regeln für Bild- und Tonaufnahmen trifft, kann der Rat im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie die Übertragung von Sitzungen im Internet regeln. Aktuell setzt die Geschäftsordnung für den Rat, seine Ausschüsse und die Bezirksvertretungen der Stadt Münster für Tonbandaufnahmen eine Genehmigung des Oberbürgermeisters voraus.

Unabhängig von dem Anspruch der Medien auf Bild- und Tonaufzeichnungen kann der Rat selbst die Übertragung beschließen. Wenn die erforderlichen datenschutzrechtlichen Einwilligungen vorliegen, könnten die Schutzpflichten des Oberbürgermeisters zurücktreten und grundsätzlich eine Übertragung möglich gemacht werden.

Gleichwohl bleibt es aber Aufgabe des Oberbürgermeisters, den ordnungsgemäßen Ablauf der Ratsitzungen sicherzustellen.

Situation in anderen Kommunen

Die Übertragung von Ratssitzungen im Internet wird von einigen Kommunen in Deutschland angeboten. In zahlreichen Kommunen wurde eine Übertragung aber auch abgelehnt. Gründe für die Ablehnung sind unter anderem rechtliche Bedenken, Kostengründe, die Erwartung einer geringen Zahl an Zuschauerinnen und Zuschauern bzw. Zuhörerinnen und Zuhörern sowie die Befürchtung, dass sich Ratsmitglieder in ihrer freien Rede beeinträchtigt fühlen könnten. Ein Audio-Livestream ist in Deutschland weniger verbreitet als ein Video-Livestream.

Vereinzelt haben Kommunen die Zugriffszahlen auf den angebotenen Video-Livestream veröffentlicht. Demnach schwanken die Zugriffszahlen stark zwischen den einzelnen Kommunen. Teilweise werden nur 200 Zuschauerinnen und Zuschauer pro Sitzung registriert. Andere Kommunen berichten, dass die Zugriffszahlen bei besonderen Tagesordnungspunkten mehrere Tausend Bürgerinnen und Bürger pro übertragene Sitzung erreichen. Sofern eine Archivfunktion zur Verfügung gestellt wird, wird diese häufig in ähnlicher Höhe in Anspruch genommen. Bei den ermittelten Zugriffszahlen wird i.d.R. nicht unterschieden, wie lange die Zuhörerinnen und Zuhörer die Sitzung verfolgt haben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Zugriff häufig aufgrund von besonderem Interesse an einem einzelnen Tagesordnungspunkt erfolgt und daher die Sitzungen nicht in voller Länge verfolgt werden.

Veröffentlichte Daten zu den Zugriffszahlen auf ein Audio-Livestream konnten nicht ermittelt werden. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass ein Audio-Angebot weniger Nutzerinnen und Nutzer anspricht. Dies konnte von einer Kommune, die einen Audio-Livestream anbietet, auf Nachfrage bestätigt werden. Pro Ratssitzung gab es Zuhörerzahlen im geringen dreistelligen Bereich, wobei zu beachten ist, dass ca. 1/3 der Zuhörerinnen und Zuhörer bereits nach weniger als 5 Minuten die Seite wieder verlassen hat. Es ist daher zu erwarten, dass ein Audio-Livestream aufgrund des geringeren Komforts auch von wesentlich weniger Nutzerinnen und Nutzer in Anspruch genommen wird.

Technische Voraussetzungen

Die Übertragung eines Audio-Livestreams benötigt im Gegensatz zu einem Video-Livestream einen geringeren technischen Aufwand. Um der Zuhörerschaft während der Sitzung einige grundlegende Informationen zur Verfügung zu stellen (zum Beispiel Einblendung von verschiedenen Standbildern mit Informationen zum aktuellen TOP, zum aktuellen Redner, Sitzungspause, Ausblenden von Rednern, etc.) und damit einen grundlegenden Hörkomfort anzubieten, bedarf es der Vorbereitung und Begleitung der Sitzung durch eine technische Servicekraft. Die Vorabanfrage bei dem Anbieter sowie bei der Citeq ergab einen voraussichtlichen finanziellen Aufwand im höheren dreistelligen Bereich pro Sitzung. Darin inbegriffen wäre ein Replay, falls die Sitzungen auch zu einem späteren Zeitpunkt verfügbar sein sollen sowie die Installation von Sprungmarken im Nachgang zur Sitzung, um auch einzelne Tagesordnungspunkte abrufen zu können. Zusätzlich würden einmalige Aufwendungen für die Einrichtung eines sog. Streaming-Increentials auf den Internetseiten der Stadt Münster im unteren bis mittleren vierstelligen Bereich anfallen. Im laufenden Betrieb würden die Kosten der technischen Servicekraft sowie mögliche Erneuerungen bei der technischen Ausstattung des Ratshauses entstehen.

Fazit

Ein Rechtsanspruch auf Aufzeichnung und Verbreitung von Tonaufnahmen im Internet besteht nicht. Es muss sichergestellt werden, dass die Tonaufzeichnung für Mitglieder des Rates, deren Zustimmung nicht vorliegt, unterbrochen wird. Die Unterbrechung darf nicht dazu führen, dass der ordnungsgemäße Sitzungsablauf nicht mehr gewährleistet werden kann. Bevor die Stadt Münster in diesem Zusammenhang Gespräche mit den Betreiberinnen und Betreibern von Münsters Bürgerfunkangeboten führt bzw. eine entsprechende Ausschreibung fertigt, erscheint daher eine Abfrage bei den Ratsmitgliedern sinnvoll, ob einer Audioübertragung ihrer Redebeiträge zugestimmt wird. In Erwartung einer begrenzten Zuhörerschaft erscheint ein entsprechendes Angebot für Bürgerinnen und Bürger nur sinnvoll, wenn die Sitzung möglichst ohne Unterbrechungen übertragen wird.

i.V.

gez.
Wolfgang Heuer
Stadtrat

Anlage: Antrag an den Rat Nr. A-R/0016/2016 „Audio-Livestream für Sitzungen des Rates“