

Aktenzeichen:	
federführendes Amt:	16 Bürger- und Kreistagsbüro
Antragsteller:	

Beratungsfolge	Termin	Bemerkungen
Kreisausschuss	18.09.2014	
Kreistag	25.09.2014	

Transparenz verbessern - Sitzungen des Kreistages im Internet übertragen

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt

1. für den öffentlichen Teil der Sitzungen des Kreistages einen Livestream auf der Webseite des Rhein-Erft-Kreises einzurichten. Die Bereitstellung und Bedienung der technischen Infrastruktur erfolgt unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen durch einen externen Dienstleister nach Abschluss des Vergabeverfahrens als Full-Service-Lösung unter direkter Betreuung durch die Pressestelle;
2. alternativ: Die Bereitstellung und Bedienung der technischen Infrastruktur erfolgt durch Verwaltungspersonal;
3. die Hauptsatzung / Geschäftsordnung wird entsprechend angepasst.

Alternativ:

Der Kreistag verzichtet auf eine Übertragung seiner Sitzungen mittels Livestream.

Sachdarstellung:

In der Sitzung am 18.06.2014 hatte der Kreisausschuss beschlossen, die Verwaltung möge bis zur nächsten Sitzung des Kreisausschusses prüfen, ob und wie Übertragungen der Kreistagssitzungen im Internet möglich sind. Diese Möglichkeiten sollen Aussagen zu Kosten, technischer Umsetzung und dem rechtlichen Rahmen, sowie begleitende Marketingmaßnahmen umfassen.

## 1. Rechtlicher Rahmen

### 1.1. Allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen

§ 33 Abs. 2 Satz 1 KrO normiert, dass die Sitzungen des Kreistages öffentlich sind. Dies stellt zumindest den Regelfall dar. Dieser Grundsatz in § 33 Abs. 2 Satz 1 KrO ist Ausfluss des Demokratie-

gebotes des Grundgesetzes. Jedermann hat grundsätzlich das Recht, als Zuhörer an den Sitzungen des Kreistages teilzunehmen. Nur in Ausnahmefällen kann mit entsprechenden sachlichen Gründen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden (§ 33 Abs. 2 Satz 2 und 3).

Der Zweck der Öffentlichkeit der Kreistagssitzung besteht vor allem darin, den Einwohnern des Kreises die Möglichkeit zu eröffnen, sich durch die Teilnahme an den Sitzungen als Zuhörer unmittelbar über die sie betreffenden Angelegenheiten zu informieren. Darüber hinaus soll das allgemeine Interesse an der Selbstverwaltung geweckt bzw. gefördert und hierdurch der Gedanke der Selbstverwaltung im Bewusstsein der Einwohner gefestigt werden.

Gleichzeitig dient der aus dem Demokratiegebot abzuleitende Grundsatz der Öffentlichkeit der Kontrolle der gewählten Vertreter durch die Bürger.

Diese Kontrolle wird im Wesentlichen durch den Grundsatz der Öffentlichkeit ermöglicht, sodass die Wähler sich über die Arbeit der gewählten Vertreter ein direktes Bild machen können.

Dieses Ziel kann grundsätzlich auch mit der Übertragung der Sitzungen des Kreistages im Internet erreicht werden. Das geltende Kommunalverfassungsrecht normiert kein ausdrückliches Verbot von Video- und Audioübertragungen (einschließlich der Veröffentlichung im Internet) von Sitzungen kommunaler Vertretungen. Im Gegenteil: Auf der Grundlage des Grundsatzes der Öffentlichkeit von Kreistagssitzungen gem. § 33 Abs. 2 KrO ist inzwischen allgemein anerkannt, dass die jeweilige Vertretung (Kreistag) die dafür erforderlichen Aufnahmen und Übertragungen durch ihre Geschäftsordnung regeln kann.

Sollte eine solche Regelung in der Geschäftsordnung eingeführt werden, sind allerdings verfassungs- und datenschutzrechtliche Restriktionen zu beachten. Insbesondere ist zu beachten, dass die Audio- und Videoübertragungen der Sitzung des Kreistages eine Datenübermittlung im Sinne von § 16 Abs. 1 DSGVO darstellen.

## 1.2. Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen

Die Rechtslage stellt sich aus datenschutzrechtlicher Sicht wie folgt dar:

Die Direktübertragung von öffentlichen Kreistagssitzungen im Internet ist datenschutzrechtlich eine weltweite Übermittlung personenbezogener Daten an eine Vielzahl unbestimmter Personen. Betroffen sind dabei nicht nur die Kreistagsmitglieder sondern ggf. auch andere Personen (z.B. Bedienstete des Kreises). Betroffen sind aber u. U. auch Bürger, deren Angelegenheiten in einer solchen Kreistagssitzung personenbezogen behandelt werden. Schließlich sind möglicherweise auch Zuschauer betroffen, wenn sie auf den im Internet verbreiteten Aufnahmen erkennbar sind oder ein Rückschluss auf ihre Person möglich ist.

Die Erhebung personenbezogener Daten und ihre Übermittlung über das Internet sind nur zulässig, wenn entweder das Datenschutzgesetz NRW oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder der Betroffene eingewilligt oder ihr nicht widersprochen hat (§ 4 Abs. 1 Satz 1 bzw. § 16 Abs. 1 lit d DSGVO).

Das heißt im Umkehrschluss, lediglich auf § 33 Abs. 2 Satz 1 KrO NRW kann eine Übertragung öffentlicher Kreistagssitzungen im Internet nicht gestützt werden. Aus dieser Vorschrift ergibt sich zwar, dass Kreistagssitzungen grundsätzlich öffentlich abzuhalten sind. Öffentlichkeit der Sitzungen bedeutet jedoch nur, dass jedermann im Rahmen des hierfür zur Verfügung stehenden Platzes in der Reihenfolge des Eintreffens freien Zugang zum Sitzungsraum hat.

Die Kreistagsmitglieder und sonstige Personen, die an der Sitzung teilnehmen, z.B. Bedienstete, die zu einem Tagesordnungspunkt berichten, sowie Bürger, deren Angelegenheiten personenbezogen in der Sitzung behandelt (§ 33 Abs. 3 KrO NRW) werden, müssen es daher nur hinnehmen, dass Zuhörer der Sitzung beiwohnen, sich ggf. Notizen machen und anschließend in der Presse berichtet wird. Für einen darüber hinaus gehenden Eingriff in ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht dergestalt, dass die Sitzung in Bild und Ton im Internet übertragen wird, stellt § 33 Abs. 2 Satz 1 KrO NRW keine taugliche Rechtsgrundlage dar.

In Ermangelung einer entsprechenden Rechtsvorschrift ist eine Übertragung der personenbezogenen Daten der Teilnehmer einer Kreistagssitzung (Kreistagsmitglieder, Mitarbeiter der Verwaltung, Besucher, Presse) im Internet somit grundsätzlich nur zulässig, wenn diese der Übertragung in Form einer auf Freiwilligkeit basierenden Einwilligungserklärung zugestimmt haben – und zwar sowohl hinsichtlich des Bildes, als auch des Tones. Hinsichtlich der Kreistagsmitglieder muss nach Ansicht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen (LDI) dahingehend differenziert werden, dass diese auch durch einen Mehrheitsbeschluss des Kreistages grundsätzlich zur Übertragung Ihrer Beiträge verpflichtet werden können. Es ist allerdings nach Ansicht des LDI in diesem Fall zum Schutz des Persönlichkeitsrechts des einzelnen Kreistagsmitgliedes die Einräumung eines „Vetorechts“ unbedingt erforderlich. Insgesamt wird eine zulässige Übertragung von Sitzungen des Kreistages in das Internet nach Einschätzung des LDI nur möglich sein, wenn sich der Aufnahmebereich auf die Redner beschränkt. Eine Zulässigkeit, Besucher und die Sitzung begleitende Mitarbeiter der Verwaltung aufzunehmen, wird seitens des LDI nicht gesehen.

Demnach muss es ein einzelner Teilnehmer einer Kreistagssitzung – unabhängig davon, ob er Mandatsträger, Verwaltungsmitarbeiter oder Besucher ist – trotz des oben beschriebenen Grundsatzes der Öffentlichkeit nicht hinnehmen, dass seine Beiträge weltweit speicher- und verarbeitungsfähig im Internet zur Verfügung gestellt werden. Hinsichtlich der Kreistagsmitglieder und der Übertragung Ihrer Beiträge kann durch eine entsprechende Regelung in der GeschO des Kreistages eine angemessene und praxismgerechte Abwägung zwischen dem Informationsinteresse bzw. dem Informationsrecht der Öffentlichkeit und den Persönlichkeits- und Datenschutzrechten der einzelnen Kreistagsmitglieder erreicht werden.

Ohne einen solchen Vorbehalt würde ansonsten möglicherweise gegen den Willen von Mandatsträgern, aber ggf. auch gegen den Willen von Verwaltungsmitarbeitern und Zuschauern (was nach Ansicht des LDI auszuschließen ist) in deren verfassungsrechtlich geschützten Rechte am eigenen Bild und auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art 1 Abs. 1 GG, §§ 4 Abs. 1, 13 Abs. 1 16 Abs.1 DSG NRW, § 22 KunstUrhG) eingegriffen werden können, wogegen sich berechtigte rechtliche Bedenken erheben.

Bei einer Übertragung im Internet ist ferner zu berücksichtigen, dass damit eine völlig neue Qualität der Veröffentlichung vorgenommen wird. Die Veröffentlichung im Internet erreicht weltweit einen ungleich größeren Personenkreis als jede auflagenbegrenzte schriftliche Presseveröffentlichung oder die Berichterstattung in einem lokalen Rundfunksender. Bild und Ton können von jedermann abgerufen, aufgezeichnet und ausgewertet werden und die weitere Verwendung dieser Aufnahme ist nicht abzusehen. Bei einer Direktübertragung von öffentlichen Kreistagssitzungen im Internet werden außerdem die Betroffenen mit ihrer Mimik und Gestik sowie ihre Redebeiträge im Wortlaut weltweit abrufbar.

Dies kann dazu führen, dass sich ehrenamtliche Kreistagsmitglieder nicht mehr unbefangen und spontan äußern. Dadurch aber könnte möglicherweise die Funktionsfähigkeit des Kreistages beeinträchtigt werden.

### 1.3. Zusammenfassung

- Die Entscheidung, Kreistagssitzungen in das Internet zu übertragen, kann durch den Kreistag mit Mehrheit beschlossen werden.
- Vorzugswürdigung aus Sicht der Verwaltung ist jedoch die Einholung von Einwilligungserklärungen der betroffenen Kreistagsmitglieder.
- Trifft der Kreistag die Entscheidung, seine Sitzungen ins Internet zu übertragen, ist es notwendig den einzelnen Kreistagsmitgliedern zur Wahrung ihres Persönlichkeitsrechtes ein „Vetorecht“ bezüglich der Übertragung einzuräumen. Bei Ausübung dieses Vetorechtes ist die Übertragung ins Internet zu stoppen.
- Eine zulässige Übertragung der Kreistagssitzungen in das Internet wird grundsätzlich nur möglich sein, wenn sich der Aufnahmebereich auf die Redner beschränkt.
- Die Zulässigkeit, Besucher und die Sitzung begleitende Mitarbeiter der Verwaltung aufzunehmen, wird seitens des LDI nicht gesehen.
- Bürgerangelegenheiten, die dem Datenschutz unterliegen, dürfen ohne Einwilligung des Betroffenen in öffentlicher Kreistagssitzung nur anonymisiert behandelt werden.
- Der Zuhörerbereich ist von einer Übertragung im Internet auszunehmen, da es hier den Umständen nach nicht möglich ist, von den einzelnen Zuhörern eine rechtswirksame Einwilligung einzuholen.
- Von einer Übertragung der Einwohnerfragestunde sollte abgesehen werden. Auch diese setzt die Einwilligung des Sprechenden voraus. Bleibt die Einwilligung aus, ist eine Übertragung nicht zulässig. Dieser Vorgang kann sich für den Einzelnen als ein dem Sinn und Zweck der Einwohnerfragestunde untergrabendes Hindernis darstellen

### 2. Mögliche Auswirkungen auf die Diskussionskultur im Kreistag

Hier ist von der Politik zu erörtern, wie die Politik die Auswirkungen einer Liveübertragung im Internet auf die Diskussionskultur im Kreistag einschätzt. Zu klären ist beispielsweise die Frage, ob die Gefahr gesehen wird, dass es durch die Internet-Liveübertragung Hemmnisse in der freien Rede geben könnte.

### 3. Landkreistag und Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Der Landkreistag hat in seinem Rundschreiben 0194/14 vom 16.04.2014 u.a. wie folgt Stellung genommen (Auszug):

„Aus Sicht der Geschäftsstelle des Landkreistages NRW ist zu konstatieren, dass eine solche Regelung (Video-, Audioübertragungen durch Hauptsatzung regeln – *Anmerk.Verwaltung*) zwar den Vorteil einer klaren Rechtslage bzgl. der Anfertigung von Aufnahmen und deren Veröffentlichung bieten würde, und zudem die Entscheidung über das „Ob“ einer solchen Hauptsatzungsregelung in das Ermessen der jeweiligen Vertretung gestellt würde, also die Entscheidungsfreiheit vor Ort gewahrt bliebe. Andererseits dürfte eine solche Regelung jedoch die Schwelle für die Anfertigung von Video- und Tonaufnahmen und deren Übertragung deutlich herabsetzen, womit die ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürger in Räten und Kreistagen deutlich häufiger fotografisch und akustisch einem unbestimmten Zuhörerkreis in der Öffentlichkeit ausgesetzt wären. Gerade im Kontext mit letzterem Argument muss berücksichtigt werden, dass es eine bislang häufig geäußerte Auffassung war, dass gerade ehrenamtlich tätige Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben müssten, in den Räten und Kreistagen in einer vor der unmittelbaren Wahrnehmung durch einen unbestimmten Zuhörerkreis geschützten Atmosphäre sich mit Wortbeiträgen beteiligen zu können. Diese Argument ist aus Sicht der Geschäftsstelle des Landkreistage NRW trotz weiter Verbreitung moderner Kommunikationsinstrumente und Kommunikationsplattformen, insbesondere Internet, nach wie vor – in Anbetracht der Ehrenamtlichkeit der Rats- und Kreistagsmitglieder – nicht zu vernachlässigen.“

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW hat zu dem Gesetzentwurf zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtages NRW folgende Einschätzung formuliert (Auszug):

„Abgesehen von den insofern entstehenden zusätzlichen Kosten ist daran zu erinnern, dass es sich bei kommunalen Mandatsträgern – mit Ausnahme kommunalpolitisch aktiver Mitglieder von Bundestag und Landtag – um ehrenamtliche Politiker handelt, bei denen ein „professionelles Auftreten“ vor laufenden Kameras nicht erwartet werden kann. Vielmehr müssen ehrenamtlich tätige Mandatsträger die Möglichkeit haben, sich in Räten und Kreistagen in einer vor der direkten Wahrnehmung durch einen unbestimmten Zuhörerkreis geschützten Atmosphäre mit Wortbeiträgen beteiligen zu können. Würden ihre Debattenbeiträge auf der Basis einer entsprechenden Hauptsatzungsregelung künftig generell gefilmt und langfristig gespeichert sowie allgemein zugänglich gemacht, müsste mit einem negativen Einfluss auf die Diskussionskultur in kommunalen Vertretungen gerechnet werden. Während sich einerseits ungeübte Mandatsträger durch eine ständige Öffentlichkeits- und Medienpräsenz unter Druck gesetzt und in ihrem freien Mandat eingeschränkt fühlen könnten und von Wortmeldungen abgehalten würden, wäre andererseits zu befürchten, dass „Schaufensterreden“ gehalten werden, die eine sachorientierte Debatte nachhaltig erschweren.“

#### 4. Attraktivität der Live-Stream-Übertragung aus Zuschauersicht

Die Form der Präsentation einer Livestream-Übertragung ist mitentscheidend dafür, ob und inwieweit Zuschauer/innen dieses neue Angebot annehmen. Das bedeutet, dass auch „bewegte Bilder“ geliefert werden sollten. In einer ersten Testphase könnte jedoch zunächst lediglich eine festinstallierte Kamera eingesetzt werden, die z.B. permanent auf das Rednerpult gerichtet ist. Das hätte zur Folge, dass nunmehr alle Redner stets von dort sprechen müssten.

Um die Aufmerksamkeit der potentiellen Zuschauer auf die Livestream-Übertragung zu lenken, bestehen folgende Möglichkeiten:

- Regelmäßige Information über den Social-Media-Kanal Facebook Rhein-Erft-Kreis,
- Gestaltung einer Werbeplattform auf der Website des Rhein-Erft-Kreises,
- Information und Berichterstattung im Nachrichtenblock des Rhein-Erft TV,
- Information unterhalb der Signatur bei Versenden von E-Mails seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreisverwaltung,
- Presseinformation an die Medienvertreter im Rhein-Erft-Kreis.

#### 5. Technische Umsetzung

Zur Erarbeitung einer speziell auf die technischen und räumlichen Belange des Rhein-Erft-Kreises zugeschnittenen Konzeption, hat die Verwaltung Kontakt zu externen Dienstleistern aufgenommen, um Lösungen für einen professionellen Full-Service abzufragen.

Das in der Anlage beigefügte Angebot der Fa. CS - Custom Solution Consulting berücksichtigt auch die Einbindung der vorhandenen Tontechnik (Konferenzanlage) in das Livestreaming-Konzept.

Hinsichtlich der Details zur technischen Realisierung sowie der sich daraus ergebenden Kostenkalkulation wird auf Anlage 1 verwiesen.

Eine adäquate Dienstleistung durch kreiseigenes Personal ist derzeit nicht möglich, da hierfür, vergleichbar wie bei Rhein-Erft-TV, besondere Kenntnisse und Fähigkeiten im Bereich der Veranstaltungs- und Medientechnik erforderlich sind. Diese werden innerhalb der Abteilung Organisation und IT nicht vorgehalten. Nur durch entsprechende Schulungen könnten Mitarbeiter qualifiziert werden.

#### 6. Erfahrungen anderer Kommunen

##### 6.1. Stadt Köln

Wegen des hohen Aufwands und der Kosten ist ein Livestream ausschließlich für die Sitzungen des Rates vorgesehen. Von der Übertragung als reinem Audiomitschnitt wird abgesehen, da von einer allgemeinen Akzeptanz hierfür nicht auszugehen ist.

Während der öffentlichen Sitzung wird ein Livestream auf die städtische Webseite übertragen. Das Bild zeigt die Rednerin bzw. den Redner am Rednerpult (samt Einblendung des Namens und ggf. der Fraktionszugehörigkeit) oder die Sitzungsleiterin/den Sitzungsleiter an seinem Platz. Gleichzeitig werden auf der Webseite die jeweiligen aktuell behandelten Tagesordnungspunkte angezeigt. Um dies zu erreichen, ist die Installation von zwei Kameras vorgesehen, die von einem Mischpult angesteuert werden. Eine Kamera soll auf das Rednerpult gerichtet sein, die zweite Kamera auf die Sitzungsleiterin/den Sitzungsleiter. Während der Abstimmungen, Sitzungsunterbrechungen etc. soll ein entsprechender Hinweis auf die Unterbrechung der Sitzung eingeblendet werden. Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sind nicht zu filmen. Nahaufnahmen ins Plenum sowie Aufnahmen der Zuschauer auf der Tribüne sind ebenfalls nicht zulässig. Die für diese Liveübertragungen erforderliche Regie fällt, wie oben angeführt, ausschließlich in den Verantwortungsbereich des Amtes für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

#### 6.1.1. Laufende jährliche Aufwendungen

Für die Sitzung des Rates der Stadt Köln fallen im Dezember 2013 voraussichtlich anteilige Kosten in Höhe von 2.300 € an, zuzüglich einmaliger Kosten für die Bereitstellung und Testlauf in Höhe von 4.000 €, insgesamt also 6.300 €.

Ab dem Haushaltsjahr 2014 fallen Aufwendungen für den externen Dienstleister „Full-Service“ (einschließlich Technik und Personal) für die Übertragung von bis zu 10 Ratssitzungen (2.300 € pro Ratssitzung), insgesamt 23.000 € p.a. an.

#### 6.1.2. Begründung zur Vergabe an einen externen Dienstleister

Durch die Übertragung auf einen externen Dienstleister im Rahmen einer professionellen Full-Service Lösung, ist eine jederzeitige Änderung der Rahmenbedingungen der Übertragung und die Sicherung des neuesten technischen Stands ohne zusätzliche Investitionskosten gegeben. Es entstehen keine zusätzlichen Aufwendungen für die Bereitstellung von Ersatzpersonal.

#### 6.1.3. Zugriffszahlen

Die Zugriffszahlen schwanken erheblich. 4.700 Zuschauer haben die 1. Übertragung im Dezember 2013 gesehen, die folgenden Ratssitzungen hatten 1.091, 2.872, 319 und 416 Besucher.

### 6.2. Stadt Bonn

Die Live-Übertragung von Ratssitzungen wird in Bonn seit 2009 praktiziert. Vor jeder Ratssitzung befragt der Sitzungsleiter die Ratsmitglieder nach ihrem Einverständnis für eine Live-Übertragung. Bei den Verwaltungsmitarbeitern und Zuschauern unterbleibt diese Befragung. Sollte es zu einem Widerspruch kommen, wird grundsätzlich auf die gesamte Übertragung verzichtet, was bisher noch nicht vorgekommen ist.

Die Verwaltung hat für ca. 6.000 € zwei Kameras angeschafft, die von IT-Mitarbeitern bedient werden. Eine Kamera zeigt die Totale, die zweite ist auf das Rednerpult gerichtet.

Die Klickzahlen liegen im Durchschnitt zwischen 500 und 600 pro Sitzung.

Neben Ratssitzungen werden auch Pressekonferenzen per Live-Stream ins Internet übertragen.

Für die Übertragungen wurde eine eigene Seite eingerichtet:

<http://video.bonn.de>

Die Sitzungen können auch über die Bonn-App angeschaut werden.

Eine Speicherung der Daten findet seitens der Verwaltung nicht statt.

### 6.3. Kreise

Eine Abfrage unter den Kreisen Nordrhein-Westfalens hat ergeben, dass das Thema „Video-streaming“ nicht aktuell ist.

Nach Kenntnisstand der Verwaltung hat lediglich der Kreis Borken die Aufzeichnung einer Kreistagssitzung im Jahre 2011 vorgenommen. Diese wurde dann nach Schnitt und Konvertierung als Download ins Internet gestellt. Nach einer Auswertung des Testes wurde aufgrund der geringen Zugriffszahlen auf eine weitere Aufzeichnung verzichtet. Eine Liveübertragung wurde nicht durchgeführt.

Michael Kreuzberg

Landrat

Als Anlagen sind beigefügt:

Anlage 1 Stellungnahme des Landkreistages NRW vom 16.04.2014 (Nr. 0194/14)

Anlage 2 Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW vom 07.05.2014

Anlage 3 Kostenmodelle