



ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

01 Stadtkanzlei

Beteiligt:

15 Fachbereich für Informationstechnologie und Zentrale Dienste

30 Rechtsamt

DSB Behördlicher Datenschutz

Betreff:

Übertragung der Rats- und Gremiensitzungen per "Livestream" in das Internet
Beschluss des Haupt- und Finanzausschusses vom 04.06.2020 - Streaming von Sitzungen

Beratungsfolge:

03.12.2020 Haupt- und Finanzausschuss

Beschlussfassung:

Haupt- und Finanzausschuss

Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Finanzausschuss beschließt, die Implementierung des Streamings von Rats- und Gremiensitzung nicht weiter zu verfolgen, da der organisatorische, technische, finanzielle und datenschutzrechtliche Aufwand nicht in einem angemessenen Verhältnis zu der Nutzung des Dienstes steht.



Kurzfassung

Aufgrund des im HFA gefassten Beschlusses hat die Verwaltung die Implementierung des Streamings von Rats- und Gremiensitzungen sowie die nachträgliche Veröffentlichung der Aufzeichnung geprüft. Unter Würdigung der organisatorischen, technischen, finanziellen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen empfiehlt die Verwaltung, die Implementierung nicht weiter zu verfolgen.

Begründung

Auf Vorschlag der Fraktion Bürger für Hohenlimburg / Piraten Hagen (Drucksachennummer 0493/2020 Anlage 1), sowie eines Sachantrages der FDP-Fraktion (Anlage 2) wurde im HFA am 04.06.2020 beschlossen (Anlage 3), *„dass die Verwaltung beauftragt wird, die Möglichkeit des Streamings von Rats- und Gremiensitzungen erneut zu prüfen. Dabei sollen nicht nur die technischen, sondern auch die rechtlichen Bedingungen erläutert werden. Es soll darauf eingegangen werden, wie die datenschutzrechtlichen Notwendigkeiten erfüllt werden können und welche Änderungen dazu im Stadtrecht notwendig sind. Einbezogen werden sollen auch die Erfahrungen anderer Kommunen. Darüber hinaus soll geprüft werden, ob alternativ auch eine nachträgliche Veröffentlichung von Sitzungsaufzeichnungen in Frage kommt.“*.

Die Verwaltung und der Rat der Stadt Hagen haben sich bereits in der Vergangenheit (Drucksachennummer 1001/2012 und 0494/2013) mit dem Thema „Livestream ins Internet“ („Rats-TV“) befasst. Die Implementierung wurde allerdings nicht weiter verfolgt, da die Übertragung der öffentlichen Ratssitzungen per Livestream eine freiwillige Aufgabe der Gemeinden darstellt und eine kostenneutrale Umsetzung nicht möglich war.

Allgemeines

Für den Rat gilt nach wie vor grundsätzlich nur eine „Saalöffentlichkeit“ und keine „Medienöffentlichkeit“. Es obliegt dem Gesetzgeber zu entscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Medienöffentlichkeit für Rats- und Ausschusssitzungen anstelle der bisherigen Saalöffentlichkeit eingeführt werden soll. Im Augenblick bestehen keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber die Funktionstüchtigkeit der Räte und anderer Gremien auf kommunaler Ebene coronabedingt als gefährdet ansieht und er deshalb das Livestreaming von Ratssitzungen künftig für die Dauer einer Pandemie als eine Pflichtaufgabe der Gemeinde in die GO NRW aufnimmt.

Sitzungsdurchführung

Im Vorfeld findet eine Demo- oder Testübertragung vor Ort statt, um technische Voraussetzungen, die Festlegung der Kamerastandorte und des Arbeitsplatzes, sowie datenschutzrechtliche Aspekt zu evaluieren.



Die Tagesordnungspunkte sowie eine Liste der teilnehmenden Ratsmitglieder wird zur Einblendung in der Übertragung etwa eine Woche vor dem Sitzungstag benötigt. Veränderungen können dann nicht in der Ansicht aufgeführt werden

In der Regel wird die Sitzung mit einer oder zwei Kameras übertragen. Je nach Bedarf und Möglichkeit wird die Kamera dabei auf das Plenum, ein Rednerpult oder den Verwaltungsvorstand gerichtet. Zwar steht das Publikum zu keinem Zeitpunkt in einem gewollten Fokus, jedoch kann bei einer Kameraperspektive, die auf das Plenum gerichtet ist, nicht ausgeschlossen werden, das Publikum ebenfalls aufzuzeichnen.

Je nach Übertragungstechnik wird am Sitzungstag darüber hinaus ein/e Mitarbeiter/in der Verwaltung im Sitzungssaal benötigt, der/die Regieanweisungen an den externen Dienstleister bezüglich der Kameraführung übermittelt.

Wird als Kameraperspektive das Rednerpult gewählt, ist jeder Wortbeitrag von diesem aus vorzunehmen, da ansonsten keine Bildaufzeichnung stattfindet. Hierzu zählen auch kurze Anmerkungen. Somit entstehen zwischen den einzelnen Wortbeiträgen Pausen, damit ein Wechsel des/der Redners/Rednerin vorgenommen werden kann.

Zwischen dem öffentlichen und dem nichtöffentlichen Teil der Sitzung entsteht eine Zwangspause von mindestens 30 Minuten, da das Equipment abgebaut und aus dem Sitzungssaal entfernt werden muss.

Soweit Sitzungsunterbrechungen stattfinden, wird auch die Übertragung pausiert.

Erfahrungen anderer Kommunen und Nutzungszahlen bzw. –dauer

Bei der Recherche wurde vor allem auf die Erfahrung umliegender, vergleichbarer Kommunen abgestellt. In einigen Kommunen ist das Thema „Rats-TV“ häufiger diskutiert, allerdings nicht beschlossen worden. Somit liegen lediglich Erfahrungen der Städte Bottrop, Solingen, Neuss und Leverkusen vor. Alle Städte arbeiten mit einem externen Dienstleister für die Liveübertragung und die nachträgliche Veröffentlichung der Sitzungsaufzeichnung („Video On Demand“ - VoD).

Die Zuschauerzahlen betragen je nach Themen der Tagesordnung bei der Liveübertragung im Schnitt 140 Personen (schwankend zwischen 10 und 450 Zuschauern) pro Sitzung. Die Aufzeichnungen schauen im Schnitt 230 Personen (zwischen 20 und 500 Aufrufe) pro Sitzung an.

Es ist erkennbar, dass ein Großteil der Zuschauer/VoD-Nutzer/innen nur wenige Minuten bzw. einzelne Tagesordnungspunkte verfolgt. 90 % der Nutzer/innen schalten nach weniger als 30 Minuten der Liveübertragung ab. Bei den VoD-Nutzern/innen beträgt die Anzahl der Aufrufe lediglich noch 8,5 % ab einer Dauer von 30 Minuten.



Das „Rats-TV“ erreicht ab einer Laufzeit von 30 Minuten bis zum Ende der Übertragung somit lediglich noch einzelne Personen. Die Anzahl entspricht etwa den Zuschauern im Ratssaal.

Technische Voraussetzungen

Unabhängig von dem jeweiligen Anbieter müssen die folgenden technischen Voraussetzungen im Sitzungssaal gegeben sein.

- Zugriff auf das Audiosignal der Mikrofonanlage
- Stromversorgung für einen Arbeitsplatz, die Kameras und das Mischpult
- Internetzugang mit einer gesicherten und stabilen Upload-Kapazität

Es wird empfohlen, die Übertragung in das Internet mit einer eigens geschalteten Leitung zu übertragen und nicht das städtische LAN zu verwenden.

Sollte eine stationäre Lösung verwendet werden, bedarf es – gerade in der momentanen Situation – einer weiteren, mobilen Lösung zum Ausweichen in externe Tagungsorte. Auch hier wären Testübertragungen im Vorfeld notwendig um die vorliegenden Voraussetzungen zu überprüfen.

Die VoD-Version der Sitzung übermittelt der externe Dienstleister als Link an die Stadt. Dieser sollte jedes Mal auf der Internetseite der Stadt eingebunden werden. Darüber hinaus werden die Aufzeichnungen auch bei dem externen Dienstleister archiviert.

Finanzieller Aspekt

Wird für die Übertragung der Ratssitzung ein externer Anbieter beauftragt, belaufen sich die Kosten für die Durchführung auf etwa 900 € bis 1.600 € je Sitzung, abhängig von der angebotenen Leistung. Die Leistung beinhaltet „in der Regel“ nicht nur „die komplette Hard- sowie zusätzliche Software für die Aufnahme“ sondern auch die Personalkosten des Dienstleisters. Auch die Demo-/ Testaufzeichnungen werden in Rechnung gestellt.

Weitere Leistungen, wie z. B. Kameras, Zoom-Funktionen, Einblendungen von Namen/Funktion/Fraktion des Sprechenden im Livebild, parallele Einblendung von Präsentation und Grafiken können Zusatzkosten verursachen und sind gegebenenfalls über ein Angebot einzuholen. Eine weitere mobile Kamera (mit Kameramann) löst ebenfalls weitere Kosten pro Sitzung aus.

Neben der Liveübertragung ist auch eine nachträgliche Veröffentlichung der Sitzungsaufzeichnung je nach Anbieter im Preis enthalten. Das Audio- und Videomaterial der Sitzung wird grundsätzlich ungeschnitten aufgenommen und wiedergegeben. Ist eine nachträgliche Bearbeitung nötig oder gewünscht, verursacht dies Zusatzkosten.



Die Erfahrungswerte über das Nutzerverhalten bei den angefragten Städten machen aus Sicht der Verwaltung deutlich, dass die verursachten Kosten und der Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zur Nachfrage stehen.

Nach wie vor gehört die Stadt Hagen in NRW zu den sog. Stärkungspaktkommunen, weshalb ihr vom Land ein kompromissloser Sparkurs abverlangt wird. Demzufolge kann die Einführung des „Rats-TV“ unter Umständen schon daran scheitern, dass die erforderlichen Haushaltsmittel nicht zur Verfügung stehen, es sei denn, dass von Seiten der Politik geeignete Kompensationsmaßnahmen vorgeschlagen oder private Sponsoren gefunden werden, die bereit sind, das Projekt komplett zu finanzieren.

Datenschutzrechtliche Würdigung

Zur datenschutzrechtlichen Würdigung einer Liveübertragung von Rats- und Ausschusssitzungen wird auf Folgendes hingewiesen:

Bei der Aufzeichnung und Übertragung von Bild und/oder Ton einer Gemeinderatssitzung über das Internet werden personenbezogene Daten verarbeitet. Die Daten werden weltweit an einen unbestimmten Personenkreis übermittelt.

Nach derzeitiger Rechtslage ist dies datenschutzrechtlich nur zulässig, wenn die Verarbeitung auf einer Einwilligung (Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. a, Art. 7 DSGVO und § 22 S. 1 KunstUrhG) aller betroffenen Personen (Verwaltungs- und Fraktionsmitarbeiter/innen, Ratsmitglieder, ggf. sachkundige Bürger/innen sowie Zuschauer/innen) beruht. Eine spezielle Rechtsgrundlage zur Übertragung von Sitzungen über das Internet fehlt im Landesrecht.

Die Einwilligung muss aufgrund einer umfassenden vorherigen Information freiwillig und schriftlich erfolgen. Die betroffene Person hat zudem das Recht, ihre Einwilligung jederzeit zu widerrufen. Folgerichtig muss für jeden Einzelnen jederzeit die Möglichkeit bestehen – auch während der Sitzung – seine Einwilligung zu widerrufen. Die Aufzeichnung und Übertragung der betroffenen Person ist sodann durch technische Vorkehrungen zu anonymisieren oder die Aufzeichnung und Übertragung unverzüglich einzustellen.

Bei der Einwilligung sind alle Personengruppen zu berücksichtigen, die von der Datenverarbeitung betroffen sein können. In erster Linie sind dies die Mandatsträger/innen, aber auch Verwaltungs- und Fraktionsmitarbeiter/innen, sachkundige Bürger/innen und Zuschauer/innen.

Die Einwohnerfragestunde wird daher i. d. R. nicht übertragen.

Bei der Einholung der Einwilligung ist insbesondere darauf zu achten, dass diese freiwillig erteilt wird. Die betroffene Person darf nicht faktisch zur Erteilung der Einwilligung und mithin zur Freigabe der personenbezogenen Daten gezwungen werden. Ein solches Risiko besteht insbesondere bei Verwaltungs- und



Fraktionsmitarbeiter/innen aufgrund ihres besonderen Abhängigkeitsverhältnisses zum Dienstherrn bzw. Arbeitgeber.

Insofern ist es sinnvoll, dass für eine Liveübertragung ins Internet Rahmenbedingungen aufgestellt werden, die die Interessen der unterschiedlichen Personengruppen am Schutz ihrer personenbezogener Daten, an Teilhabe und Demokratiekontrolle, an ungestörter Mandatsausübung sowie die Funktionsfähigkeit des Rates berücksichtigen. Diese beinhalten die Festlegungen zur Einwilligung und zum Widerruf sowie zur Aufnahme und Übertragung (Kameraeinstellung: Totale oder Rednerpult). Insbesondere bei der Aufnahme in der Totalen – gerade bei Bewegung durch den Raum – dürfte es mit Schwierigkeiten verbunden sein, den Interessen der Betroffenen gerecht zu werden und das Ausblenden oder Abschalten von Kameras und Mikrofonen zu gewährleisten, wenn keine Einwilligung oder ein Widerruf vorliegt.

Alle Redebeiträge sollten von einem Rednerpult aus getätigt werden, damit der Schutz der personenbezogenen Daten gewährleistet werden kann.

Die Anforderungen an die Abgabe bzw. an die Rücknahme einer Einwilligungserklärung sollten im Interesse der Rechtssicherheit und Klarheit an geeigneter Stelle in die Geschäftsordnung des Rates - GeschO - aufgenommen werden.

Es ist auch Sorge dafür zu tragen, dass im nichtöffentlichen Teil der Sitzung die Kamera abgebaut bzw. ausgeschaltet wird. Zudem sollten Lösungsfristen und Zugriffsrechte festgelegt werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass jede/r Nutzer/in des Internetstreams / Downloads jede Art von Manipulation bzw. Missbrauchs vornehmen könnte. Das heißt, dass jeder Wortbeitrag, jedes Mandatsträgers/jeder Mandatsträgerin gekürzt, nachvertont oder in sonstiger Form bearbeitet und bei Internetportalen wie Facebook oder YouTube online gestellt werden kann. Ein Missbrauch der Bild- und Tonaufzeichnungen kann nicht ausgeschlossen oder verhindert werden.

Fazit

Sofern Redner/innen nicht mit der Verarbeitung der Bild- und Tonaufzeichnung einverstanden sind, wird im „Rats-TV“/in der VoD-Aufzeichnung eine Pause angezeigt. Sollten mehrere Mandatsträger/innen nicht mit der Übertragung einverstanden sein, besteht die Gefahr, dass bei Zuschauern der Eindruck entsteht, im „Rats-TV“ werden lediglich Ausschnitte der Sitzung übertragen.

Damit nicht zu jeder Sitzung von jeder/m Zuschauer/in ein Einverständnis über die Verarbeitung der personenbezogenen Daten eingeholt werden muss, kommen lediglich zwei Kameraperspektiven für die Aufzeichnung der Rats- und Gremiensitzung in Frage. Eine Kamera ist dabei auf den Sitzungsleiter (bei vorliegendem Einverständnis auch Schriftführer sowie z. B. Beigeordnete) gerichtet, die andere Kamera zeichnet ein Rednerpult auf. Von dem Rednerpult sind sämtliche Wortbeiträge vorzunehmen. Andernfalls wird der Wortbeitrag nicht übertragen.



Wird die angeschaffte Übertragungstechnik bzw. die Beauftragung des externen Dienstleisters aufgrund des fehlenden Einverständnisses der Mandatsträger/innen oder aufgrund der mangelnden Nutzung des Rednerpults nur wenig genutzt, ist die angebotene Leistung „Rats-TV“ noch unwirtschaftlicher.

Die Aufrufzahlen der Liveübertragung, sowie der VoD-Nutzer/innen stehen nicht in einem angemessenen Verhältnis zum organisatorischen und finanziellen Aufwand. Außerdem ist mit einer Verlängerung der Sitzungsdauer unter anderem durch den Abbau der Technik vor dem nichtöffentlichen Teil der Sitzung zu rechnen.

Die Anforderungen an die Abgabe bzw. an die Rücknahme einer Einwilligungserklärung sollten im Interesse der Rechtssicherheit und Klarheit an geeigneter Stelle in die Geschäftsordnung des Rates - GeschO - aufgenommen werden.

Eine missbräuchliche Nutzung der Aufzeichnung, sowie eine Verbreitung in den sozialen Medien ist möglich und nicht zu verhindern.

Die Verwaltung schlägt daher unter Würdigung der organisatorischen, technischen, finanziellen und datenschutzrechtlichen Gegebenheiten vor, die Implementierung des Streamings von Rats- und Gremiensitzungen nicht weiter zu verfolgen.

Inklusion von Menschen mit Behinderung

Belange von Menschen mit Behinderung

☒ sind nicht betroffen

Auswirkungen auf den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung

☒ keine Auswirkungen (o)

Finanzielle Auswirkungen

☒ Es entstehen weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

gez. Erik O. Schulz
Oberbürgermeister

gez. Christoph Gerbersmann
Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer



Verfügung / Unterschriften

Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich _____

Oberbürgermeister

Gesehen:

Erster Beigeordneter
und Stadtkämmerer

Stadtsyndikus

Beigeordnete/r

Amt/Eigenbetrieb:

01

15

30

DSB

Die Betriebsleitung
Gegenzeichen:

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb:

Anzahl:

