

Beschlussvorlage

Abt. 1/323/2020/1

Gremium / Ausschuss	Termin	Behandlung
Gemeinderat	21.07.2020	öffentlich

Top Nr. 7

Live-Übertragung von Sitzungen;**hier: Antrag der Fraktionen der CSU, WIP und FDP vom 16.04.2020****Anlagen:**

Anlage 1: 2020-04-16 Antrag CSU, WIP, FDP - Live-Übertragungen von Sitzungen

Anlage 2: 2020-04-29 Beschlussauszug TOP 13 - Live-Übertragung von Sitzungen

Anlage 3: 2018-07-13_Informationsschreiben LRA München

Anlage 4: Bayer. Gemeindetag zu Live-Übertragungen von GR-sitzungen

Anlage 5: 2020-04-29 LDB Tätigkeitsbericht Nr. 21 - Auszug

Anlage 6: 2020-07-03 LDB Tätigkeitsbericht Nr. 27 - Auszug

Anlage 7: 2013-01-23 Beschlussauszug TOP 6

Anlage 8: 2013-01-23 Beschlussvorschlag Aufzeichnung Gemeinderatssitzung

Beschlussvorschlag:

Das Projekt Übertragung von Sitzungen in einem Livestream wird nicht weiter verfolgt.

Begründung:

Mit Beschluss vom 29.04.2020 wurde die Behandlung des Antrags der CSU, WIP und FDP vom 16.04.2020 auf Live-Übertragungen von Sitzungen vertagt. Die Möglichkeit, Gemeinderatssitzungen über einen Livestream im Internet zu übertragen, könnte grundsätzlich in der (neu zu fassenden) Geschäftsordnung mit aufgenommen werden.

Regelungen in der Gemeindeordnung - Gemäß Art. 52 Abs. 2 GO sind die Gemeinderatssitzungen grundsätzlich öffentlich, dabei stellt die Öffentlichkeit die reine Zuhörerschaft vor Ort dar. Somit ist die örtliche Öffentlichkeit, nicht die mediale Öffentlichkeit gemeint, die keinen Anspruch aus Art. 52 GO und dem Öffentlichkeitsprinzip herleiten kann. Zu gewährleisten ist lediglich eine sog. Saalöffentlichkeit; jeder interessierten Person wird damit die Möglichkeit und das Recht, öffentliche Sitzungen mit zu verfolgen, gegeben. In der Gemeindeordnung ist keine Befugnis zur Live-Übertragung und ggf. Archivierung von Sitzungen getroffen worden.

Datenschutz - Zu beachten ist in diesem Zusammenhang der Datenschutz. Das Bayerische Datenschutzgesetz verweist Art. 2 auf die Datenschutzgrundverordnung. Personenbezogene Daten sind sämtliche Informationen, die einer bestimmten Person zugeordnet werden können, damit sind auch Bild und Wort erfasst. Das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen, deren Speicherung auf Datenträger und Verbreitung im Internet, ist eine Verarbeitung im Sinn der Datenschutzgrundverordnung und des Bayerischen Datenschutzgesetzes. Die Verarbeitung umfasst das Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen personenbezogener Daten. In Art. 6 BayDSG ist die Zweckbindung der Erhebung persönlicher Daten geregelt. Ein berechtigtes Interesse der Öffentlichkeit an einer weltweiten Übertragung von Sitzungen im

Internet kann aus dem Datenschutzgesetz und der Datenschutzgrundverordnung nicht hergeleitet werden. Dagegen steht das schutzwürdige Interesse der von den Übertragungen betroffenen Personen, dass ihre personenbezogenen Daten nur im gesetzlichen Rahmen des Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO und der Datenschutzgesetze an Dritte übermittelt werden. Auf die weiteren datenschutzrechtlichen Probleme darf auf die Anlage 5 – Auszug aus dem 21. Tätigkeitsbericht des Landesdatenschutzbeauftragten und Anlage 6 – Auszug aus dem 27. Tätigkeitsbericht des Landesdatenschutzbeauftragten verwiesen werden.

Bei der Übertragung von Sitzungen steht zu befürchten, dass die Diskussionskultur und letztendlich auch die Funktionsfähigkeit des Gremiums beeinträchtigt werden kann. Bei der Live-Übertragung von öffentlichen Sitzungen im Internet werden die Betroffenen mit ihrer Mimik und Gestik sowie ihre Redebeiträge im Wortlaut weltweit abrufbar sein. Dies kann auch dazu führen, dass sich dann ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder nicht mehr unbefangen und spontan äußern. Weiter ist zu bedenken, dass in einer Sitzung Äußerungen fallen, die oft aus einer Situation heraus so gemacht werden und deshalb nur in dieser gesamten Gesprächssituation Bedeutung haben. Bei Bild- oder Tonaufnahmen kann die Unbefangenheit der Kommunikation in der Beratung gestört werden. Jedes Mitglied des Gemeinderates muss damit rechnen, dass möglicherweise unbedachte und unbeherrschte Äußerungen im Rahmen der Beratung und der daraus folgenden Willensbildung später bei anderer Gelegenheit und in einem ganz anderen Zusammenhang wiedergegeben werden. Auch bei weniger redegewandten Gremienmitgliedern könnten Aufnahmen zur Folge haben, dass sie ihre Meinung nicht in dem Umfang spontan vertreten oder teilweise sogar dort schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten, weil aus einem Streitgespräch sich ergebende rhetorische oder sprachliche Fehler jederzeit reproduzierbar sind (BVerwG, Urteil vom 03.08.1990, NJW 1991, BayVBl 1991, 98). Es ist nicht auszuschließen, dass Live-Stream aus dem Internet heruntergeladen und weiter verarbeitet wird. Wo die Daten dann gespeichert werden, kann nicht nachvollzogen werden. Diese Gesichtspunkte einschließlich der Hinweise des Landesdatenschutzbeauftragten sollten bei der Erklärung der Einwilligung zur Live-Übertragung berücksichtigt werden.

Dies bedeutet, dass für eine Live-Übertragung eine Einwilligung der betroffenen Personen gemäß dem Grundsatz der informierten Einwilligung (vgl. Art. 5 mit 7 DSGVO) zwingend erforderlich ist. Auch nach § 22 Satz 1 Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie (KunstUrhG) dürfen Bildnisse nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden (z.B. Präsentationen aus der Verwaltung, oder Vorträge von Beratern, Sachverständigen usw.). Die Einwilligung muss ohne Entscheidungsdruck auf Grundlage ausreichender Informationen über die besonderen Modalitäten einer Interneteinstellung und mit ausreichender Überlegungsfrist eingeholt werden. Die Einwilligung kann grundsätzlich oder temporär erteilt und widerrufen werden. Verweigert ein Gemeinderatsmitglied seine Einwilligung dürfen seine Redebeiträge weder in Bild noch in Ton übertragen werden.

Weiter zu berücksichtigen ist dabei, dass die Live-Übertragung und ggf. Speicherung von Gemeinderatssitzungen datenschutzrechtliche Belange verschiedener Gruppen von Betroffenen berührt. Diese sind über die Gemeinderatsmitglieder hinaus Beschäftigte, Sachverständige oder Berater sowie Zuschauer. Auch von diesem Personenkreis ist regelmäßig eine Einwilligung gemäß der Datenschutzgrundverordnung einzuholen.

Ebenfalls muss darauf geachtet werden, wenn z.B. Bauvorhaben in der öffentlichen Sitzung vorgestellt werden, dass hier die Rechte der Vortragenden, insbesondere auch mögliche Firmenbezüge berücksichtigt werden. Auch hier muss unbedingt vorher wirksam die Einwilligung erklärt und eingeholt werden.

Schon in der Diskussion am 29.04.2020 hat sich herauskristallisiert, dass etliche Mitglieder des Gemeinderats mit einer Aufzeichnung nicht einverstanden sind und sie dafür auch keine Einwilligung abgeben werden.

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde kann es auch keine Verpflichtung geben, einer Video- oder Audioaufzeichnung zuzustimmen.

Auf Grund der hier vorliegenden besonderen Abhängigkeit in Form von Vertrags- oder Beschäftigtenverhältnissen ist eine tatsächliche freiwillige, ohne subjektiv empfundenen Zwang zu erteilende Einwilligung schwerlich anzunehmen. Grundsätzlich muss daher davon ausgegangen werden, dass Aufnahmen bzw. Beiträge dieser Personengruppe von der Live-Übertragung ausgeschlossen sein müssen. Im Rahmen der Vorbereitung dieser Sitzungsunterlage haben wir bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nachgefragt, wobei alle, die regelmäßig den Sitzungen beiwohnen, mit einer Aufzeichnung nicht einverstanden sind.

Zustimmungserfordernis - Die Zuhörerschaft ist von der Aufnahme auszuschließen, da eine rechtswirksame Zustimmungseinholung nicht möglich ist (ausreichende Überlegungsfrist). Eine Frage in den Zuhörerraum genügt den Vorschriften nicht. Jede einzelne Person muss seine Einwilligung erklären. Es müsste zu Beginn jeder Sitzung über die datenschutzrechtlichen Angelegenheiten in Bezug auf Aufnahmen informiert und anschließend die Einwilligung, wegen der Dokumentation am besten schriftlich, eingeholt werden.

Problematisch können auch die räumlichen Gegebenheiten sein, wodurch das Ausblenden der Zuhörerschaft im Hintergrund bei Aufnahmen von Redebeiträgen der Gemeinderäte schwer realisierbar ist. Des Weiteren ist bei einer Live-Übertragung streng darauf zu achten, dass Bürgerangelegenheiten anonymisiert behandelt werden.

Unabhängig von den Einverständniserklärungen der Mitarbeiter ist auch der Personalrat nach Art. 75 a BayPVG mitbestimmungspflichtig. Bei den Aufzeichnungen handelt es sich um die Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die die Überwachung des Verhaltens und der Leistung der Beschäftigten mit beinhalten (können).

Technische Voraussetzungen -Übertragen werden die jeweils aktuellen Redebeiträge in Bild und Ton, sofern vorab eine Einwilligung abgegeben wird. Kameraschwenks auf andere Sitzungsteilnehmer oder Zuschauer sind unzulässig. Auch Übertragungen vor und nach der Sitzung oder während der Pausen müssen unterbleiben.

Beiträge von Gemeinderatsmitgliedern, die ihre Zustimmung verweigern, dürfen nicht gesendet werden; hier ist dann der Bildschirm ohne Bild und ohne Ton. Diese Zeitabschnitte müssen bei einer Live-Sendung überbrückt werden. Als Folge können durch die notwendigen Unterbrechungen eine Verlängerung der Sitzungsdauer und Lücken in der Übertragung entstehen. Je nach Sachlage könnte dies auch dazu führen, dass auf die Diskussion eines Tagesordnungspunkts insgesamt oder in Teilen verzichtet werden muss. Inwieweit ein nennenswerter Informationsgehalt dann überhaupt noch vorhanden ist, erscheint fraglich. Auch werden sich Nachfragen, warum Unterbrechungen erfolgt sind, kaum vermeiden lassen.

Die Anordnung der Sitzplätze im Sitzungssaal in Hufeisenform erschweren die Aufzeichnungsarbeiten der Kamera, insbesondere, wenn auch die Zuhörerschaft im Hintergrund zu sehen ist. Seitens der Verwaltung gibt es keine Möglichkeit, entsprechend qualifiziertes Personal für die Aufzeichnungen abzustellen.

Bei einer professionellen Gestaltung einer Übertragung sind Kosten in Höhe von bis zu 4.000 € pro Sitzung über einen externen Dienstleister anzusetzen (3-köpfiges Kamerateam mit Kombination aus fest installierter und mobiler Kamera, gute bis sehr gute Qualität). Überschläglich handelt es sich um bis zu 48.000 €/jährlich (gerechnet nur für das 3-köpfige Team), geht man von 12 Gemeinderatsitzungen aus. Entsprechend höher werden die Kosten, wenn alle Sitzungen (Gemeinderat und Ausschüsse) gestreamt werden. Dann muss von einem Betrag von ca. 100.000 € pro Jahr ausgegangen werden.

Für die Übertragung von Sitzungen muss für jede Sitzung ein eigener technischer Moderator bzw. Moderationsteam mit Kameralenten gebucht werden. Damit kann im Großen und Ganzen sichergestellt werden, dass diese Personen, von denen keine Einwilligung zu Aufnahmen vorliegt, auch nicht aufgezeichnet werden. Einfache Kameraeinstellungen in der Totalen in vier verschiedene Himmelsrichtungen scheiden daher von vornherein aus.

Eine mögliche Variante könnte die Nutzung eines festen Rednerpults für Wortbeiträge darstellen, dies müsste aber in der Geschäftsordnung festgelegt werden.

Für das Streamen ins Internet wird in jedem Fall ein externer Dienstleister benötigt, der die Verteilung des Streams an die Online-Zuschauer übernimmt. Unsere eigenen Internetleitungen können zwar einen Full-HD-Stream in das Internet übertragen, aber nur einen und nicht mehrere gleichzeitig. Professionelle Anbieter wurden durch unsere IT-Abteilung angefragt, es sind jedoch noch keine Antworten eingegangen. Daher können hierfür die Kosten noch nicht abgeschätzt werden.

Für das Bürgerhaus als Tagungsort gilt eine Downloadrate von durchschnittlich ca. 80 Mbps / Uploadrate ca. 40 Mbps (Messpunkt großer Saal). Dabei gibt es keine Trennung zwischen dem WLAN für Besucher und „kritischer Infrastruktur“. Sollte der Stream über dieses WLAN laufen, könnte die zeitgleiche Nutzung durch anwesende Teilnehmer und Besucher die Übertragungsrate beeinflussen. Professionelles Equipment zur Tonaufzeichnung, Klangbearbeitung und Wiedergabe sind vorhanden. Ein Parallelbetrieb von Sprachverstärkung im Saal und Tonsignalbearbeitung für den Stream ist möglich. Für die Aufzeichnung ist im Bürgerhaus keine entsprechende Ausrüstung vorhanden. Von der einfachen Webcam-Variante über die Anmietung einer einzelnen PTZ-Kamera bis hin zur professionellen Mehr-Kamera-Variante sind mehrere Setups über externe Dienstleister denkbar. Die erwartbaren Kosten variieren, je nach gewünschter Lösung und damit verbundenem Aufwand zwischen wenigen hundert Euro für die reine Streaming-Technik bis zu mehreren Tausend Euro für externe Videotechniker inkl. Angemietetem Equipment.

Risikoeinschätzung – Im Landratsamt steht man dem Livestreaming skeptisch gegenüber. Das Projekt des Livestream von Gremiensitzungen wird hier nicht weiter verfolgt. Daneben dürfen wir auf die Anlage 3, Informationsschreiben des Landratsamtes hinweisen.

Auch vom Bayerischen Gemeindetag wird eine Live-Übertragung nicht empfohlen (Anlage 4).

Der Landesdatenschutzbeauftragte hat in seinem 21. Tätigkeitsbericht - Übertragung öffentlicher Gemeinderatssitzungen im Internet eine entsprechende Einschätzung abgegeben. Diese findet sich in der Anlage 5. In seinem 27. Tätigkeitsbericht bestätigt der Landesdatenschutzbeauftragte diese Äußerungen auch in Bezug auf die Speicherung der Aufzeichnungen (Anlage 6).

Die organisatorischen Erfordernisse binden Personal und stellen eine zusätzliche zeitliche und ablauftechnische Hürde bei der Erstellung der Tagesordnung, der Sitzungsladung und der Abwicklung der Sitzung dar. Dabei macht es im rechtlichen Sinne keinen Unterschied, ob es sich um einen reinen Audio – oder einen Videostream handelt.



Susanna Tausendfreund
Erste Bürgermeisterin