

GAR NRW – Oststr.41-43 - 40215 Düsseldorf

Hans Willi Körfges (MdL)
Vorsitzender des Ausschusses
für Heimat, Kommunales, Bauen
und Wohnen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2145

Alle Abg

GAR NRW
Kommunalpolitische
Vereinigung

Oststr. 41-43
40211 Düsseldorf
Tel 0211-38476 - 0
Fax 0211-38476 - 19
info@gar-nrw.de
www.gar-nrw.de

Volker Wilke
Geschäftsführung
0211-38476-13
wilke@gar-nrw.de

Düsseldorf, 2. Februar 2015

Transparenz in der kommunalen Demokratie stärken – Beratungen von Räten und Kreistagen digital veröffentlichen (Drucksache 17/7743)

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Körfges,
wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorbezeichneten Antrag der AfD-Fraktion Stellung nehmen zu können.

Der Landtag hat sich bereits in der Vergangenheit mit dem Thema Livestream in Ratssitzungen beschäftigt, siehe Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Kommunalebene, Gesetzentwurf PIRATEN, Drucksache 16/5474 v. 25.03.2014.

Der Kern des Antrags der AfD-Fraktion zielt auf eine Änderung der Gemeindeordnung im Paragraph 48, der sich mit der Tagesordnung und der Öffentlichkeit der Ratssitzung beschäftigt. Mit einem neuen Gesetz soll der Rat bzw. Kreistag und die Gemeindeverbände LVR, LWL und RVR verpflichtet werden, unbeschadet weitergehender Rechtsvorschriften, Video- und Audioaufnahmen sowie deren Übertragung durch die Medien oder die Gemeinde mit dem Ziel der Veröffentlichung zu ermöglichen. Dies, obwohl das Kommunalverfassungsrecht kein Verbot von Video- und Audioübertragung von Sitzungen kommunaler Vertretungen normiert.

Würde der Gesetzgeber, wie von der AfD-Fraktion vorgeschlagen, z.B. in den §§ 48 GO, 33 KrO eine zusätzliche Ermächtigungsgrundlage normieren, wonach die Kommunen z.B. durch eine Hauptsatzungsregelung verpflichtet würden in öffentlichen Gremiensitzungen Video- und Audioaufnahmen und deren Übertragung mit dem Ziel der Veröffentlichung generell zu erlauben, würde dies erheblichen rechtlichen Bedenken begegnen. Der Einsatz des Livestreamings wirft Fragen auf, die in einem wechselseitigen Spannungsfeld zur Wahrung des Demokratieprinzips, dem Öffentlichkeitsgebot, der Funktionsfähigkeit des Rates sowie den Persönlichkeitsrechten von Rats- und Kreistagsmitgliedern, Verwaltungsmitarbeitern und interessierter Saalöffentlichkeit stehen.

Persönlichkeitsrechte von Rats- und Kreistagsmitgliedern

Das Bundesverwaltungsgericht hat 1990 darauf hingewiesen, dass durch die Anfertigung von Video- und Audioaufnahmen die Mitwirkungsrechte der Mitglieder eines Gemeinderates betroffen sein können. Wörtlich heißt es in dem Urteil des

Bundesverwaltungsgerichts vom 03.08.1990, Az 7C14/90: „Auch das Recht des Ratsmitglieds auf freie Rede, das nicht in der höchstpersönlichen Rechtssphäre gründet, kann durch die Aufzeichnung auf Tonband faktisch empfindlich tangiert werden. Eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre gehört zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs, den der Ratsvorsitzende zu gewährleisten hat. Das beruht auf dem legitimen, letztlich in der Gewährleistung der Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten öffentlichen Interesse daran, dass die Willensbildung des Rates als demokratisch legitimer Gemeindevertretung ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit verläuft. Von daher kann die von den Vorinstanzen anerkannte Besorgnis nicht vernachlässigt werden, dass insbesondere in kleineren und ländlichen Gemeinden weniger redegewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein des Tonmitschnitts ihre Spontaneität verlieren, ihre Meinung nicht mehr "geradeheraus" vertreten oder schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten. Denn Tonbandaufzeichnungen zeitigen nun einmal für das Verhalten der Betroffenen erhebliche Wirkung, weil sie jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, der sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar konservieren. (...) Soweit im Einzelfall ein Interesse an der wortgetreuen Wiedergabe von Redepassagen besteht, eröffnen die Mittel der Schrift genügend Möglichkeiten, exakt zu berichten. Auch insoweit stellt die Tonbandaufzeichnung weder ein wesentliches noch gar ein unersetzliches Mittel zur Beschaffung von Informationen über den Ablauf öffentlicher Sitzungen von Gemeindevertretungen dar. (...)"

Nach der derzeitigen Rechtslage ist eine einvernehmliche Entscheidung im Rat über die Anfertigung von Audio- und Videoaufnahmen ohne weiteres zulässig.

Datenschutz und Kunsturheberrecht

Bereits jetzt ist es – auch ohne eine neue Gesetzgebung oder Ermächtigungsgrundlage – möglich, Ratssitzungen zu übertragen, sofern die bestehenden datenschutzrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Eine entsprechende Regelung kann in die Geschäftsordnung des Rats oder Kreistags aufgenommen werden. Dabei ist zu beachten, dass generell eine mögliche Übertragung sowohl durch die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) als auch durch das Kunsturhebergesetz (KUG) eingeschränkt ist. So erfordert Art. 6 DSGVO Abs. 1a eine Einwilligung zur Aufnahme von Bild und Ton des Betroffenen. Wie auch gemäß § 22 KUG Bilder nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet werden dürfen. Dies trifft auch auf ehrenamtliche Ratsmitglieder bei einer im Internet via Streaming übertragenen Ratssitzung zu. Die Einwilligung ist individuell gegenüber dem Ratsmitglied einzuholen und muss gemäß DSGVO Artikel 7 auf der Grundlage einer umfassenden vorherigen Information freiwillig und schriftlich erfolgen. Sie muss jederzeit widerrufbar sein. Eine Änderung der Gesetzeslage, die diesen Passus in Frage stellt, sollte u.E. aufgrund weitreichender Konsequenzen wohl überlegt sein. Die bisherigen Möglichkeiten sind unserer Einschätzung nach in Abwägung der individuellen Schutzinteressen als auch der Praxis für Livestreams von Ratssitzungen völlig praktikabel und hinreichend.

Geschäftsordnung des Rates

Wir stellen aktuell fest, dass Städte und Gemeinden zunehmend die Ratssitzungen im Internet übertragen, um das öffentliche Interesse an der kommunalen Politik zu fördern. Dabei müssen datenschutzrechtliche Interessen zwingend gewahrt bleiben. Es obliegt der Entscheidung des Rates, dass eine entsprechende Regelung dazu in die Geschäftsordnung des Rats bzw. Kreistags aufgenommen wird. Eine weitergehende Gesetzesgrundlage halten wir wie bereits dargestellt für nicht erforderlich. Jede/r Beteiligte – Zuschauer/in, Mitarbeiter/innen der Verwaltung und Mitglieder des Rats – sollte über die

Übertragung aufgeklärt werden und zu Aufnahmen seiner Person seine Zustimmung erteilen. Von einer Übertragung des Zuschauerbereichs sollte, um den Übertragungsablauf nicht zu beeinträchtigen, überhaupt abgesehen werden, da nur eine fehlende Einwilligung eines Zuschauers die Übertragung des Zuschauerraums unzulässig macht. Die Zuschauenden dürfen auch nicht im Hintergrund des Redners positioniert und damit in der Übertragung sichtbar sein.

Die Stadt Düsseldorf hat, wie andere Kommunen auch, bereits seit September 2014 eine Regelung von Livestream-Aufnahmen der Ratssitzung in der Geschäftsordnung verankert.

Dort heißt es: § 3 Öffentlichkeit der Ratssitzungen (geändert durch Ratsbeschluss vom 22.03.2018)

(...)

(4) Jede öffentliche Sitzung des Rates wird zeitgleich im Internet übertragen, gespeichert und zum nachträglichen Abruf im Internet zur Verfügung gestellt. Die Abrufmöglichkeit endet mit der Genehmigung der Niederschrift der betreffenden Sitzung durch den Rat.

(5) Jedes Ratsmitglied soll zu Beginn seiner Mandatstätigkeit gegenüber der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister eine schriftliche Erklärung dazu abgeben, ob es mit der zeitgleichen Übertragung der eigenen Redebeiträge im Internet und deren Speicherung zum nachträglichen Abruf einverstanden ist. Das Einverständnis kann auf die zeitgleiche Übertragung beschränkt werden. Bei Einwilligung sollen die Ratsmitglieder angeben, dass sie sich der Reichweite der öffentlichen Verbreitung bewusst sind und in ihrem Redebeitrag personenbezogene Daten und andere sensible Informationen nur unter Berücksichtigung dieser Reichweite verwenden. Wird keine Erklärung abgegeben, gilt die Einwilligung als verweigert.

Die Erklärung kann während der Mandatstätigkeit jederzeit schriftlich gegenüber der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister nachträglich abgegeben, widerrufen oder geändert werden. Die Einwilligung kann im Einzelfall für eine Ratssitzung oder für einzelne Tagesordnungspunkte einer Ratssitzung mündlich gegenüber der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister bzw. der Sitzungsleitung widerrufen werden. Der Widerruf ist zu protokollieren.

Die Sätze 1 bis 5 gelten für andere Personen mit Rederecht im Rat entsprechend.

(6) Die Kameraperspektive ist während der Redebeiträge auf das Rednerpult beschränkt. Äußerungen der Sitzungsleitung werden dabei über den Tonkanal übertragen.

Hat eine Person der Übertragung ihrer Redebeiträge nicht zugestimmt, werden Bild und Ton ausgeblendet. Eine Totale des Ratssaals wird z.B. bei Erläuterungen der Sitzungsleitung, bei Ehrungen und Abstimmungen gezeigt. Nahaufnahmen sind nicht zulässig.

Hat eine Person der Speicherung ihrer Redebeiträge nicht zugestimmt, wird die Aufzeichnung entsprechend geschnitten.

(7) Die Oberbürgermeisterin/der Oberbürgermeister weist am Anfang jeder Ratssitzung auf die zeitgleiche Übertragung im Internet und die nachträgliche Abrufmöglichkeit hin.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass in der Geschäftsordnung oder Hauptsatzung (z.B. Wuppertal) ein Grundsatzbeschluss zum Livestreaming gefasst werden kann, der dann jedoch noch die persönliche Einverständniserklärung eines jeden Ratsmitglieds bedarf. In der Praxis zeigt sich, dass die mündliche Abfrage von allen Anwesenden durch die Sitzungsleitung vor Eintritt in die Tagesordnung präferiert wird.

Mit freundlichen Grüßen



Volker Wilke