

-11-



Vorlage Federführende Dienststelle: Verwaltungsleitung Beteiligte Dienststelle/n:	Vorlage-Nr.: FB 01/0111/WP16 Status: öffentlich AZ: Datum: 22.02.2011 Verfasser:
Live-Übertragung des öffentlichen Teils der Ratssitzungen im Internet der Stadt Aachen; hier: Eingabe der Ökologisch-Demokratischen-Partei (ÖDP) in der Städteregion Aachen vom 10.12.2010	
Beratungsfolge:	TOP: 4.2
Datum: 01.03.2011	Gremium: BüFo
	Kompetenz: Kenntnisnahme

Beschlussvorschlag:

Das Bürgerforum nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Erläuterungen:

Anträge der Ökologisch-Demokratischen-Partei (ÖDP) in der Städteregion Aachen vom 10.12.2010
gemäß § 24 GO NRW

1. Den öffentlichen Teil der Ratssitzungen als Live-Übertragung in das Internet einstellen sowie
2. die Fragen zur Einwohnerfragestunde, die via Chat, Twitter oder Facebook online in der Ratssitzung gestellt werden, zuzulassen.

Zu 1.

A. Kommunalverfassungsrecht

Unabhängig von dem Umstand, dass die Formulierung des 1. Antrages nicht zu erkennen gibt, ob Bild- und/oder Tonaufnahmen in das Internet eingestellt werden sollen, läuft der Antrag auf eine Änderung der Geschäftsordnung für den Rat und die Bezirksvertretungen der Stadt Aachen und die Ratsausschüsse hinaus. Nach § 7 der Geschäftsordnung sind Tonträgeraufzeichnungen - mit Ausnahme der für die Sitzungsniederschrift erstellten - und Bildaufzeichnung grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen hiervon kann die Oberbürgermeisterin bzw. der Oberbürgermeister im Einzelfall mit Zustimmung des Rats erteilen.

Demgegenüber sieht der 1. Antrag der ÖDP eine - für den öffentlichen Teil der Ratssitzung - uneingeschränkte Möglichkeit der Bild- und/oder Tonaufnahmen vor.

Eine derartige Regelung in der Geschäftsordnung für den Rat verstößt gegen höherrangiges Recht.

Die juristische Prüfung der Möglichkeiten der Umsetzung des 1. Antrages der ÖDP kann wie folgt kurz zusammengefasst werden:

Ausgangspunkt für die Prüfung der Zulässigkeit der Live-Übertragung von Gemeinderatsitzungen über das Internet ist das in § 48 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) festgeschriebene Gebot, Sitzungen des Rates grundsätzlich öffentlich durchzuführen. Dieses Gebot ist jedoch schon dann gewahrt, wenn ein ausreichend großer Sitzungsraum für den Normalbürger zumutbar erreichbar ist, zu dem jedermann im Rahmen des hierfür zur Verfügung stehenden Platzes in der Reihenfolge des Eintreffens freien Zugang hat.

Daher besteht keine Verpflichtung für eine Übertragung des Sitzungsverlaufs mit elektronischen Medien (sowohl im Fernsehen/Rundfunk als auch über das Internet).

Aus § 48 Abs. 2 GO NRW können zudem keine weitergehenden Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der neben den Ratsmitgliedern anwesenden Personen (teilnehmende Personen der Verwaltung oder Bürger/innen, deren Angelegenheiten dort behandelt werden) abgeleitet werden.

Grundsätzlich findet als erster Tagesordnungspunkt im öffentlichen Teil der Ratssitzungen eine Fragestunde für Einwohnerinnen und Einwohner statt.

Aufgrund eines rechtlichen Hinweises des Landesdatenschutzbeauftragten NRW, dass die namentliche Nennung von Fragestellern in der Einwohnerfragestunde datenschutzrechtlich bedenklich ist und zudem die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung der Daten der Fragesteller besteht, hat die Verwaltung ein Verfahren entwickelt, wonach die persönlichen Daten der Fragesteller nur noch anonymisiert in den Niederschriften aufgenommen werden.

Demnach wären Bild- und/oder Tonaufnahmen innerhalb der Einwohnerfragestunde zum Zwecke der Veröffentlichung im Internet ohne vorherige Einwilligung der Fragesteller per se unzulässig.

Gleiches gilt auch für die der Einwohnerfragestunde nachfolgenden Redebeiträge von Ratsmitgliedern im öffentlichen Teil.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung betrachtet die Wiedergabe von Redebeiträgen aus den Gemeinderäten weiterhin kritisch. So hat das BVerwG in der maßgeblichen Entscheidung über die Zulässigkeit von Tonaufnahmen während einer Ratssitzung (Urteil vom 03.08.1990 - 7 C 14.90 -, BVerwGE 85, 283) ausgeführt, dass das Wissen um die Aufnahme von Redebeiträgen Ratsmitglieder in ihrer Spontaneität einschränken und sich somit negativ auf den Sitzungsverlauf bzw. die Arbeitsweise des Rates auswirken könne. Aus dem gleichen Grund seien Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie von Ton- und Filmaufnahmen mit dem Ziel ihrer Veröffentlichung in Gerichtsverhandlungen komplett untersagt (§ 169 GVG).

Des Weiteren sei es Aufgabe des Landesgesetzgebers entsprechende Regelungen für Hörfunk- und/oder Fernsehaufnahmen bzw. Live-Übertragungen in Presse- und/oder Kommunalgesetzen aufzunehmen.

Hieran anschließend hat sich der Deutsche Städtetag 2009 zur Frage der Ton- und Bildberichterstattung aus Ratssitzungen ebenfalls kritisch geäußert. Die Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften seien keine Berufspolitiker. Hörfunk- und Fernsehaufnahmen wie Live-Übertragungen im Internet könnten dazu führen, dass Ratsmitglieder sich eingeschüchtert fühlten und sich nicht mehr zu Wort meldeten. Nicht außer Acht zu lassen seien auch die möglichen Manipulationen von Film- und Tonaufnahmen. Außerdem ist die Präsentation im Internet natürlich auch geeignet ist, verfremdende Mitschnitte anzufertigen und dann ebenfalls ins Netz zu stellen. Ratsmitglieder könnten sich gegen solche Aufnahmen mit Berufung auf ihre Individualrechte wehren.

Mehrere Landesdatenschutzbeauftragte sehen ferner den Datenschutz beeinträchtigt und fordern, dass durch flankierende technische und organisatorische Maßnahmen die Verbreitung dieser personenbezogenen Daten über das Internet nicht umfangreicher erfolgt, als es zur Herstellung einer weitergehenden Sitzungsöffentlichkeit notwendig ist.

Hierzu gehören insbesondere:

- ausdrückliche vorherige Information aller Sitzungsteilnehmer und Besucher über die Art und den Umfang der Aufzeichnung, die Abrufbarkeit im Internet sowie die Speicherung und Löschfrist der Aufnahmen,
- vorherige ausdrückliche Einwilligung jedes von der Übertragung erfassten Sitzungsteilnehmers, ohne dass dabei psychischer Druck (z. B. vor laufender Kamera) ausgeübt wird,

- Nichtaufnahme in bzw. Herausnahme aus der Übertragung von solchen Redebeiträgen, bei denen der Redner nicht eingewilligt oder nachträglich seine Einwilligung widerrufen hat
- Einrichtung der Kamerapositionen in der Weise, dass nur der jeweilige Redner, die übrigen Ratsmitglieder nur in einer Übersichtsposition sowie die sonstigen Zuhörer gar nicht zu sehen sind,
- Bereitstellung der Videoclips bzw. Audiodateien grundsätzlich in einem Format, das nicht ohne weiteres eine Speicherung durch die Internetnutzer erlaubt,
- zeitliche Begrenzung der Abrufbarkeit der Videoclips bzw. Audiodateien höchstens bis zur nächsten Sitzung.

Um den kommunalverfassungs- und datenschutzrechtlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen, sehen einige Geschäftsordnungen für Gemeinderäte eine sog. Vorbehaltslösung vor (z. B. die Geschäftsordnung des Rates der Stadt Köln, in der im Jahre 2010 folgendes Passus aufgenommen worden ist: "Tonaufzeichnungen sowie Film- und Fernsehaufnahmen während der Sitzung sind der Sitzungsleiterin/dem Sitzungsleiter vor Beginn der Sitzung anzukündigen und sind nur mit deren/dessen Zustimmung und der Zustimmung aller Ratsmitglieder zulässig." § 30 Abs. 3 der Geschäftsordnung).

In jüngster Zeit wird der Entscheidung des BVerwG ein - in einem sog. Eilverfahren gefasster - Beschluss des OVG des Saarlandes (Beschluss vom 30.08.2010 - 3 B 203/10 -) entgegengehalten. Das OVG des Saarlandes bestätigt dort die "alte" Rechtsprechung, dass die Sitzungsleitung bei Abwägung aller Interessen berechtigt ist, Bild- und/oder Tonaufnahmen der Sitzung zu untersagen, wenn durch die Medienpräsenz erhebliche Beeinträchtigungen auf die Meinungsbildung im Sitzungssaal zu befürchten sind.

Allein der Schutz von Persönlichkeitsrechten könne Bild- und/oder Tonaufnahmen dagegen nicht generell entgegen gehalten werden. Zwar entfalle das Persönlichkeitsrecht eines Ratsmitglieds nie völlig (zu denken ist hier etwa an den weiter bestehenden Schutz vor Beleidigungen etc.), es werde jedoch dadurch modifiziert und in seiner Bedeutung weitgehend reduziert, dass das Ratsmitglied in diesem Rahmen nicht als Privatperson agiere und betroffen sei, sondern als Amts- bzw. Funktionsträger. Es gelte insofern auch nicht das übliche Datenschutzrecht.

Auch die mitgliedschaftlichen Rechte der einzelnen Ratsmitglieder auf Ausübung ihres Mandats dürften aller Voraussicht nach nicht einem generellen Ausschluss der durch Ton- und Bildaufnahmen manifestierten Medienöffentlichkeit rechtfertigen.

Diese Rechtsauffassung ist insgesamt nicht überzeugend.

Entgegen der verbreiteten Ansicht geht es bei der gebotenen Abwägung der konkurrierenden Rechtsgüter nämlich nicht um das (allgemeine) Persönlichkeitsrecht der Ratsmitglieder, sondern um das Recht des Ratsmitglieds auf freie Willensbildung und auf Rede (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.08.1990, a.a.O.).

Die freie Willensbildung und die freie Rede eines jeden Ratsmitgliedes dient unmittelbar der Erfüllung der in der Kommunalverfassung normierten dem öffentlichen Wohl dienenden Aufgaben. So gewährleistet auch dieses verfassungsrechtlich verbrieftes Recht den Minderheitenschutz. Bei ihrer Tätigkeit sind die Ratsmitglieder an Aufträge nicht gebunden und verpflichtet, ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln. Daraus und aus ihrer Stellung als unmittelbar gewählte Vertreter der gesamten Bürgerschaft (§ 42 Abs. 1 GO NRW) folgt, dass sie nicht verpflichtet sind, Weisungen oder Aufträgen ihrer Wähler, ihrer Partei oder sonstiger Interessengruppen zu folgen.

Dem Grundsatz des freien Mandats liegt die Überlegung zugrunde, dass der Rat die Vertretung des ganzen Gemeindevolkes und nicht nur von Partikularinteressen ist. Somit wird zur Einheits- und damit zur Gemeinschaftsbildung beigetragen. Die Auftrags- und Weisungsfreiheit sorgt für die nötige Unabhängigkeit bei der Willensbildung und dem Treffen von Entscheidungen.

Ausgehend hiervon räumt selbst das OVG Saarland ein, dass eine permanente Medienpräsenz - im Vergleich zu bloßer Saalöffentlichkeit - zu erheblichen negativen Auswirkungen bei Gemeinderatssitzungen führen kann, und zwar auch dann, wenn nicht nur „weniger redengewandte Ratsmitglieder in kleineren und ländlichen Gemeinden“ betroffen sind. Wörtlich führt das OVG Saarland hierzu aus:

“Denn eine von psychologischen Hemmnissen und Beeinflussungen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre gehört zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs [...].

Dies beruht auf dem 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 legitimierter Gemeindevertretung ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit verläuft.”

Diese Grundsätze kommen erst Recht bei Ton- und/oder Bildaufnahmen zum Tragen, die mittels Internet einer weltweiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Unter Abwägung der o.a. Belange ist derzeit eine Änderung der Geschäftsordnung in der Weise, dass die Live-Übertragung in der dann vorgesehenen Form für den öffentlichen Teil der Sitzungen ohne vorherige Befragung jeweils vor der Sitzung erlaubt sein wird, rechtlich nicht zulässig.

B. Kosten

Die Kosten für ein angemessenes, technisch professionelles und redaktionell unterstütztes Übertragungssystem lassen sich zurzeit nicht abschließend angeben. Allein die Kosten für die Live-Übertragung der ohne technische Ausstattung betragen etwa 4.800,- € jährlich (Angebot der Fa. Plenum-Tv, Ratssitzungen für alle - live im Internet). Hinzukommen Kosten für die Aufnahmegeräte sowie das für die Erstellung der Aufnahmen notwendige Personal.

Zu 2.

Auch für den Antrag der ÖDP, Einwohnerfragestunde zuzulassen, die via Chat, Twitter oder Facebook online in der Ratssitzung gestellt werden, ist eine Änderung der Geschäftsordnung des Rates erforderlich.

Nach § 11 Abs. 5 der Geschäftsordnung sind schriftlich gestellte Fragen, der Oberbürgermeisterin bzw. dem Oberbürgermeister spätestens 14 Kalendertage vor der Fragestunde mitzuteilen. Hierauf ist in der öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen. Schriftlich gestellte Fragen werden nur dann mündlich beantwortet, wenn die oder der Fragenstellende anwesend ist.

Problematisch ist zum einen, dass ausschließlich Einwohner der Gemeinde frageberechtigt sind. Bei einer Fragestellung via Chat, Twitter oder Facebook ist eine Kontrolle, ob die oder der Fragenstellende überhaupt Einwohner der Stadt Aachen ist, kaum möglich. Zum anderen ist die Fragestellung via Chat, Twitter oder Facebook schriftlicher Natur, so dass diese 14 Kalendertage vor der Fragestunde mitzuteilen sind. Sollte für die via Chat, Twitter oder Facebook gestellten schriftlichen Fragen dieser Zeitraum nicht gelten, müsste jegliche Einreichungsfrist für schriftliche Fragen unterbleiben, da die Versendungsform einer Einwohnerfrage (per Brief oder als elektronische Mitteilung) nicht über Länge von Einreichungsfristen entscheiden kann.

Letztlich macht die von der ÖDP vorgeschlagene Einwohnerfrage via Chat, Twitter oder Facebook nur Sinn, wenn die Ratssitzung durch Bild- und/oder Tonaufnahmen in das Internet eingestellt wird, da ansonsten eine zeitnahe Antwort nur mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand möglich.