

Datum  
**25.11.2010**

Drucksache Nr. (ggf. Nachtragsvermerk)  
**2010/5450**

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Zuständigkeit
Haupt-, Finanz- und Beschwerdeausschuss	07.12.2010	Kenntnisnahme

### **Betreff**

Antrag der CDU-Ratsfraktion vom 03.11.2010 betr. Übertragung von Ratssitzungen im Internet

### **Beschlussvorschlag**

Die Ausführungen der Verwaltung werden zur Kenntnis genommen.

### **Finanzielle Auswirkungen**

Finanzielle Auswirkungen: Ja  
jährliche Folgekosten: rd. 4.500 EUR

## **Problembeschreibung / Begründung**

Die CDU-Ratsfraktion beantragt mit Schreiben vom 03.11.2010 eine verwaltungsseitige Prüfung, ob eine Übertragung der Ratssitzungen im Internet rechtlich und faktisch möglich ist. Zur Begründung führt sie an, dass das Internet von einem Großteil der Bevölkerung genutzt werde und eine Übertragungen der Ratssitzungen zu einer verbesserten Information der Bürger beitragen und die Entscheidungen des Rates transparenter machen könne. Der Antrag ist als **Anlage 1** beigefügt.

Grundsätzlich ist es technisch möglich, Ratssitzung ins Internet zu übertragen. Die erforderlichen Voraussetzungen könnten im Ratssaal geschaffen werden.

### **1. Kosten**

Die Kosten werden in **Anlage 2** der Vorlage dargestellt. Die Werte wurden durch Kostenabfragen bei Anbietern ermittelt und können sich natürlich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht auf konkrete Angebote stützen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Kostensituation auch durch das Zugriffsverhalten der Interessierten beeinflusst werden kann. Insbesondere die Bemessung der Leistungsfähigkeit der für den Datentransfer benötigten Server bei gleichzeitigem Zugriff von bis zu 100 Personen oder mehr verändert den Kostenrahmen. Zugrunde gelegt wurde die Annahme, dass gleichzeitig nicht mehr als 100 Personen auf das Livestream-Angebot zugreifen wollen.

Es wurde die Aufzeichnung mit zwei Kameras berücksichtigt, da nach Rücksprache mit der Stadt Bonn, die über Erfahrungen auf dem Sektor verfügt, die alleinige Präsentation über eine Kamera als Totale zu klein im Abbildungsmaßstab und für die Betrachter zu langweilig ist. Mit zwei Kameras kann zwischen Totale und Aufziehen von einzelnen Personen z.B. bei Redebeiträgen abgewechselt werden.

Gegenübergestellt wurden die Varianten, dass die Stadt Bottrop die Hard- und Softwarekomponenten selbst beschafft und über Honorarkräfte das Internetangebot betreibt und die externe Beschaffung von Serverkapazitäten und von Material und Personal für die Aufzeichnung im Ratssaal. Die Kosten für beide Varianten von rd. 4.300 bzw. 4.200 € jährlich liegen eng bei einander. Je nachdem, welche finanzielle Annahme man bei den Personalkosten in Eigenregie zugrunde legt, ist die externe Lösung auch kostengünstiger.

Aus praktischen Erwägungen sollte bei einer Entscheidung für die Live-Übertragung der Ratssitzungen aber die externe Lösung bevorzugt werden. Sie ließe sich zeitlich schneller umsetzen und notwendiger technischer Anpassungsbedarf kann ebenfalls schneller realisiert werden. Sollte nach einiger Zeit der Beschluss zur Übertragung zurückgenommen werden, verbleiben keine größeren Investitionsrestkosten.

## 2. Kommunalverfassungsrecht

Gemäß § 48 Abs. 2 Satz 1 GO sind Sitzungen des Rates öffentlich. Das bedeutet, dass Jedermann Zutritt zum Sitzungssaal hat, soweit die räumlichen Möglichkeiten dies zulassen. Ein Ausschluss der Öffentlichkeit ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich, die in § 6 Abs. 2 GeschO genannt sind.

Zu Ton- oder Bildaufzeichnungen sagt die Gemeindeordnung NRW selbst nichts aus. Die Geschäftsordnung für den Rat der Stadt, seine Ausschüsse und die Bezirksvertretungen lässt die Aufzeichnungen von Sitzungen auf Ton- und Bildträger grundsätzlich zu, sofern nicht der Oberbürgermeister oder der Rat der Stadt der Aufnahme insgesamt oder zu einzelnen Tagesordnungspunkten widerspricht. Der Oberbürgermeister sowie jedes Ratsmitglied kann verlangen, dass die Aufzeichnung seines Wortbeitrages unterbleibt (§ 23 GeschO).

Mit der Thematik waren aber schon häufig die Gerichte befasst. So z.B. das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 03.08.1990) sowie in jüngster Zeit das Obergerverwaltungsgericht Saarlouis (Beschluss vom 30.08.2010).

Anlass waren Aufzeichnungen von Ratssitzungen zum Zwecke der Berichterstattung. Hier werden dem Grundsatz der Pressefreiheit die Funktionsfähigkeit des Rates, das Hausrecht bzw. die Sitzungsgewalt des Ratsvorsitzenden, datenschutzrechtliche Bestimmungen sowie der Schutz von Persönlichkeitsrechten der Ratsmitglieder gegenübergestellt. Im Ergebnis besteht kein Anspruch der Medien darauf, Bild- oder Tonaufzeichnungen zu fertigen. Eine mögliche Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Rates durch Aufzeichnungen und/oder Übertragungen der Sitzungen wird bisher so hoch gewichtet, dass sie die Untersagung der Aufnahmen rechtfertigt. Auch (subjektive) Beeinträchtigungen einzelner Ratsmitglieder aufgrund der Aufzeichnungen/Übertragungen (wie Hemmnisse beim Reden im Wissen, dass alles lückenlos aufgezeichnet wird) zählen beispielsweise zu möglichen Gefährdungen der Funktionsfähigkeit des Rates.

Die Persönlichkeitsrechte der Ratsmitglieder wurden der Pressefreiheit nur in einigen Vorinstanzen erfolgreich gegenübergestellt. Das BVerwG sah schon in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1990 die Persönlichkeitsrechte der Ratsmitglieder wegen ihres Auftretens als Amtsträger soweit modifiziert, dass es ein generelles Entgegenhalten nicht als begründet angesehen hat. Datenschutzrechtliche Bestimmungen sind ebenfalls zu beachten.

In den Kommentierungen zur GO lassen sich zu der Frage der Rechtmäßigkeit von Aufzeichnungen /Übertragungen von Ratssitzungen einige Ausführungen finden.

In den Erläuterungen von Held zu § 51 (Ordnung in den Sitzungen) heißt es:

„Hierzu hat das Innenministerium in einem Einzelerlass zur Frage, ob – nach vorangegangener Entscheidung des Rates – die Übertragung von Ratssitzungen im Fernsehen oder Internet zulässig ist, u.a. ausgeführt:

*„Es mag eine Wertungsfrage sein, ob dieser Einschätzung des BVwG (vom 03.08.1990) auch heute noch gefolgt werden muss. Mir ist aber bekannt, dass*

*diese Frage noch vor wenigen Jahren – aus Gründen des Datenschutzes – Gegenstand eines Verfahrens beim Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz war. Dieser hatte sich der Auffassung des BVwG angeschlossen.“  
Dort heißt es weiter:*

*„Gestützt auf diese Gerichtsentscheidung folgern Widtmann/Grasser, dass Bild- und Tonaufzeichnungen nicht nur eines Gemeinderatsbeschlusses bedürfen, sondern jedes einzelne ehrenamtliche Gemeinderatsmitglied sich der Aufnahme während eines Redebeitrages widersetzen kann mit der Folge, dass der Vorsitzende die Aufnahme eines Redebeitrages zu untersagen hat.“*

*„Diesen Forderungen sowohl aus kommunalverfassungsrechtlicher wie auch datenschutzrechtlicher Sicht bezüglich der Ratsmitglieder schließe ich mich an.“*

Grundsätzlich können in Rats- und Ausschusssitzungen Äußerungen von Rats- und Ausschussmitgliedern auch ohne deren ausdrückliches Einverständnis auf Tonband aufgenommen werden, vorausgesetzt, dass die Tonbandaufnahmen ausschließlich als Hilfsmittel für die Anfertigung der Niederschrift dienen.

In den Erläuterungen zu § 51 heißt es:

„Aus der Öffentlichkeit von Ratssitzungen folgt nicht, dass die Zuhörer berechtigt sind, Tonbandaufnahmen in Ratssitzungen anzufertigen. Der Schutz des gesprochenen Wortes als Teil des Persönlichkeitsrechtes kann für das öffentlich gesprochene Wort in Ratssitzungen nur eingeschränkt gelten. (...) Andererseits besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass im Rat eine lebhaft und ungezwungene Aussprache stattfindet. Da Tonbandaufzeichnungen (...) jeden Versprecher und jede sonstige Unsicherheit festhalten, können sie eine erhebliche Zurückhaltung (...) bewirken. Wegen der damit verbundenen Beeinträchtigungen öffentlicher Interessen sind sie unzulässig (im Ergebnis ebenso OLG Kölnm Urt. Vom 01.03.1978, DVBl. 1979 S. 523), sofern nicht alle Ratsmitglieder zustimmen.

### **Zusammenfassung**

Aus kommunalverfassungsrechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass Live-Übertragungen von Ratssitzungen ins Internet rechtlich grundsätzlich möglich sind. Es erscheint empfehlenswert, eine entsprechende Regelung in die Geschäftsordnung aufzunehmen. Ein diesbezüglicher Geschäftsordnungsbeschluss würde dann einen Einzelbeschluss des Rates der Stadt über das Zulassen von Live-Übertragungen ersetzen.

Widerspricht ein Ratsmitglied ausdrücklich einer Aufzeichnung seines Wortbeitrages, ist dies zu respektieren. Das letzte Wort hat der Oberbürgermeister, der die Sitzungen leitet und das Hausrecht ausübt (§ 51 GO). Kommt er nach ordnungsgemäßer Ausübung seines Ermessens zu dem Ergebnis, dass für eine bestimmte Sitzung oder für den Teil einer Sitzung eine Mitzeichnung nicht erfolgen darf, so hat diese auf seine Anordnung hin zu unterbleiben.

### **3 Besucher/innen der Sitzungen**

Für die Bürgerinnen und Bürger, die als Zuhörer an einer Ratssitzung teilnehmen möchten, gilt:

Bei Fotografien oder beispielsweise Fernsehübertragungen hat jeder Privatmann ein "Recht am eigenen Bild". Anders als Prominente oder Mandatsträger, die sich freiwillig oder bedingt durch ihre Amtsfunktion in die Öffentlichkeit begeben, muss normalerweise jeder Privatmensch gefragt werden, ob sein Bild oder seine Aufnahmen von ihm veröffentlicht werden dürfen.

Unter der Voraussetzung, dass generell darüber informiert wird, dass die Ratssitzungen im Internet live übertragen werden, können Bürgerinnen und Bürger, die an einer Ratssitzung teilnehmen, gegen eine Live-Übertragung dieser Sitzung keine Einwände erheben.

Zum einen ist eine Teilnahme freiwillig. Zum anderen gilt hier Gleiches, wie für jede öffentliche Übertragung beispielsweise auch im Fernsehen: Wer an einem Konzert oder einem Fußballspiel teilnimmt, dass vom Fernsehen übertragen wird, kann sich nicht grundsätzlich dagegen wehren, dass Bilder von ihm gezeigt werden. Denn er nimmt in dem Bewusstsein freiwillig an der Veranstaltung teil, dass Bilder von ihm entstehen können.

Eine Einschränkung gibt es allerdings: Es dürfen nicht die üblichen weiteren gesetzlichen Vorgaben bei einer Ablichtung gebrochen werden. Es ist also zum Beispiel nicht statthaft, eine Privatperson lächerlich zu machen. Auf diese Dinge hat die Regie bei der Übertragung einer Ratssitzung im Internet ebenso zu achten, wie dies auch jeder Fernsehregisseur tun muss.

### **4. Auswirkungen auf die Sitzungskultur**

Hinzuweisen ist, dass sich Live-Übertragungen auf die Sitzungskultur auswirken könnten.

Die Tatsache, dass die gesamte Sitzung live quasi weltweit verfolgt werden kann, könnte das Redeverhalten verändern oder auch ein Hemmnis für Einzelne darstellen. Die Live-Übertragung könnte von interessierter Seite auch als geeignete Präsentationsplattform für Aktionen und Demonstrationen während der Sitzungen bewertet und genutzt werden.

Erwähnt werden muss außerdem, dass die Präsentation im Internet natürlich auch geeignet ist, verfremdende Mitschnitte anzufertigen und dann ebenfalls ins Netz zu stellen.

## 5. Praxis in anderen Gemeinden in NRW

In letzter Zeit kommt es häufiger zu Anträgen, Sitzungen der Stadträte live im Internet zu übertragen. Viele Räte lehnen dies unter Hinweis auf die Kosten in Zeiten der Nothaushalte ab.

In Bonn dagegen werden die Sitzungen des Rates der Stadt seit April 2010 im Internet übertragen. Die Zahl der Besucher des Internetangebotes hat sich in dem Zeitraum von April bis November von 721 auf 181 je Ratssitzung verringert. Zum Vergleich: Die Einwohnerzahl der Stadt Bonn beträgt rd. 320.000, auch wenn daraus keine direkte Relation zwischen Einwohnerzahlen und Nutzern abgeleitet werden kann. Das Nutzerverhalten variiert aber stark je nach thematischem Inhalt der Ratssitzungen.

Die Stadt Bonn hat keine Veränderungen der Sitzungskultur bisher feststellen können.

## 6. Haushaltsrecht

Haushaltsrechtlich stellt sich die Problematik nach Auskunft des Fachbereichs Finanzen folgendermaßen dar:

Die Stadt Bottrop unterliegt wegen eines nicht ausgeglichenen Haushalts 2010 und eines nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes 2010 dauerhaft den Restriktionen der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW.

In Gemeinden, die wegen eines nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes der vorläufigen Haushaltsführung unterliegen, sind neue freiwillige Leistungen nur zulässig, wenn sie durch den Wegfall bestehender freiwilliger Leistungen mindestens kompensiert werden. Außerdem ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die Übertragung der Sitzungen des Rates der Stadt im Internet stellt eine freiwillige Leistung dar.

Gemeinden in der vorläufigen Haushaltsführung haben zu prüfen, inwiefern der bisherige Umfang freiwilliger Leistungen schrittweise reduziert werden kann. Dabei ist die Kündigung bestehender rechtlicher Verpflichtungen einzubeziehen.

Die Stadt Bottrop wird nach den bisherigen Berechnungen spätestens im Jahr 2014 überschuldet sein.

Ab dem 01.01.2011 dürfen Gemeinden, denen in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die Überschuldung droht, nach dem Erlass des Innenministers vom 06.03.2009 „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ **neue freiwillige Leistungen nicht mehr eingehen, selbst dann nicht, wenn sie an anderer Stelle kompensiert werden könnten. Die Übernahme neuer freiwilliger Leistungen ist auch nicht mehr im Wege der Duldung möglich.**

Es kann daher nicht eingeschätzt werden, ob der moderate Finanzaufwand (s. **Anlage 2**) von der Aufsichtsbehörde vor dem Hintergrund des bestehenden Erlasses toleriert wird. Daher sollte bei einer Beschlussfassung für die Übertragung im Internet eine vorherige Abfrage bei der Bezirksregierung erfolgen.

Tischler

Anlage 1  
Anlage 2