

Kreisstadt Bergheim Der Bürgermeister		Vorlage Nr.: 287/2022 öffentlich			
Dezernat: BM FBL: Herr Robens AbtL: Frau Alexandra Lerch-Vosse Verfasser/in: Frau Lerch-Vosse		Mitzeichnungen			
		I	3.1	3.3	
Vorgesehene Beratungsfolge					
Gremium					Datum
Haupt-, Personal-, Wirtschaftsförderungs- und Strukturwandelausschuss					30.08.2022

TOP Livestreaming von Rats- und Ausschusssitzungen sowie Möglichkeiten zur Durchführung von digitalen und hybriden Rats- und Ausschusssitzungen im Rahmen der Änderungen der GO NRW

Beschlussvorschlag

Die Ausführungen zur Umfrage zum Livestreaming sowie die Ausführungen zu den rechtlichen, personellen und finanziellen Auswirkungen werden zur Kenntnis genommen. Eine Entscheidung über die Umsetzung des Livestreamings bzw. die Möglichkeit zur Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen wird zurückgestellt.

Erläuterungen:

1. Zielsetzung

Darstellung der rechtlichen, personellen und finanziellen Auswirkungen beim Einsatz von Livestreaming in Rats- und Ausschusssitzungen sowie der Möglichkeiten im Rahmen der Änderung der GO NRW durch das Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften.

2. Sachverhalt

In seiner Sitzung am 08.02.2021 hat der Rat die Verwaltung beauftragt, die Rahmenbedingungen zur Einführung von Liveübertragungen von Rats- und Ausschusssitzungen eingehend zu prüfen und neben der Betrachtung der rechtlichen, personellen und finanziellen Auswirkungen auch die Erfahrung von Städten einzuholen, die bereits Liveübertragungen durchführen. Auf die Ausführungen aus den Vorlagen 23/2021, öffentliche Sitzung des Rates sowie 60/2022 und 216/2022, öffentliche Sitzung des HauptA wird verwiesen.

Die Verwaltung hat eine entsprechende Umfrage durchgeführt, diese überschneidet sich mit der nunmehr umgesetzten Änderung der GO NRW, in der die Themen „Livestreaming“ sowie „digitale bzw. hybride Sitzungen“ einen Regelungsrahmen erhalten haben. Diese Themen werden daher in dieser Vorlage im Zusammenhang dargestellt.

Livestreaming von Ratssitzungen

Zunächst wurden die Ergebnisse aus der Umfrage bei den Kommunen im Rhein-Erft-Kreis sowie aus dem Erfahrungsaustausch mit dem StGB am 27.05.2021 ausgewertet. Sie sind dieser Vorlage als Anlage 1) beigefügt. Ein einheitliches Bild ergibt sich allerdings nicht.

Kosten

Vorab ist festzustellen, dass das Audiostreaming alleine keinen großen Informationswert besitzt, da die Zuhörer Vortragsunterlagen, Pläne (wie z. B. Bebauungspläne etc.) nicht sehen können und dies eine deutliche Einschränkung für die Informationsbeschaffung darstellt.

Sofern Livestreaming (Bild und Ton) beabsichtigt ist, erscheint dies nur sinnvoll, wenn sowohl Rats- als auch Ausschusssitzungen gestreamt werden, da die Anschaffungskosten für die Technik (Kamera etc.) andernfalls extrem hoch wären.

Da bereits jetzt feststeht, dass mangels Ressourcen die Bereitstellung von hauseigenem Personal für die Kameraführung/Regie etc. bei allen Sitzungen nicht erfolgen kann (ca. 60 Rats- und Ausschusssitzungen jährlich), sind Kosten pro Sitzung mindestens in Höhe der bei der Stadt Frechen angesetzten Kosten (siehe Anlage 1) zu veranschlagen.

Orientiert man sich an der bei der Stadt Frechen vorgeschlagenen Ausstattung, ist zunächst mit einmaligen Beschaffungskosten von rd. 25.000 € zu rechnen (3 Kameras und sonstige Technik). Dazu kommen die laufenden Kosten pro Sitzung, bei rd. 60 Sitzungen im Jahr wären dies rd. 75.000 € jährlich.

Eine solche Ausstattung stellt die Mindestanforderung dar, da ansonsten der Livestream für die Zuschauer kaum attraktiv ist.

Sieht man die durchschnittlichen Zuschauerzahlen bei der Stadt Kerpen als vergleichbar große Kommune (siehe Anlage 1), so erscheinen die Kosten als unverhältnismäßig hoch.

Datenschutzrechtliche Aspekte

Die Übertragung von Bild und Ton aller Gremienmitglieder ohne deren Zustimmung ist datenschutzrechtlich problematisch. Die in der neuen GO vorgesehene Regelung in der Hauptsatzung trägt nicht zur Ausräumung dieser Bedenken bei.

Zu der neuen Regelung in § 48 Abs. 4 GO NRW (siehe Anlage 1) existiert derzeit naturgemäß noch keine aktuelle Rechtsprechung, ebenso wenig ist sie in den aktuellen Kommentaren thematisiert. Um möglichen Klagen einzelner Gremienmitglieder oder sonstiger an der Sitzung beteiligter Personen vorzubeugen, ist es nach den aktuellen datenschutzrechtlichen Bestimmungen weiterhin zu empfehlen, eine schriftliche und jederzeit widerrufbare (Art. 7 Abs. 3 DSGVO) Zustimmung von allen Gremienmitgliedern, Verwaltungsmitarbeitern und sonstigen Sitzungsteilnehmern einzuholen.

Ein Widerspruch einer einzelnen Person führt dazu, dass sichergestellt werden muss, dass keine personenbezogenen Daten dieser Person verarbeitet werden. Andernfalls läge ein Datenschutzverstoß vor. Der Widerspruch einzelner Rats- bzw. Ausschussmitglieder oder sonstiger Sitzungsteilnehmer führt dann zu einem erhöhten Aufwand während des Live-Streamings, da die betreffende Person weder bildlich gezeigt noch deren Wortbeiträge übertragen werden dürfen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass bei solchen Live-Übertragungen keine Zuschauer gezeigt werden dürfen (z. B. i. R. Einwohnerfragestunde oder sonstige Personen, die ggf. beratend teilnehmen und daher ggf. der Übertragung nicht zugestimmt haben).

In einer gemeinsamen Stellungnahme vom Städte- und Gemeindebund mit dem Städtetag NRW, des Landkreistages NRW sowie dem Verband kommunaler Unternehmen wurde auf die Problematiken zu dieser Neuregelung hingewiesen.

So heißt es u. a. in der Stellungnahme zum damaligen Gesetzesentwurf

Bild-, Ton- und Filmaufnahmen § 48 Abs. 4 GO

Die geplante Erlaubnis zu Bild-, Ton- und Filmaufnahmen, insbesondere zu einem sog. Live-Streaming, die auch ohne Einwilligung einzelner Gremienmitglieder zulässig sein sollen, gibt den Kommunen, die sich hierfür entscheiden, mehr Rechtssicherheit. Ob jedoch Live-Streaming mit dem Recht aller Mitglieder auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar wäre, erscheint uns fraglich. Zumindest wäre zu überlegen, eine Ergänzung dahingehend vorzunehmen, dass Gremienmitglieder im Einzelfall das Unterbleiben der Aufnahme ihres Redebeitrags oder die Veröffentlichung einer Aufnahme verlangen können.

Wir geben außerdem zu bedenken, dass die Mitglieder kommunaler Vertretungen, anders als etwa die Mitglieder des Bundestages und der Länderparlamente, keine Personen des öffentlichen Lebens und in der Regel nicht medienerfahren sind. Angesichts ihrer mangelnden Erfahrung könnten sie möglicherweise gehemmt sein, sich mit Wortmeldungen in die Gremienberatungen einzubringen, insbesondere, wenn eine dauerhafte digitale Übertragung einer Sitzung erfolgt. Dies gilt umso mehr, als eine Bearbeitung, Umgestaltung oder Manipulation solcher Ton- und Filmaufnahmen zwar unzulässig, jedoch nicht völlig auszuschließen wären. (...).

In einer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf schreibt auch Prof. Dr. Frank Bätge (Mitherausgeber der Schriftenreihe „Besonderes Verwaltungsrecht“, Sachverständiger in Gesetzgebungsvorhaben des Deutschen Bundestages und den Parlamenten der Länder, Gutachter und Prozessbevollmächtigter in öffentlich-rechtlichen Fragestellungen für Länder, Kommunen und Verbände):

„Die Regelung (..), wonach Film- und Tonaufnahmen von den Ratsmitgliedern mit dem Ziel der Veröffentlichung auch gegen den Willen der Betroffenen zulässig sein sollen, soweit dies die Hauptsatzung bestimmt, sieht sich erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass es sich bei Ratsmitgliedern nicht um Berufspolitiker/innen handelt, sondern um ehrenamtlich engagierte Bürger/innen. Teilnehmende einer Ratssitzung müssen es trotz grundsätzlicher Sitzungsöffentlichkeit nicht gegen ihren Willen hinnehmen, dass eine Teilnahme festgehalten und ihre Beiträge weltweit speicher- und verarbeitungsfähig um Internet zur Verfügung gestellt werden. Hierin sind Eingriffe in die verfassungsrechtlich geschützten Rechte am eigenen Bild und auf informationelle Selbstbestimmung zu sehen (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), die teilweise auch einfachgesetzlich näher ausgestaltet sind (§§ 4 Abs. 1, 2, 3 Abs. 1 DatenschutzG NRW und § 22 KunstUrhG)“.

Somit ist nach wie vor die (jederzeit zu widerrufende) schriftliche Zustimmung aller Gremienmitglieder für eine rechtssichere Abwicklung eines möglichen Livestreams Grundvoraussetzung.

Regelungen zur Durchführung von digitalen und hybriden Sitzungen sowie zum Livestreaming im Rahmen der Änderung zur GO NRW

Die mögliche Entscheidung für oder gegen ein zukünftiges Live-Streaming von Rats- und Ausschusssitzungen muss auch im Zusammenhang mit weiteren Änderungen der GO NRW betrachtet werden, die nachfolgend näher erläutert werden.

Zu den Absichten zur Änderung der GO NRW wird auf die Ausführungen in der Vorlage 439/2021 des Rates vom 22.11.2021, öffentlicher Teil verwiesen.

Nach Durchführung des Modellprojektes in einigen Kommunen wurde zwischenzeitlich das „Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung der kommunalrechtlichen Vorschriften“ verabschiedet, welches es möglich macht, Sitzungen unter bestimmten Voraussetzungen digital oder hybrid durchzuführen.

Mit dem neu eingefügten Abs. 4 in § 133 GO NRW schließlich wurde das für Kommunales zuständige Ministerium ermächtigt, Vorschriften hinsichtlich der technischen und organisatorischen Umsetzung von Sitzungen in digitaler und in hybrider Form im Einzelnen, insbesondere bei Verfahren nach § 48 Absatz 2 Satz 2 bis 5 sowie § 50 Absatz 1 und 2 GO NRW, einschließlich datenschutzrechtlicher und informationssicherheitsrechtlicher Standards zu erlassen.

Das (bisherige) Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung hat am 27.04.2022 die Verordnung zur Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen - DigiSiVO – erlassen, die am 13.05.2022 in Kraft getreten ist.

Mit Ministerialblatt (MBL. NRW.), Ausgabe 2022 Nr. 26 vom 28.6.2022 wurde ebenfalls die Verwaltungsvorschrift zur Zulassung von Anwendungen zur Bild-Ton-Übertragung sowie von Anwendungen zur Durchführung digitaler Abstimmungen im Rahmen von digitalen und hybriden Sitzungen kommunaler Gremien (Verwaltungsvorschrift Anwendungszulassung Digitalitzungen – VV AnwendZulDigiSi) veröffentlicht.

Mit der Änderung der GO NRW wurde unter anderem der **§ 47 a GO NRW** neu eingefügt (Einberufung von Sitzungen in besonderen Ausnahmefällen).

Dieser regelt die Durchführung digitalen Ratssitzungen in besonderen Ausnahmefällen wie Katastrophen, einer epidemischen Lage oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

In diesem Falle nehmen alle Gremienmitglieder ohne persönliche Anwesenheit am Sitzungsort unter Einsatz technischer Hilfsmittel durch zeitgleiche Bild-Ton-Übertragung an der Sitzung teil. Bei einer digitalen Sitzung gelten per Bild-Ton-Übertragung teilnehmende Gremienmitglieder als anwesend (digitale Sitzung).

Bei einer hybriden Sitzung sind die Gremienmitglieder teils persönlich anwesend, teils nehmen sie per Bild-Ton-Übertragung teil, während die Sitzungsleitung am Sitzungsort anwesend ist.

Jedoch ist die Durchführung von digitalen und hybriden Sitzungen nur dann zulässig, wenn und soweit die erforderlichen technischen Voraussetzungen für ihre Durchführung vorliegen und jedes Gremienmitglied über eine digitale Zugangsmöglichkeit zur Sitzung verfügt. Für die digitalen und hybriden Sitzungen dürfen nur die Anwendungen verwendet werden, die von der für die Zertifizierung zuständigen Stelle zugelassen sind. Die entsprechende Regelung des § 47 a GO NRW ist als Anlage 2) beigelegt.

Die Herstellung der Öffentlichkeit bei digitalen Sitzungen wird gem. § 47 a Abs. 5 GO NRW über die Bild-Ton-Übertragung der Sitzung gewahrt. Sie erfolgt über die Bereitstellung eines geschützten Zugangs zur digitalen Sitzung.

Gleichzeitig wurde im **§ 48 GO NRW** (Tagesordnungen und Öffentlichkeit der Ratssitzungen) der folgende **Abs. 4 neu** eingefügt. Dieser besagt, „dass in öffentlichen Sitzungen Bildaufnahmen zulässig sind, wenn sie die Ordnung der Sitzung nicht gefährden. Film- und Tonaufnahmen von den Ratsmitgliedern mit dem Ziel der Veröffentlichung sind in öffentlicher Sitzung nur zulässig, soweit die Hauptsatzung dies bestimmt“. Die entsprechende Regelung des § 48 GO NRW ist als Anlage 2) beigelegt.

Zusätzlich wurde noch eine weitergehende Regelung für Ausschusssitzungen getroffen.

Der neu eingefügte **§ 58a GO NRW** (Hybride Sitzungen der Ausschüsse) legt fest, dass in der Hauptsatzung bestimmt werden kann, dass Ausschüsse des Rates auch außerhalb der besonderen

Ausnahmefälle nach § 47a Absatz 1 hybride Sitzungen durchführen dürfen. Von diesem Recht ausgenommen sind die in § 57 Absatz 2 GO NRW genannten Ausschüsse.

Ausgenommen sind danach der Hauptausschuss, der Finanz- und der Rechnungsprüfungsausschuss. Die entsprechende Regelung des § 58 a GO NRW ist als Anlage 3) beigelegt.

In einer gemeinsamen Stellungnahme vom Städte- und Gemeindebund mit dem Städtetag NRW, des Landkreistages NRW sowie dem Verband kommunaler Unternehmen wurde auf die Problematiken hinsichtlich der Einführung von digitalen bzw. hybriden Sitzungen hingewiesen. So heißt es u. a. in der Stellungnahme zum damaligen Gesetzesentwurf:

Ermöglichung digitaler bzw. hybrider Gremiensitzungen § 47a, 58a GO

(...) Insofern darf allerdings nicht verkannt werden, dass mit der Ein- bzw. Durchführung digitaler und/oder hybrider Gremiensitzungen für die Kommunen erhebliche Mehrkosten verbunden sind (Einführungs-, Umstellungs- und Pflegeaufwand, Beschaffung der benötigten Hard- und Software, zusätzliches Personal für Kameraführung, Bildregie etc.), die teilweise aufgrund angespannter haushaltsrechtlicher Lagen schwer umsetzbar sind.

(...) Soweit §§ 47a Abs. 4, 133 Abs. 4 GO auf noch zu verifizierende technische Anwendungen verweist, geben wir zu bedenken, dass es nach unserer Kenntnis bislang keine Anwendung gibt, die sämtliche in dem Gesetzesentwurf vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt. (...)

Da der Gesetzesentwurf formuliert, dass Kommunen nur vorab zertifizierte technische Anwendungen, nicht aber andere Anwendungen einsetzen dürfen, können bereits eingeführte Lösungen nicht mehr verwendet werden (...). Hierbei müsste gewährleistet sein, dass die entsprechenden Anwendungen auch zeitnah zertifiziert werden. Sie müssten im Übrigen auch die lokalen Compliance-Regelungen erfüllen.

Besonders deutlich wird die Problematik der Beachtung bestimmter technischer Voraussetzungen bei der Stimmabgabe im Falle geheimer Abstimmungen. Eine rechtsgültige geheime Stimmabgabe im Rahmen eines digitalen Verfahrens würde einerseits eine sichere Identifizierung des Abstimmenden erfordern, um verbindlich zu klären, dass der Stimmabgebende/Absender auch tatsächlich stimmberechtigt ist. Zum anderen müsste zugleich gewährleistet sein, dass die abgegebene Stimme nicht einem oder einer konkreten Stimmberechtigten zugeordnet werden kann (Nicht-Identifizierung bei der Stimmenzählung). Hinzu kommt, dass prinzipiell auch eine Nachzählbarkeit der Stimmen gewährleistet sein muss, weshalb Stimmzettel aufzubewahren sind. Ob und inwieweit dies bei digitalen Formaten, die den Zertifizierungsanforderungen entsprechen, möglich ist, ist für uns nicht ersichtlich.

In diesem Zusammenhang geben wir außerdem zu bedenken, dass eine Stimmabgabe bei geheimer Abstimmung in hybrider Sitzung dann problematisch sein kann, wenn nur eine geringe Zahl der Mitglieder des betreffenden Gremiums in Präsenz anwesend ist. Bei deren Stimmabgabe könnte unter Umständen aufgrund der geringen Anzahl der Anwesenden das Wahlgeheimnis nicht mehr gewahrt sein. (...).

§ 47 a Abs. 5 Satz 1 GO regelt, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz über die Bild-Ton-Übertragung der Sitzung gewahrt wird. Satz 2 legt grundsätzlich fest, dass die Öffentlichkeit über einen geschützten Zugang hergestellt wird, also im Rahmen einer Videokonferenz. Begründet wird dies mit Datensparsamkeit. Diese Regelung führt in der Praxis zu Mehraufwand für diejenigen Kommunen, die bereits eine Livestream-Lösung etabliert haben. Sie wären gezwungen, zusätzlich zum Livestream eine Zugangsmöglichkeit über Videokonferenz einzurichten. Dies sollte den Kommunen jedoch freigestellt werden. Satz 2 sollte daher ersatzlos wegfallen.

Die vorgebrachten Bedenken machen deutlich, dass zum jetzigen Zeitpunkt keine adäquate Softwarelösung vorliegt, die die Möglichkeit hybrider oder digitaler Sitzungen rechtssicher eröffnet. Aufgrund der Komplexität der Anforderungen an eine solche Softwarelösung und dem vorgeschalteten notwendigen Genehmigungsverfahren ist auch nicht davon auszugehen, dass eine solche Lösung in absehbarer Zeit vorliegen wird.

Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass jetzt bestehende und bereits eingesetzte Softwarelösungen, aber auch die dann möglicherweise beschafften Lösungen für ein Livestreaming von Sitzungen sehr wahrscheinlich nicht ohne weiteres integriert werden können. Aus Sicht der Verwaltung erscheint dies auch insofern nicht unproblematisch, weil die Gremienmitglieder in einer solchen hybriden oder digitalen Sitzung gleichzeitig sowohl die Sitzungsunterlagen einsehen als auch der Videoübertragung der Sitzung folgen und zusätzlich eine Software zur Abwicklung der Abstimmungen bedienen müssen.

Derzeit werden alle Gremienmitglieder mit städtischen mobilen Geräten ausgestattet, sofern nicht ein privates mobiles Endgerät eingesetzt wird. Insofern ist in absehbarer Zeit ein papierloser, digitaler Sitzungsdienst bereits gewährleistet. Wie aber schon aus den Ausführungen des Städte- und Gemeindebundes ersichtlich ist, wird dies für die Umsetzung einer hybriden/digitalen Sitzungsführung mit Videoübertragung und Abstimmungstool als technische Ausstattung keineswegs ausreichen. Hierzu werden, neben der Anschaffung einer geeigneten Software, auch die Ausstattung mit Kameras, ggf. einem zweiten mobilen Gerät pro Gremienmitglied sowie ggf. der Ausbau des vorhandenen WLAN erforderlich. Möglicherweise notwendige personelle Bedarfe sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

Auch macht es unter Berücksichtigung des vorgenannten Sachverhaltes keinen Sinn, nunmehr die technischen Voraussetzungen für ein Livestreaming der Gremien zu schaffen, wenn aktuell noch völlig unklar ist, ob und wie die dann geschaffene Lösung in Zukunft integriert werden kann, sollten sich Rat oder Ausschüsse zukünftig – sofern eine zertifizierte Lösung vorliegt – für die Durchführung von hybriden Sitzungen entscheiden. Darauf hat auch der Städte- und Gemeindebund in der gemeinsamen Stellungnahme zur Änderung der GO NRW hingewiesen.

Aus den vorgenannten Gründen wird die Einrichtung eines Livestreams zum jetzigen Zeitpunkt nicht empfohlen.

3. Alternativen/Einsparpotenziale (Prüfung einer kostengünstigeren Aufgabenerledigung einschl. der Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit)

Sinnvolle Alternativen sind nicht erkennbar.

4. Darstellung der Auswirkungen auf den Ergebnisplan, den Finanzplan und die Bilanz (lfd. Haushaltsjahr und Folgejahre, inkl. Folgekosten bei Investitionen)

Entfällt.

5. Darstellung der klimaschutzrelevanten Auswirkungen (ab 1. Quartal 2021)

Entfällt.

6. Bürgerbeteiligung

Entfällt.

7. Überprüfung der Zielerreichung (Messinstrumente und –zeitpunkt)

Entfällt.