

Sitzungsvorlage

Gremium: Verwaltungs- und Finanzausschuss
 Am: 11.03.2021

Betreff:

Antrag der Fraktion FDP zum Livestream von Sitzungen

Anlage(n):

Mitzeichnung
 Anlage: Antrag der Fraktion FDP

Beschlussvorschlag:

Über den Antrag der Fraktion FDP abzustimmen.

Beratungsfolge:

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungsdatum	Beschluss
Verwaltungs- und Finanzausschuss	Vorberatung	öffentlich	11.03.2021	
Gemeinderat	Beschlussfassung	öffentlich	25.03.2021	

Beteiligung extern

Gemeinde Ingersheim, Stadt Esslingen

Haushaltsrechtliche Deckung

Finanzielle Auswirkungen:

HHJ	Produkt oder Auftrag	Bezeichnung	Kostenstelle	Bezeichnung
2021	11110000	Organisation und Dokumentation kommunaler Willensbildung	010100	

Sachkonto	Bezeichnung	Erläuterung	Plan	Betrag
4271200	Aufwendungen für EDV	Vgl. Kosten aus dem Beispiel der Stadt Esslingen. Die Mittel sind nicht im HH eingeplant und müssten überplanmäßig genehmigt bzw. über den Nachtragshaushalt 2021 / den Doppelhaushalt 2022/23 angemeldet werden.	Überpl.	max. 97.500 € (bei Kosten von 2.500 € pro Sitzung)

Deckungsvorschlag:

HHJ	Produkt	Bezeichnung	Kostenstelle	Bezeichnung
2021	11140000	Veranstaltungen, Repräsentationen, Ehrungen, Empfänge		

Sachdarstellung und Begründung:

1.) Antrag der Fraktion FDP

Die Fraktion FDP hat der Stadtverwaltung am 26.01.21 den als Anlage 1 beigefügten Antrag zukommen lassen. Darin beantragt die FDP, dass künftig alle öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse per Livestream ins Internet übertragen werden.

Einige Kommunen übertragen Gremiensitzungen bereits live ins Internet, viele Kommunen lehnen dies dagegen ab und verzichten darauf, darunter u.a. die Stadt Ludwigsburg. Auf der einen Seite stehen die Forderung nach Transparenz und zeitgemäßer Partizipation über digitale Kanäle. Auf der anderen Seite stehen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Sitzungsteilnehmer*innen sowie der Datenschutz und der zusätzliche technische, personelle und finanzielle Aufwand. Die Abwägung der zu berücksichtigenden Aspekte wird im Folgenden genauer dargestellt.

2.) Rechtliche Ausgangslage

2.1) Kommunalrechtliche Voraussetzungen

Bei allen öffentlichen Sitzungen ist der Öffentlichkeitsgrundsatz nach § 35 Abs. 1 GemO BW zu beachten. Das gilt sowohl bei Sitzungen, die in Präsenzform durchgeführt werden als auch für Sitzungen, die aufgrund der neuen § 37a GemO BW per Videokonferenz oder in Hybridform stattfinden. Die Anforderungen sind hier allgemein an denen für Präsenzsitzungen zu messen.

Bei allen öffentlichen Sitzungen muss die Möglichkeit bestehen, die Verhandlungen des Gemeinderates bzw. seiner Ausschüsse als Zuhörer*in bzw. Zuschauer*in zu verfolgen. Bei Sitzungen nach § 37a GemO BW ist dies explizit durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in einen für die Öffentlichkeit zugänglichen Raum zu gewährleisten. Das erfolgt bei den Sitzungen der beschließenden Ausschüsse durch Übertragung im Veranstaltungsraum des K und bei Sitzungen des Gemeinderates im Festsaal des K.

Die Öffentlichkeit muss insbesondere dem Gang der Verhandlungen folgen, die Ausführungen und Wortmeldungen verstehen und dem/r jeweiligen Redner*in zuordnen können. Hierfür ist es nicht zwingend erforderlich, dass bei einer Sitzung in Form einer Videokonferenz während der Übertragung ständig alle Ratsmitglieder zu sehen sind. Auch bei einer Präsenzsitzung sieht das Publikum nicht alle Ratsmitglieder zu jedem Zeitpunkt „face to face“.

Eine zusätzliche Übertragung ins Internet ist in der GemO BW nicht zwangsläufig vorgesehen. Der Vorschlag, die Öffentlichkeit bei Videositzungen durch Sitzungsübertragung ins Internet herzustellen, wurde in den parlamentarischen Beratungen zu § 37 a GemO BW im Frühjahr 2020 abgelehnt und fand keinen Eingang in die Gemeindeordnung. Gleichwohl ist eine Liveübertragung unter Beachtung der gleichen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen möglich, die auch bei Liveübertragungen von Präsenzsitzungen zu beachten sind. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

2.2) Datenschutzrechtliche Voraussetzungen

Die notwendige Berücksichtigung des Datenschutzes wurde in Abstimmung mit dem Datenschutzbeauftragten erörtert.

Die Fraktion FDP schreibt in ihrem Antrag, die Mitglieder des Gemeinderates müssten als Personen des öffentlichen Lebens in Kauf nehmen, dass sie gefilmt werden. Das ist allerdings nicht der Fall. Denn grundsätzlich müssen alle Personen, die auf derartigen Streams oder Aufnahmen gesehen und/oder gehört werden können, einer solchen Verarbeitung zustimmen.

Dazu gehören sämtliche Beteiligte, wie Ratsmitglieder, städtische Bedienstete, externe Gutachter*innen, Bürger*innen, die im Sitzungssaal anwesend sind und sich z.B. in der Bürgerfragestunde zu Wort melden möchten etc. Gleiches gilt selbstverständlich auch für eine dauerhafte Speicherung bzw. das öffentliche zur Verfügung stellen der Aufnahme.

Jede Person kann prinzipiell vor jeder Ratssitzung ihre Zustimmung widerrufen und muss sie nicht erklären, mit Wirkung für die ganze Sitzung. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass einzelne Ratsmitglieder, Gäste oder auch Zuschauer*innen keine (freiwillige) Einwilligung zum Streaming und zur Aufzeichnung erteilen. Diese Personen können selbstverständlich nicht einfach von der Ratssitzung ausgeschlossen werden. Stattdessen muss technisch und organisatorisch sichergestellt werden, dass sie auch ohne erteilte Einwilligung an der Ratssitzung teilnehmen und sich genauso Gehör verschaffen können.

Wenn im Einzelfall nicht zugestimmt wird, muss gewährleistet sein, dass diese Personen nicht gefilmt werden und der Ton nicht aufgenommen wird. Das erfordert professionelle Kameraaufnahmen bzw. Schnitttechniken.

Generell muss beim Streaming und auch bei der Veröffentlichung darauf geachtet werden, welche Plattform verwendet wird. Aufgrund der Rechtsprechung des EuGH sind Dienste von Dienstleistern, bei denen eine Datenverarbeitung auf amerikanischen Servern nicht ausgeschlossen werden kann, strikt zu vermeiden.

Auch bei der dauerhaften Speicherung ist zu überlegen, wo diese erfolgen soll und wie die Daten vor unbefugtem Zugriff gesichert werden können. In dem Fall, wenn eine vorher erteilte Einwilligung später widerrufen wird, sind außerdem die gespeicherten Aufnahmen zu überarbeiten oder – wenn dies nicht möglich ist – gänzlich zu entfernen.

3.) Erfahrungsaustausch mit anderen Städten und Gemeinden

Im Zuge der Vorbereitung der Sitzungsvorlage zum Antrag der Fraktion FDP hat die Verwaltung mit zwei Städten bzw. Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung Kontakt aufgenommen, die bereits eine Liveübertragung von Gemeinderatssitzungen anbieten.

3.1) Gemeinde Ingersheim

Die Gemeinde Ingersheim hatte in ihren öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates im November und Dezember 2020 ein Team vor Ort, das die Sitzung gefilmt und live über den Youtube-Kanal der Gemeinde gestreamt hat. Es handelte dabei um einen externen Anbieter, der in Ingersheim seine Wurzeln hat.

Ingersheim hatte vorab die Einwilligung aller Beteiligten eingeholt und hat anschließend eine überwiegend positive Resonanz aus der Einwohnerschaft erhalten. Die Gemeinde sieht den Livestream von Sitzungen als eine zusätzliche Möglichkeit, die Öffentlichkeit an den Sitzungen zu beteiligen. Es soll den Personen, die nicht persönlich dabei sein können oder wollen, möglich sein, die Sitzung von zu Hause oder unterwegs aus zu verfolgen.

Ingersheim hat die Aufzeichnungen allerdings nicht im Nachgang online gestellt und beabsichtigt das auch in Zukunft nicht. Die Verwaltung sieht einen Unterschied darin, ob man als Zuhörer*in und Zuschauer*in eine Sitzung live verfolgt oder ob man die Möglichkeit hat, gewisse Passagen und Aussagen nachträglich immer wieder abzurufen.

3.2) Stadt Esslingen

In Esslingen wurde angesichts der Corona-Pandemie im März 2020 ein Livestream für die Übertragung von Gemeinderatssitzungen durch die Verwaltung eingerichtet. Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung am 08.02.21 beschlossen, den Livestream für die Dauer der coronabedingten Durchführung von Gemeinderatssitzungen im Neckar Forum im Jahr 2021 fortzuführen. Über eine darüber hinausgehende Weiterführung bzw. dauerhafte Einführung eines Livestreams von Gremiensitzungen soll dort im Zuge der Beschlussfassung zum Doppelhaushalt 2022/2023 entschieden werden.

Die Durchführung erfolgt durch „Esslingen Live“, eine Tochtergesellschaft der Stadt Esslingen, die wiederum weitere externe Dienstleister zur Durchführung aller notwendigen Schritte beauftragt. Zum Einsatz kommen dort sowohl ein/e Kameramann/-frau als auch fest installierte Kameras. Die Sitzungen werden live gestreamt und stehen anschließend auf der Homepage der Stadtverwaltung sowie auf Youtube zur Verfügung. Seit November 2020 werden die Videos zusätzlich auf der Homepage der Stadtverwaltung zur Verfügung gestellt.

Esslingen gibt in seiner Beschlussvorlage zu bedenken, wenn die Einwilligung beispielsweise im Falle einzelner Stadträte*innen verweigert werden würde, könnten deren Wortbeiträge zwar ausgeblendet werden, dies würde aber einen höheren Bearbeitungsaufwand bewirken und könnte ggf. auch zu einer Verfälschung bzw. Lücken in der Diskussion im Livestream führen. Deshalb rät die Verwaltung in Esslingen in einem solchen Fall komplett von einer Übertragung ab. Esslingen hat zudem beobachtet, dass die Anzahl der Zuschauer*innen im Laufe der gestreamten Sitzungen immer weiter zurückgegangen ist.

4.) Technische Voraussetzungen und Möglichkeiten

4.1) Liveübertragung von Sitzungen

Die Fraktion FDP nennt in ihrem Antrag zwei Alternativen für die Übertragung per Livestream, nämlich als Bewegtbild-Übertragung mit Audio (Video Livestream)

- a) mit festinstallierten Kameras oder
- b) mit einem sich freibewegendem Kamera-Team.

Bei den beiden von der FDP vorgeschlagenen Varianten müssen folgende Voraussetzungen geschaffen werden:

Zu a)

Ein Livestream der aktuell bereits durchgeführten Hybrid-Sitzungen mit Kamerablick auf den Veranstaltungs-Raum (feste Kamera) ist nur möglich, wenn:

- das genutzte Videokonferenzsystem GoToMeeting eine Schnittstelle zum Streaming anbietet, was allerdings Stand heute nicht der Fall ist.
- eine nachträgliche Bearbeitung sowie der Upload und die Bereitstellung der Aufnahme mit Einbettung auf der Homepage erfolgen, nachdem das Video öffentlichkeitsstauglich geschnitten wurde.

Grundsätzlich ist die Variante a) die kostengünstigere, mit weniger technischem und personellem Mehraufwand. Allerdings ist die Liveübertragung über GoToMeeting nicht möglich, sodass hier eine zusätzliche Software-Lösung gefunden werden müsste. Bei GoToMeeting handelt es sich um eine Videokonferenz-Software, die nur für einen abgeschlossenen Bereich vorgesehen ist.

Zu b)

Die FDP spricht in ihrem Antrag von einem „einfachen Vorgehen“. Der Aufwand beträgt hier allerdings neben der Bereitstellung von mehreren Kameras und externem Personal einen zusätzlichen PC-Schnittplatz im Veranstaltungsraum (zzgl. Schnitttechniker).

Liegt nicht die Einwilligung aller Beteiligten vor, ist nur die Variante b) datenschutzrechtlich möglich. Dazu wäre dann ein/e Kameramann/-frau erforderlich, der/die gewährleistet, dass bestimmte Personen nicht gefilmt, also weder gehört noch gesehen, werden.

Um im Fall der gewählten Alternative eine sehr hohe Liveübertragungssicherheit zu gewährleisten, muss diese auf einem speziellen Streaming-Portal eingerichtet werden. Auf die Gefahr von technischen Schwierigkeiten ist dennoch hinzuweisen, so wie sie in der Sitzung des Gemeinderates vom 25.02.21 mit mehreren technischen Ausfällen vorgekommen sind. Sie stellen natürlich nicht die Regel, sondern seltenste Ausnahmefälle dar, hätten aber ebenfalls Auswirkungen auf den Livestream.

4.2) Archivierung von Sitzungen

Um die Sitzungen nachträglich im Internet abrufen zu können, ist die Einrichtung eines Archivs (Mediathek) auf der Homepage oder einem Video-Portal möglich, in welchem die einzelnen Wortbeiträge oder ganze Sitzungen zu einem beliebigen Zeitpunkt abgespielt werden können. Die Einrichtung einer Mediathek ist auch ohne eine Liveübertragung als reines Archiv möglich.

Grundsätzlich lässt sich das schon jetzt über die Aufnahme-Funktion im GoToMeeting realisieren. Allerdings müsste das Video im Nachgang noch geschnitten werden (öffentlich vs. nichtöffentlich, fehlende Einwilligungen etc.). Hierfür sind ebenfalls zusätzliche personelle Kapazitäten erforderlich, wobei der Umfang sicherlich abhängig ist von der jeweiligen Sitzung. Anschließend muss das zurechtgeschnittene Video auf einer Plattform bereitgestellt werden und der Link in der städtischen Homepage eingebettet werden.

Der Einsatz des Videokonferenzsystems von GoToMeeting ist jedoch nur für den pandemiebedingten Einsatz vorgesehen, solange Sitzungen in Hybridform durchgeführt werden. Sitzungen per Videokonferenz oder Hybridsitzungen sind laut GemO allerdings nur in Ausnahmesituationen möglich. D.h. sobald diese Sitzungsform nicht mehr angeboten werden darf, müsste auch hier eine separate Software-Lösung gefunden werden.

Dabei ist zu bedenken, dass ein nachträgliches Bereitstellen und dauerhaftes Abrufen der Sitzungen im Internet die Gefahren der nachträglichen Manipulation birgt. Inhalte können digital beeinflusst, falsch wiedergeben und aus dem Zusammenhang gerissen werden.

5.) Kosten

Bei den anfallenden Kosten ist die Corona-bedingte Sondersituation zu beachten. Da alle Sitzungen im Kultur- und Kongresszentrum Das K stattfinden, fallen – unabhängig von der Einrichtung eines zusätzlichen Livestreams – bereits zusätzliche Kosten für Miete, Aufbau und technische Betreuung an. Neben diesen Kosten i. H. v. ca. 2.093 € pro Gemeinderatssitzung und rd. 500 € bei Ausschüssen und Beiräten würden durch einen Livestream weitere Kosten anfallen.

Die Kostenfrage wurde auch bei der Kontaktaufnahme mit der Gemeinde Ingersheim und der Stadt Esslingen erörtert. Ingersheim hat für den ersten Livestream der Gemeinderatssitzung am 24.11.20 830 € bezahlt und für die Übertragung der Sitzung am 15.12.20 690 €. Die anfallenden Kosten sind abhängig von der Sitzungsdauer und der Zeit, die das Team im Einsatz ist.

Die Stadt Esslingen hat die ES-Live GmbH bereits im Jahr 2019 anlässlich eines Fraktionsantrags zum Livestreaming von Sitzungen damit beauftragt, gemeinsam mit ihrer Partneragentur für Veranstaltungstechnik eine sinnvolle technische Umsetzung im Bürgersaal zu prüfen und einen Kostenvoranschlag zu erstellen. Nach aktueller Rückmeldung der Partneragentur für Veranstaltungstechnik würden für die Umsetzung im Bürgersaal Kosten von pauschal jeweils ca. 2.500 € je Sitzung anfallen. Für eine Liveübertragung von jährlich zehn Sitzungen des Gemeinderates würden somit jährlich zusätzliche Kosten i. H. v. ca. 25.000 € alleine für die Sitzungen des Gemeinderates entstehen.

Die Fraktion FDP fordert in ihrem Antrag dagegen einen Livestream für alle öffentlichen Gremiensitzungen in Kornwestheim. Bei insgesamt 39 Sitzungen im Jahr 2020 würde sich in dem Fall ein zusätzlicher maximaler Betrag von 97.500 € ergeben, der aktuell nicht im Haushalt eingeplant ist.

6.) Sicherstellung von Transparenz für die Öffentlichkeit

Die von der Fraktion FDP geforderte Transparenz bei politischen Diskussionen und Entscheidungen ist der Verwaltung ein sehr großes Anliegen. Öffentliche Themen werden sowohl in öffentlicher Sitzung vorberaten als auch beschlossen. Nur in begründeten Fällen erfolgt die Behandlung nichtöffentlich. Das ist auch rechtlich durch die Gemeindeordnung vorgegeben. Dort heißt es in § 35 Abs. 1 GemO BW: „Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich. Nichtöffentlich darf nur verhandelt werden, wenn es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner erfordern; [...] In nichtöffentlicher Sitzung nach Satz 2 gefasste Beschlüsse sind nach Wiederherstellung der Öffentlichkeit oder, wenn dies ungeeignet ist, in der nächsten öffentlichen Sitzung im Wortlaut bekannt zu geben, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner entgegenstehen.“

Darüber hinaus nutzt die Verwaltung schon lange die ihr zur Verfügung stehenden vielfältigen Kommunikationswege, um über kommunalpolitische Themen zu informieren.

Die Sitzungen werden auf der städtischen Internetseite im Veranstaltungskalender angekündigt, sämtliche öffentliche Unterlagen sind im Ratsinformationssystem für die Bürger*innen zu finden. Auch auf der städtischen Facebook-Seite werden die Sitzungen beworben. Beschlüsse sind zudem seit Neuestem immer direkt nach dem Sitzungstag in der neuen App zu finden, die zum Anfang des Jahres 2021 online gegangen ist.

7.) Fazit

Der Livestream von öffentlichen Sitzungen bietet Chancen, aber auch Risiken. Es besteht die Möglichkeit, die Bürgerschaft stärker und komfortabler an politischen Diskussionen teilhaben zu lassen. Der Livestream von Sitzungen kann die Öffentlichkeit der Sitzungen im Sinne einer persönlichen Teilnahme allerdings nicht ersetzen. Die Öffentlichkeit muss dennoch weiter die Möglichkeit haben, die Sitzungen zu besuchen. Das ist rechtlich so in der GemO BW verankert. Selbst im Falle einer Internetübertragung bleibt also die Pflicht, Zuschauer*innen die Möglichkeit zu bieten, die virtuelle Ratssitzung mit physischer Präsenz in einem öffentlichen Raum zu verfolgen, in den sie übertragen wird.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass sich durch eine Liveübertragung von Sitzungen ins Internet technischer, personeller und finanzieller Mehraufwand ergeben würde. Für Sitzungen, die per Livestream übertragen werden, werden ein anderer technischer Aufbau und eine andere Betreuung benötigt als bisher, damit zum einen die technische Funktionalität sichergestellt werden kann und es zum anderen auch für die Zuschauer*innen interessant wird und bleibt. Das Beispiel Esslingen zeigt, dass das Interesse der Bevölkerung im Laufe der Sitzungen zurückgegangen ist. In diesem Zusammenhang stellt sich angesichts der dargestellten Kosten die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Nutzen. Das bisherige Interesse der Bürgerschaft an Sitzungen des Gemeinderates hat sich hauptsächlich auf Themen bezogen, bei denen konkrete Betroffenheiten bestimmter Personengruppen vorgelegen haben (z.B. Vereinsförderung, Bauvorhaben, etc.).

Es sind nicht nur Auswirkungen auf die Verwaltung zu erwarten, sondern auch auf den Gemeinderat selbst. Denn die Erfahrungsaustausche zeigen, dass Sitzungen, die per Livestream ins Internet übertragen werden, deutlich länger dauern. Die Sitzungen müssen anders gestaltet werden; damit die Zuschauer*innen beispielsweise bei Gemeinderatssitzungen die Zusammenhänge erkennen und der Aussprache folgen können, würde sich der Sitzungsaufbau im Gemeinderat dahingehend ändern, dass viele Ausführungen und Diskussionen aus den Ausschüssen sich wiederholen.

Es besteht zudem die Gefahr eines Kulturwandels in der Art der Sitzung. Bislang wird es z.B. meist so gehandhabt, dass bei Stellungnahmen in Sitzungen i. S. d. Gemeinderatsdisziplin nur ein/e Sprecher*in pro Fraktion sich zu einem Sachverhalt äußert. Die Mitglieder des Gemeinderates hätten durch eine Liveübertragung ins Internet eine andere Plattform, um Diskussionsforen zu eröffnen. Das ist grundsätzlich eine gute Möglichkeit, um Themen mehr Raum zu geben, kann aber durchaus auch kritisch gesehen werden. Beispielsweise hat die Verwaltung schon in der Vergangenheit an die Mitglieder des Gemeinderates appelliert, im Sinne der Sitzungsökonomie Anfragen unter „Bekanntgaben und Verschiedenes“ nicht zwingend mündlich in der Sitzung zu stellen, sondern auch per E-Mail einzureichen.

Der Livestream von Sitzungen könnte dazu führen, dass Sachthemen und -inhalte in den Hintergrund rücken und die Inszenierung im Vordergrund steht. Andererseits werden die Mitglieder des Gemeinderates durch eine Übertragung ins Internet auch einem viel höheren Druck ausgesetzt sein, da sie unter ständiger Beobachtung stehen.

Wenn sich der Gemeinderat für eine Bereitstellung von Sitzungen im Internet ausspricht, schlägt die Verwaltung vor, die aufgenommene Sitzung nicht direkt live zu übertragen, sondern, wie unter 4.2 dargestellt, im Anschluss daran online verfügbar zu machen. Dafür könnte die bereits jetzt fest installierte Kamera im Sitzungsraum genutzt werden. Sie bietet bereits aktuell den bei den Hybridsitzungen digital zugeschalteten Mitgliedern des Gemeinderates ein Raumgefühl, auch wenn sie nicht persönlich anwesend sind. Zudem sind, wie eingangs dargestellt, auch bei persönlicher Anwesenheit von Zuschauern*innen im Sitzungssaal nicht immer alle Mitglieder des Gemeinderates zu sehen. Allerdings ist diese Variante nur möglich, wenn alle Beteiligten ihre Einwilligung erteilen.