

Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Verwaltungsausschuss**

Betreff:	Aufzeichnung und Wiedergabe von Sitzungen des Gemeinderats
Bezug:	Vorlagen 553a/2014, 553b/2014, 147/2016, 811b/2017
Anlagen: 1	Podcast: Auswertung Stadt Konstanz 2017+2018

Zusammenfassung:

Live-Übertragungen von den Sitzungen des Gemeinderats sind in Baden-Württemberg nach wie vor nicht zulässig. Es sind daher nur Lösungen möglich, bei denen die Sitzungen aufgezeichnet und unter Einhaltung strenger datenschutzrechtlicher Vorschriften zeitversetzt im Internet bereitgestellt werden.

Technisch möglich ist die Aufzeichnung mit drei fest installierten Kameras. Die Wiedergabe kann dann entweder durch Bildschirmaufteilung erfolgen – in diesem Fall ist immer der gesamte Gemeinderat und die Verwaltung zu sehen -, oder durch Anwahl der jeweiligen Kamera – in diesem Fall wird immer das Segment des Gemeinderats bzw. die Verwaltung gezeigt, in dem gesprochen wird.

Die Verwaltung bewertet den Nutzen im Vergleich zu den Kosten als nicht ausreichend an.

Ziel:

Bericht über die Möglichkeiten der Aufzeichnung und Wiedergabe von Gemeinderatssitzungen entsprechend des Auftrags aus den interfraktionellen Haushaltsgesprächen.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Der Gemeinderat hat mit dem Beschluss des Haushalts 35.000 Euro für die Einrichtung von online-Streaming bereitgestellt und mit einem Sperrvermerk versehen. Die Verwaltung wurde aufgefordert, im Verwaltungsausschuss über die aktuellen technischen Möglichkeiten zu berichten.

2. Sachstand

2.1. Rechtliche Ausgangslage

Live-Übertragungen von den Sitzungen des Gemeinderats sind in Baden-Württemberg anders als in anderen Bundesländern nach wie vor nicht zulässig. Auch die umfassende Novelle der Gemeindeordnung Ende 2015 hat zu keiner veränderten Ausgangssituation geführt. Es sind daher nur Lösungen möglich, bei denen die Sitzungen aufgezeichnet und erst zeitversetzt im Internet bereitgestellt werden.

2.2. Datenschutz

Die Bereitstellung einer Aufzeichnung im Internet setzt zwei Dinge voraus:

1. Es dürfen keine personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden. Enthält ein Redebeitrag in öffentlicher Sitzung solche Informationen, muss dieser vor der Wiedergabe um diesen Passus gekürzt werden, die Aufzeichnung ist nachzubearbeiten.

Die Diskussion über personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erfolgt grundsätzlich nur in nichtöffentlicher Sitzung. In Einzelfällen wurde in der Vergangenheit jedoch immer wieder auch aus nichtöffentlicher Sitzung in der anschließenden öffentlichen Sitzung Bezug genommen. In wenigen Einzelfällen ist daher damit zu rechnen, dass eine Nachbearbeitung erforderlich ist.

2. Es muss von jeder Person, die in Wort und/oder Bild im Internet zu hören und/oder sehen ist, eine Einverständniserklärung vorliegen. Dies gilt für die Mitglieder des Gemeinderats, für die Mitglieder Verwaltung sowie für Externe, die im Gemeinderat vortragen. Ebenfalls gilt dies für Personen, die im Gemeinderat ein Rederecht haben (Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher, Vertretung des Integrationsrats und des Jugendgemeinderats). Sollten auch die Sitzungen der Ausschüsse aufgezeichnet und veröffentlicht werden, müsste zusätzlich das Einverständnis aller beratenden Mitglieder vorliegen.

Diese Einverständniserklärung kann auch im Einzelfall jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen werden. So kann eine Rednerin, ein Redner verlangen, dass eine einzelne Stellungnahme nicht veröffentlicht werden darf. In allen Fällen, in denen kein Einverständnis vorliegt, ist der entsprechende Passus nachträglich vollständig zu entfernen.

2.3. Erfahrungen andere Kommunen in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg gab es zwei Kommunen, welche mit dem Aufzeichnen und einer zeitversetzten Wiedergabe von Gemeinderatssitzungen Erfahrungen gesammelt haben.

2.3.1. Gemeinde Seelbach

Die Gemeinde Seelbach im Ortenaukreis (knapp 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner) hat die Sitzungen des Gemeinderats aufgezeichnet und mit einer geringen zeitlichen Verzögerung in Bild und Ton über das Internet übertragen. Durch den zeitlichen Versatz konnte sichergestellt werden, dass keine Bilder ins Netz gelangen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt waren. So mussten Mitglieder des Gemeinderats, die grundsätzlich der Aufnahme und Veröffentlichung zugestimmt haben, die Möglichkeit haben, im Einzelfall diese Einwilligung zurückzuziehen.

Zwischenzeitlich hat die Gemeinde das Projekt beendet. Die Gründe waren unter anderem die hohen datenschutzrechtlichen Auflagen sowie die geringen Nutzerzahlen von null bis fünf Personen pro Sitzung. Dabei wurden oft nicht die ganze Sitzung, sondern nur ausschnittsweise, teilweise minutenweise die Sitzungen des Gemeinderats verfolgt.

2.3.2. Konstanz

Die Stadt Konstanz zeichnet die Sitzungen des Gemeinderats auf und stellt diese am Folgetag der Sitzung als Podcast ins Internet. Dabei sind einzelne Tagesordnungspunkte als einzelner Podcast anwählbar, längere Tagesordnungspunkte sind teilweise noch unterteilt in mehrere Podcasts. So kann eine Sitzung des Gemeinderats in mehr als 20 Podcasts unterteilt sein.

Die Nutzerzahlen des letzten Jahres zeigen eine breite Bandbreite von Abrufen einzelner Podcasts: Der niedrigste Wert liegt bei 341, der höchste Wert bei 2.387 einzelnen Podcasts, die in einem Monat abgerufen wurden (siehe Anlage).

In der Konstanzer Bürgerbefragung 2017 wurde unter anderem auch nach der Nutzung der Podcasts öffentlicher Ratssitzungen gefragt. 4% der Befragten gaben an, diese mehrmals im Monat zu nutzen, 17% seltener und 79% nie. Zum Vergleich: Das Ratsinformationssystem, also die Vorlagen und Tagesordnungen der Sitzungen werden von 16% von täglich bis mehrmals im Monat genutzt, 36% gaben an, es seltener zu nutzen, 48% nie.

2.4. Technische Lösungen

Grundsätzlich wäre es möglich, wie in Konstanz die Sitzungen mit Hilfe einer professionellen Firma, welche die erforderliche technische Ausrüstung stellt, aufzuzeichnen. Dies würde jedoch hohe Kosten nach sich ziehen und wurde daher bereits 2014 verworfen. Die Verwaltung hat daher in 2014 Lösungen gesucht, die im Wesentlichen mit fest installierten Kameras auskommen. Im Rahmen der Sanierung des Rathauses wurden mögliche Kamerastandorte definiert und an den jeweiligen Standorten Anschlüsse vorgesehen.

Die Stadtverwaltung hat in Zusammenarbeit mit einer Fachfirma geprüft, welche technischen Möglichkeiten zwischenzeitlich möglich sind und hat die Kosten aktualisiert. Grundsätzlich sind zwei Varianten denkbar:

2.4.1. Bildschirmaufteilung

Diese Variante entspricht der Variante, die bereits 2014 und 2016 in den Vorlagen dargestellt wurde: Drei fest installierte Kameras zeichnen jeweils ein Segment (Verwaltungsbank, Gemeinderat linke Hälfte, Gemeinderat rechte Hälfte) auf. Die Wiedergabe aller drei Bilder erfolgt dann auf einem Bildschirm. Das Bild wird also in drei Bereiche aufgeteilt, um alle drei Segmente gleichzeitig zu zeigen (split screen).

Der Nachteil dieser Variante ist, dass immer alle drei Segmente zu sehen sind, aber nur in einem eine Person spricht. Diese wird, je nach Bildschirmgröße, nur sehr klein zu sehen sein. Zudem wird jedes einzelne Mitglied des Gemeinderats, zwar klein aber immer zu sehen sein, unabhängig davon, ob sie oder er spricht oder nicht.

Der Vorteil der Variante ist, dass diese ohne Personal bei der Aufzeichnung auskommt und daher die günstigere Variante ist.

2.4.2. Steuerung der Kameras während der Sitzung

Zwischenzeitlich sind neue Mischer auf dem Markt erhältlich. Mit einem einfachen Knopfdruck kann ausgewählt werden, welche der drei fest installierten Kameras gerade aufzeichnet. Es würde damit nur die Wiedergabe dieses Segments erfolgen, in dem eine Person gerade spricht.

Der Vorteil dieser Variante ist, dass keine Bildschirmaufteilung mehr erforderlich ist und stattdessen ein Bild jeweils zu sehen ist und damit auch nur die Rednerin oder der Redner sowie die weiteren Mitglieder des Gemeinderats in diesem Segment.

Der Nachteil der Variante ist, dass diese Personal auch während der Sitzung erfordert. Die Auswahl der jeweiligen Kamera kann nicht nebenher vom Protokoll geleistet werden. Stattdessen wird die beauftragte Firma mit der Steuerung der Kameras beauftragt.

2.4.3. Nachbearbeitung der Aufnahmen

Die Aufzeichnungen müssen für die Bereitstellung im Internet aufbereitet werden. Soll die Aufzeichnung als Podcasts wiedergegeben werden, empfiehlt sich die Zerlegung der Sitzung in mehrere Podcasts, damit die einzelnen Tagesordnungspunkte direkt ausgewählt werden können. Gegebenenfalls müssen zudem noch Schnitte gesetzt werden. Abschließend müssen die Dateien auf einen Server hochgeladen werden.

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung erkennt zwar an, dass durch das Bereitstellen von Bild- und Tondokumenten die Transparenz der Arbeit des Gemeinderats gestärkt wird. Demgegenüber stehen aber erhebliche Kosten: Abhängig von der gewählten Aufzeichnungsmethode entstehen Einmalkosten in Höhe von ca. 42.000 Euro für die Technik und laufende Kosten von 850 Euro bis 1.100 Euro je Sitzung zuzüglich weiterer Kosten für Schnitte. Bei 16 Sitzungen im Jahr (Stand 2018) also zwischen 13.600 Euro und 17.600 Euro. Zusätzlich ergibt sich, je nach Modell in unterschiedlichem Umfang, ein zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Verwaltung.

4. Lösungsvarianten

Alle Lösungsvarianten setzen voraus, dass von allen Personen, die regelhaft in Wort und Bild aufgezeichnet werden sollen, eine Einverständniserklärung vorliegt. Ist dies nicht der Fall, ist aus Sicht der Verwaltung der Aufwand der Nachbearbeitung zu hoch. Dies gilt sowohl für den Aufwand des Protokolls, die während der Sitzung gesondert Buch führen müsste über anzubringende Schnitte, als auch für den Aufwand der beauftragten Fachfirma, die jeden Schnitt in Rechnung stellt.

Entscheidet sich der Verwaltungsausschuss für eine der Lösungsvarianten, wird die Verwaltung die Planungen konkretisieren sowie die Kosten mittels von Vergleichsangeboten ermitteln. Die Aufhebung des Sperrvermerks erfolgt dann auf dieser Basis mit einer gesonderten Vorlage.

- 4.1. Die Sitzungen des Gemeinderats werden am Folgetag als Podcast im Internet zur Verfügung gestellt. Dazu erfolgt die Aufzeichnung der Sitzung nach 2.4.2. (Steuerung der Kameras während der Sitzung).

Wenn sich der Gemeinderat für die Bereitstellung von Bild- und Tondokumenten von Gemeinderatssitzungen entscheidet, empfiehlt die Verwaltung diese Variante. Diese ist zwar teurer als die anderen Varianten, hat dafür aber zwei wesentliche Vorteile: 1. Das Bild, das zu sehen ist, beschränkt sich auf das Segment, in dem gesprochen wird. 2. Der Arbeitsaufwand ist für die Verwaltung eher leistbar, da die mit der Aufzeichnung und Bearbeitung in erster Linie eine beauftragte Fachfirma betraut ist.

- 4.2. Die Sitzungen des Gemeinderats werden am Folgetag als Podcast im Internet zur Verfügung gestellt. Dazu erfolgt die Aufzeichnung der Sitzung nach 2.4.1. (Bildschirmaufteilung).

Die Verwaltung rät von dieser Lösungsvariante ab. Die Rednerin, der Redner ist kaum wahrnehmbar, da sie nur sehr klein zu erkennen sind. Zudem entsteht ein gewisser Aufwand für die Verwaltung für die Inbetriebnahme der Technik, den Transfer der Daten nach einer Sitzung sowie die Mitteilung, an welchen Stellen die Unterteilung in einzelne Abschnitte erfolgen soll.

- 4.3. Sitzungen des Gemeinderats werden künftig zeitversetzt übertragen.

Diese Lösung ist in Tübingen nicht umsetzbar. Bei einem Gemeinderat dieser Größenordnung ist die Gefahr groß, dass aus Versehen Sequenzen veröffentlicht werden, bei denen dies nicht zulässig ist.

5. Finanzielle Auswirkungen

Beide Varianten setzen voraus, dass drei Kameras fest installiert werden. Dazu kommen die Kosten für Bildmischer, Rekorder, etc. und die Konfiguration des System. Dabei muss mit Kosten in Höhe von ca. 42.000 Euro gerechnet werden. Zudem fallen noch Kosten für Kamerahaltungen und deren Montage an.

Ebenfalls in gleicher Höhe von 500 Euro fallen in beiden Varianten Kosten für die Postproduktion je Sitzung an. Soll die Aufzeichnung in mehrere Abschnitte zerlegt werden, fallen weitere Kosten an. Bei einer Aufteilung in bspw. zehn Abschnitte muss mit Kosten in Höhe von etwa 180 Euro gerechnet werden.

Nicht bezifferbar ist der Aufwand für die Nachbearbeitung, wenn es erforderlich ist, einzelne Sequenzen herauszuschneiden, bspw. auf Verlangen eines Mitglieds des Gemeinderats.

In Variante 2.4.1 (Bildschirmaufteilung) fallen weitere Kosten für den Datentransfer in Höhe von 170 Euro an. Damit kostet diese Variante je Sitzung, die aufgezeichnet und anschließend in zehn Abschnitte unterteilt wird je Sitzung ca. 850 Euro an. Nicht berücksichtigt sind dabei weiterer Kosten auf Grund möglicher weiterer Schneidearbeiten.

Bei Variante 2.4.2. (Steuerung der Kameras während der Sitzung) fallen Kosten insbesondere für das zusätzlich erforderliche Personal an. Hier muss bei einer sechsstündigen Sitzung mit Kosten von ca. 420 Euro gerechnet werden. Damit kostet diese Variante je Sitzung, die aufgezeichnet und anschließend in zehn Abschnitte unterteilt wird je Sitzung ca. 1.100 Euro an. Nicht berücksichtigt sind dabei erneut die Kosten auf Grund möglicher weiterer Schneidearbeiten.