

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Fortführung Live-Streaming aus dem Rat der Stadt Köln

Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	07.11.2016
Rat	17.11.2016

Beschlussvorschlag:

Der Rat nimmt die Ausführungen der Verwaltung hinsichtlich der Fortführung des Live-Streamings der Sitzungen des Rates zur Kenntnis.

Haushaltsmäßige Auswirkungen

Nein

Fortführung Live-Streaming aus dem Rat der Stadt Köln

Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung vom 15.03.2016 einstimmig folgenden Prüfauftrag beschlossen:

„Die Verwaltung wird beauftragt zu prüfen, wie das Live-Streaming aus den Ratssitzungen verbessert werden kann. Bei der Prüfung sind die rechtlichen Voraussetzungen der Gemeindeordnung und der Schutz der Persönlichkeitsrechte näher zu bewerten sowie Ergebnisse der aktuellen Beratungen des Landtags NRW zu möglichen Änderungen der Gemeindeordnung einzubeziehen.

Bei der Prüfung soll beachtet werden:

- Technische und inhaltliche Qualitätsverbesserung – wie störungsfreie Übertragungen und attraktivere Bildführung.
- Archivierung des Streams und späteres zur Verfügung stellen – auch getrennt nach einzelnen Tagesordnungspunkten.
- Rechtliche Prüfung der Möglichkeiten hinsichtlich Bildrechte und Datenschutz sowie die Berücksichtigung der Archivierungspraxis anderer Kommunen in NRW, darunter die bereits praktizierte Anwendung in Essen und Bottrop.

Die Prüfung soll zu Beginn des vierten Quartals 2016 abgeschlossen sein. Bis zu einer neuen Beschlussfassung wird das Live-Streaming in der bisherigen Form fortgesetzt.“

1. Ausgangslage

Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung am 01.10.2013 beschlossen, für den öffentlichen Teil der Ratssitzungen einen Livestream auf der Webseite der Stadt Köln einzurichten. Die Bereitstellung und Bedienung der technischen Infrastruktur erfolgt vollständig durch einen externen Dienstleister (sog. „Full-Service-Lösung“). Hierfür werden Finanzmittel in Höhe von 23.000,- Euro pro Jahr zur Verfügung gestellt.

1.1 Aktuelle Umsetzung des Livestream

Entsprechend Ratsbeschlusses vom 01.10.2013 erfolgt derzeit aufgrund der beengten Platzverhältnisse im Ratssaal die Übertragung durch zwei Kameras, die von einem Mischpult angesteuert werden. Eine Kamera ist auf das Rednerpult gerichtet, die zweite Kamera auf die Sitzungsleiterin/den Sitzungsleiter.

Das Bild zeigt die Rednerin, den Redner am Rednerpult (samt Einblendung des Namens und ggf. der Fraktionszugehörigkeit) oder die Sitzungsleiterin/den Sitzungsleiter an ihrem Platz. Um möglichst wenig „Hintergrund mit anderen Personen“ mit zu senden, wurde das Bildformat 4:3 gewählt, der Bildausschnitt wird für jede Rednerin/jeden Redner per Kamerazoom entsprechend angepasst. Gleichzeitig werden auf der Webseite die jeweiligen aktuell behandelten Tagesordnungspunkte angezeigt.

Während der Abstimmungen, Sitzungsunterbrechungen etc. wird zur Information der Nutzer ein vorgegebenes Standbild mit dem entsprechenden Hinweis auf die Unterbrechung der Sitzung eingeblendet. Nahaufnahmen ins Plenum sowie Aufnahmen von Personen auf der Zuschauertribüne oder von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung sind unzulässig.

Die Bild- und Tonqualität der Übertragung entspricht dem Standard von Bild- und Tonübertragungen im professionellen Medienbereich. Problematisch sind die sich während der Ratssitzung verändernden Lichtverhältnisse. Die sehr weiche Ausleuchtung durch die Deckenleuchten fordert eine Anhebung des Kontrastes. Durch das Gegenlicht sind Aufnahmen in Richtung Fensterfront kaum möglich.

1.2 Besucherzahlen

Beginnend mit der Ratssitzung am 17. Dezember 2013 wurde der öffentliche Teil der Sitzungen als Live-Stream im Internet übertragen. Eine anonymisierte Auswertung ergibt folgende Besucherzahlen:

	Datum	Besuche	Durchschnittliche Verweildauer (Minuten: Sekunden)
2013	17.12.2013	4.688	04:27
2014	11.02.2014	1.471	04:32
	08.04.2014	4.116	05:12
	24.06.2014	393	04:29
	01.07.2014	555	05:20
	02.09.2014	614	04:24
	30.09.2014	528	03:19
	22.10.2014	173	02:50
	13.11.2014	1.399	02:23
	16.12.2014	562	01:53
2015	05.02.2015	186	11:09
	24.03.2015	255	07:38
	17.04.2015 Sondersitzung	64	08:36
	12.05.2015	344	13:21
	23.06.2015 Sitzung Haushalt	110	09:20
	23.06.2015	168	09:20
	10.09.2015	539	10:24
	12.11.2015	219	11:38
	15.12.2015	606	08:43
2016	02.02.2016	2.232	08:30
	15.03.2016	603	16:57
	10.05.2016	336	05:23
	28.06.2016	368	08:07
	30.06.2016 Sondersitzung Haushalt	155	03:26
	22.09.2016	294	05:01

2. Neuausschreibung

2.1 Fortführung des Live-Streaming im Full-Service

Für eine Neuausschreibung des Rahmenvertrages zur Übertragung der Ratssitzung im Livestream sollten im Hinblick auf eine Qualitätsverbesserung folgende technischen Anforderungen vorgegeben werden:

- Keine Verwendung von Adobe Flash, da dies Sicherheitslücken aufweist
- HTML5 zum Einbinden der Videos
- MP4-Format
- Full-HD-Auflösung (1080p).

2.2 Mögliche technische und inhaltliche Qualitätsverbesserungen

- 2.2.1 Bildschirmfüllende Seite
- 2.2.2 Attraktivere Bildführung
- 2.2.3 Live-Bilduntertitelung
- 2.2.4 Live-Dolmetschung in Gebärdensprache
- 2.2.5 Twitter als Pushdienst zu den aktuellen Tagesordnungspunkten

2.2.1 *Bildschirmfüllende Seite*

Das Format des Livestreams wird so gewählt, dass neben dem Live-Bild der Name der Rednerin bzw. des Redners und der aktuelle Tagesordnungspunkt eingeblendet werden.

Über den Tagesordnungspunkt soll der Aufruf der entsprechenden Vorlage im Ratsinformationssystem möglich sein.

2.2.2 *Attraktivere Bildführung*

Durch eine Änderung der Kameraführung besteht die Möglichkeit, die Ratssitzungen interessanter zu gestalten, damit die Aufzeichnungen nicht so statisch wirken. Hierbei sollte wie bisher jeweils eine Kamera auf das Rednerpult und auf die Sitzungsleitung gerichtet sein, welche die jeweilige Rednerin bzw. den jeweiligen Redner aufzeichnen und übertragen. Eine weitere Kamera, die bei Meldungen aus dem Plenum zu dieser Person schwenkt und diese aufzeichnet, wird vorgehalten, so z.B. die Praxis der Stadt Wuppertal (<https://www.wuppertal.de/rathaus-buergerservice/buergerservice/egovernment/ratstv.php>).

Bei dieser Option ist jeweils zu beachten, dass nur Personen gezeigt werden dürfen, die sich damit einverstanden erklärt haben (vgl. unter 4.)

Eine Alternative zur bewegten Kameraführung sind feste Blickwinkel, die z.B. den gesamten Rat von oben darstellen können und immer dann eingeblendet werden, wenn keine Rednerin bzw. kein Redner am Rednerpult steht. Hierfür müsste eine zusätzliche Kamera auf der Zuschauertribüne angebracht werden, die in den Sitzungssaal gerichtet ist.

2.2.3 *Live-Bilduntertitelung*

Die gesetzlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit nach der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung Nordrhein-Westfalen werden durch die Veröffentlichung der Wortprotokolle im Anschluss an die Ratssitzung erfüllt. Bei einer Umsetzung der Vorgaben der Barrierefreie Informationstechnik Verordnung des Bundes während der Übertragung wäre für den Live-Stream eine Live-Untertitelung erforderlich. Hierfür würden Kosten in Höhe von ca. 18.500,- Euro pro Jahr anfallen. Darüber hinaus entstehen weitere Kosten in Höhe von rund 600,- Euro pro Jahr für eine leistungsstärkere Netzanbindung.

2.2.4 *Live-Dolmetschung in Gebärdensprache*

Eine Übersetzung der Redebeiträge in Gebärdensprache ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Derzeit wird Gebärdendolmetschung nur von der Stadt Düsseldorf für die Ratssitzungen als zusätzlicher Service angeboten. Die Kosten belaufen sich dort auf ca. 2.000,- Euro je Ratssitzung. Wie bei 2.2.3 entstehen auch hier weitere Kosten für eine leistungsstärkere Netzanbindung.

2.2.5 *Twitter als Pushdienst zu den aktuellen Tagesordnungspunkten*

Es besteht die Möglichkeit, über den Twitterkanal @koeln die Tagesordnungspunkte mit einem zuvor festgelegten Hashtag, beispielsweise #koelnrat und einem Link zum Livestream zu twittern. Interessierte Bürgerinnen und Bürger können sich so informieren lassen, wann der nächste Tagesordnungspunkt beginnt und sich live die Übertragung anschauen. Die Umsetzung wäre mit relativ geringem Aufwand ohne Mehrkosten möglich.

3. Archivierung des Streams

Bei einer Archivierung der Aufzeichnung könnten sich auch Bürgerinnen und Bürger einen Eindruck von der Debatte verschaffen, die die Ratssitzung nicht von der Tribüne aus oder live im Internet verfolgen konnten.

3.1 Bereitstellungsverfahren

Eine später bereitgestellte Aufzeichnung sollte über Verlinkungen von der städtischen Internetseite und vom Ratsinformationssystem erreichbar sein.

Die Archivierung der Aufzeichnung und die Bereitstellung kann auf dem städtischen YouTube-Kanal erfolgen. Die Vorteile einer Nutzung von YouTube wären eine leichtere Verbreitung der Videos, keine Hosting-Kosten sowie eine unproblematische Einbindung in den städtischen Internetauftritt.

Nach den YouTube-Nutzungsbedingungen erhält YouTube durch den Upload eines Videos eine weltweite, nicht-exklusive und gebührenfreie umfassende Lizenz, u.a. zur Nutzung und Bearbeitung der Videos. Die eingeräumten Lizenzen erlöschen, wenn das Video von der Website entfernt wird.

Eine Alternative wäre ein Hosting der Aufzeichnung bei einem externen Dienstleister. Für diesen Service würden zusätzliche Kosten in Höhe von rund 5.000 Euro pro Jahr anfallen. Die genauen Kosten können erst im Rahmen einer Ausschreibung definiert werden, da hierfür eine genaue Definition der Parameter fehlt (z.B. wie sollen die Videos archiviert werden, wie lange sollen diese zur Verfügung gestellt werden, Anforderungen an die Videoqualität etc.).

3.2 Zugriff auf einzelne Tagesordnungspunkte

3.2.1 Teilung der Videos

Es erscheint sinnvoll, die Aufzeichnung einer Ratssitzung in mehrere Videos zu unterteilen. In der Regel werden sich Interessenten nicht eine gesamte Ratssitzung anschauen. Ein mehrere Stunden langes Video könnte zudem potentielle Zuschauer abschrecken. Einzelne Videos zu den jeweiligen TOPs würden einen gezielten Zugriff mit kürzerer Ladezeit ermöglichen. Sie könnten zudem gezielt in den jeweils thematischen Bereichen auf der Internetseite von stadt-koeln.de verlinkt/eingebunden werden.

Die dazu notwendige Nachbearbeitung der Videos müsste durch einen externen Dienstleister, der auch den Live-Stream durchführt, erfolgen und wäre mit zusätzlichen Kosten verbunden. Diese hängen vom entsprechenden Umfang der Schnitt- und Regiearbeiten ab. (Beispiel München: <http://landeshauptstadtmuenchen.blogspot.de/p/mediathek-vollversammlung.html>)

3.2.2 Ein Video mit Sprungmarken

Wird die Ratssitzung in einem Archiv/einer Mediathek als eine Datei zur Verfügung gestellt, sollte die Möglichkeit gegeben werden, über eine Tagesordnung (Sprungmarken) direkt zu einem Punkt im Video zu springen.

Die Nachbearbeitung der Videos müsste durch einen externen Dienstleister, der auch den Live-Stream durchführt, erfolgen und wäre mit zusätzlichen Kosten verbunden. (Beispiel Düsseldorf: <https://www.duesseldorf.de/rat/live/aufzeichnungen-live-stream.html>)

Für die Nachbearbeitung des Videos (3.2.1 und 3.2.2) fallen Kosten in Höhe von rund 1.800,- Euro pro Ratssitzung an.

4. Rechtliche Prüfung

Die Live-Übertragung, die Fertigung eines Mitschnitts bzw. einer Aufzeichnung und entsprechende Speicherung der Ratssitzungen ist datenschutzrechtlich relevant und wurde vom Rechts- und Versicherungsamt gutachterlich geprüft (s. Anlage). Das Ergebnis der rechtlichen Prüfung stellt sich wie folgt dar:

In NRW existiert bislang weder für die (Live-) Übertragung von Ratssitzungen in das Internet noch für deren Aufzeichnung eine Rechtsgrundlage. Demnach ist für die Aufzeichnung die Einwilligung des betroffenen Personenkreises erforderlich. Eine Live-Übertragung der Ratssitzung und genauso die spätere Bereitstellung der Aufzeichnung über das Internet sind daher nur bei Vorliegen der zwingend erforderlichen datenschutzrechtlichen Einwilligungen aller sichtbaren Personen rechtlich zulässig.

Im Hinblick auf eine Archivierung ist hervorzuheben, dass die zeitliche Begrenzung der Bereitstellung der Aufnahme u. U. nicht gewährleistet werden kann. Wenn die Aufzeichnung über einen gewissen Zeitraum im Internet verfügbar ist, können Nutzer sie kopieren und zu einem späteren Zeitpunkt an anderer Stelle im Internet abrufbar und über den gewählten Zeitrahmen hinaus weltweit nutzbar machen.

Weitere Einzelheiten der rechtlichen Prüfung können dem in der Anlage beigefügten Gutachten entnommen werden.

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen hat das geplante Aufzeichnen von Ratssitzungen in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2015 als kritisch angesehen. Da zu den jeweiligen Ratssitzungen Sitzungsniederschriften bzw. Protokolle erstellt würden, die den gesamten Sitzungsverlauf wiedergäben, sei nicht erkennbar, welchen Nutzen das Aufzeichnen der Ratssitzungen habe und ob ein solcher Mitschnitt daher erforderlich sei. Insgesamt erscheine unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Datensparsamkeit die Notwendigkeit und damit die Zulässigkeit der geplanten Speicherung zur späteren Bereitstellung fraglich. Unzulässig sei jedenfalls die Aufnahme von Personen auf der Zuschauertribüne, da sie keinen Beitrag zur Informationsgewinnung leiste.

Der städtische Datenschutzbeauftragte hat darauf hingewiesen, dass die Archivierung der Sitzungsaufnahmen für einen festgelegten Zeitraum die gewünschte Teilhabe der Bevölkerung an der Kommunalpolitik fördern könnte. Die Bereitstellung der Aufzeichnung ermögliche es den Kölnerinnen und Kölnern, sich bereits unmittelbar nach der Sitzung ein lebendiges Bild der politischen Positionen, Diskussionsverläufe und Sachentscheidungen im Rat machen. Dies gewährleisteten die später erstellten Wortprotokolle nicht in gleichem Maße. Ein solches Angebot könne zudem dem real geänderten Informationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürgern im Zeitalter digitaler Medien entgegenkommen und so deren Partizipation fördern. Daher sei auch der mögliche politische und gesellschaftlichen Zuegwinns einer solchen ergänzenden Lösung bei der datenschutzrechtlichen Beurteilung der Erforderlichkeit der Speicherung zu berücksichtigen. Nach Abwägung dieser Gesichtspunkte erscheint eine ausweitende Auslegung des Begriffs der Erforderlichkeit/Notwendigkeit in dieser Angelegenheit angemessen zu sein, so dass die Speicherung des Streams der Ratssitzung durch Archivierung als zulässig erachtet werden könne und somit die Grundlage für eine rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten gegeben sei.

Im Rahmen einer Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik des nordrhein-westfälischen Landtags hat sich die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW im Frühjahr 2014 zu einem Gesetzesentwurf geäußert, der es den Gemeinden ermöglicht hätte, durch mit Stimmenmehrheit beschlossene Hauptsatzungsregelung in öffentlichen Gremiensitzungen Video- und Audioaufnahmen und deren Übertragung grundsätzlich zuzulassen.

Bei einer solchen Aufzeichnung und langfristigen Speicherung der Debattenbeiträge müsse mit einem negativen Einfluss auf die Diskussionskultur in kommunalen Vertretungen gerechnet werden. Während sich einerseits ungeübte Mandatsträger durch eine ständige Öffentlichkeits- und Medienpräsenz unter Druck gesetzt und in ihrem freien Mandat eingeschränkt fühlen könnten und von Wortmeldungen abgehalten würden, wäre andererseits zu befürchten, dass „Schaufensterreden“ gehalten werden, die eine sachorientierte Debatte nachhaltig erschweren (Stellungnahme 16/1693 vom 07.05.2014). Das Gesetzgebungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Eine abschließende Beratung im Ausschuss für Kommunalpolitik des nordrhein-westfälischen Landtages erfolgt am 4.11.2016.

5. Archivierungspraxis anderer Kommunen in NRW

Derzeit wird in 7 kreisfreien Städten ein Livestream der Ratssitzungen für die Öffentlichkeit angeboten. Mit Ausnahme der Stadt Köln haben sich diese Städte zusätzlich für eine Speicherung und Archivierung der Ratssitzungen für einen bestimmten Zeitraum entschieden, um der Öffentlichkeit oder zumindest den Fraktionen nachträglich eine weitere Informationsmöglichkeit zu eröffnen. Hierzu wurden jeweils die Geschäftsordnungen des Rates geändert und Einwilligungen von den betroffenen Ratsmitgliedern eingeholt.

Bonn	stellt die Aufzeichnungen lediglich den Fraktionen zur Verfügung
Bottrop	ermöglicht online für jedermann den Zugriff auf die letzten sechs Ratssitzungen
Düsseldorf	stellt Ratssitzungen lediglich bis zur Genehmigung der Sitzungsniederschrift durch den Rat online für jedermann zur Verfügung
Essen	ermöglicht online für jedermann den Zugriff auf Ratssitzungen bis zu einem Jahr zurück
Köln	keine Speicherung und Bereitstellung
Solingen	ermöglicht online für jedermann den Zugriff auf Ratssitzungen bis zu sechs Monaten zurück
Wuppertal	stellt seit Juni 2014 Ratssitzungen online für die Öffentlichkeit zur Verfügung

Andere Städte haben die Einrichtung eines Livestreams abgelehnt (z.B. Leverkusen, Dortmund, Bochum, Gladbeck).

Anlagen

Anlage 1: Gutachten des Rechts- und Versicherungsamtes

Anlage 2: Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW
(16/1693) vom 07.05.2014