

Anlage

Gutachten des Rechts- und Versicherungsamtes

Gemeindeordnung NRW

§ 48 Abs. 2 GO

In der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) existiert weder eine ausdrückliche Gestattung noch ein Verbot bezüglich audiovisueller Übertragungen von Ratssitzungen. Die Zulässigkeit einer Live-Übertragung von Gemeinderatssitzungen über das Internet orientiert sich daher an dem in § 48 Abs. 2 GO NRW festgeschriebenen Gebot, Sitzungen des Rates grundsätzlich öffentlich durchzuführen. Dieses Gebot ist nach allgemeiner Meinung jedoch bereits dann gewahrt, wenn ein ausreichend großer Sitzungsraum für den Normalbürger zumutbar erreichbar ist, zu dem jedermann im Rahmen des hierfür zur Verfügung stehenden Platzes freien Zugang hat. Eine allgemeine Medienöffentlichkeit oder eine kommunale Übertragungspflicht sowie eine Pflicht zur späteren Bereitstellung der Übertragung wird hierdurch nicht begründet.

§ 51 GO

Gerichtlich nicht geklärt ist die Frage, wem die Grundsatzentscheidung über die Frage der Live-Übertragung von Ratssitzungen über das Internet obliegt. In der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit finden sich vereinzelt Entscheidungen, die sich mit der Thematik „Übertragung von Ratssitzungen im Internet/Fernsehen“ befassen, die dem Ratsvorsitzenden als Inhaber des Hausrechts gem. § 51 GO, welches auch die Sitzungsgewalt umschließt, die Entscheidung über die Frage der Zulassung von Medienübertragungen zusprechen.

Hintergrund der Entscheidungsbefugnis gegenüber Dritten ist die Verpflichtung des Sitzungsleiters, die Funktionsfähigkeit des Rates insbesondere auch zum Schutz der Ratsmitglieder sicherzustellen. Hier werden dem Grundsatz der Pressefreiheit, die Funktionsfähigkeit des Rates, das Hausrecht bzw. die Sitzungsgewalt des Ratsvorsitzenden, datenschutzrechtliche Bestimmungen, das Recht auf freie Rede sowie der Schutz von Persönlichkeitsrechten der Ratsmitglieder gegenübergestellt. In diesen Fällen besteht nach der bisherigen Rechtsprechung im Ergebnis kein Anspruch der Medien darauf, Bild- oder Tonaufzeichnungen zu fertigen. Eine mögliche Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Rates durch Aufzeichnungen und/oder Übertragungen der Sitzungen wurde bisher so hoch gewichtet, dass sie die Untersagung der Aufnahmen rechtfertigt. Auch die Befürchtung, dass einzelne Ratsmitglieder aufgrund der Aufzeichnungen/Übertragungen z. B. Hemmnisse beim Reden im Wissen, dass alles lückenlos aufgezeichnet wird, zeigen könnten, zählt beispielsweise zur möglichen Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Rates.

Wenn der Rat aber selbst die Übertragung begehrt und die erforderlichen datenschutzrechtlichen Einwilligungen vorliegen, könnten diese Schutzpflichten des Sitzungsleiters zurücktreten. Es ist daher empfehlenswert, eine einvernehmliche Entscheidung über die Übertragung von Ratssitzungen über das Internet zu treffen. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil eine regelmäßige Live-Übertragung der Ratssitzungen über das Internet auch in der Geschäftsordnung des Rates verankert werden sollte.

Dem ist der Rat der Stadt Köln mit Ratsbeschluss vom 01.10.2013 und mit Einführung des § 30 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Rates, wonach Liveübertragungen zulässig sind, wenn diese auf einem Ratsbeschluss fußen, nachgekommen.

In Bezug auf eine nunmehr beabsichtigte spätere Speicherung und Archivierung des Live-Streams sollte § 30 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Rates entsprechend angepasst werden, z.B. indem Liveübertragungen und die Bereitstellung der dabei gefertigten

Aufzeichnung für einen Zeitraum von X über www.stadt-koeln.de zum Abruf zulässig sind, wenn ein Ratsbeschluss dies vorsieht.

Datenschutzgesetz NRW

In Bezug auf Live-Streams

a) Ratsmitglieder

Wegen des Fehlens einer speziellen kommunalverfassungsrechtlichen Regelung sind bei Live-Übertragungen von Sitzungen darüber hinaus die allgemeinen datenschutzrechtlichen Belange zu berücksichtigen. Die Übertragung von Rats- und Ausschusssitzungen via Internet stellt eine Datenverarbeitung im Sinne des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (DSG NRW) dar. Es werden sowohl Daten über die betroffene Person beschafft (Datenerhebung gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 DSG NRW) als auch an Dritte bekanntgegeben (Datenübermittlung gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 DSG NRW), sodass der Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes eröffnet ist. Das Innenministerium des Landes NRW hat im Rahmen der Beantwortung einer kleinen Anfrage hierzu folgende Stellungnahme abgegeben:

„Die Live-Übertragung von Sitzungen der kommunalen Vertretungskörperschaften stellt datenschutzrechtlich die (weltweite) Übermittlung personenbezogener Daten an eine Vielzahl unbestimmter Personen dar. Eine solche Datenerhebung und –übermittlung ist gem. § 4 Absatz 1 des Landesdatenschutzgesetzes nur zulässig, wenn das Landesdatenschutzgesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder die betroffenen Personen eingewilligt haben. Die entsprechenden Regelungen des Landesdatenschutzgesetzes (§§ 16, 17 DSG NRW) enthalten keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Live-Übertragung im Internet. Ebenso wenig ist die Übertragung der Sitzungen der Vertretungskörperschaften im Internet in den kommunalrechtlichen Vorschriften geregelt. Lediglich die Zulassung der sogenannten "Saalöffentlichkeit" zu den Sitzungen ist dort normiert, aber nicht die weitergehende "Medienöffentlichkeit". Daher ist nach derzeitiger Rechtslage die Live-Übertragung der Sitzungen der Vertretungskörperschaften nur zulässig, wenn die Mitglieder der Vertretungskörperschaft dieser Übertragung zugestimmt haben. Das Nähere kann in der Geschäftsordnung der Vertretungskörperschaft geregelt werden. Darauf hat auch der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes NRW wiederholt hingewiesen.“

Anderer Ansicht nach (Kommentierung von Heldt, Becker u.a. in Praxis der Kommunalverwaltung, B 1, § 51 GO Anm. 3.4) stellt die Anfertigung eines Videomittschnittes einer Ratssitzung noch keine Erhebung respektive Speicherung der Angaben von Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person i.S.d. § 3 Abs. 1 und 2 DSG NRW dar, sodass dieses nicht einschlägig sei. Allerdings wird an selber Stelle sodann die Anfertigung eines Live-Mittschnittes in Anbetracht der ehrenamtlichen Stellung der Ratsmitglieder und der damit häufig noch verbundenen Unerfahrenheit im Umgang mit einer breiten Öffentlichkeit in der Regel als Eingriff in das Recht der Ratsmitglieder auf ungestörte Mandatsausübung gesehen, welcher nur zulässig sei, wenn alle Ratsmitglieder diesem zustimmen oder ausnahmsweise ein Eingriff in das Recht auf ungestörte Mandatsausübung nicht gegeben sei.

Im Ergebnis fordert somit auch diese Ansicht eine vorherige Einwilligung der Ratsmitglieder, bei nicht erfolgtem Widerspruch kann nicht automatisch eine Einwilligung unterstellt werden. Vor Sitzungsbeginn hat jede Sitzungsteilnehmerin und jeder Sitzungsteilnehmer die Einwilligung zur Übertragung der Sitzung erklären. Falls ein Betroffener seine Einwilligung verweigert oder sie im Verlauf der Sitzung widerruft, ist sicherzustellen, dass die Übertragung bei dessen Redebeiträgen abgeschaltet wird. Gegebenenfalls könnte zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands eine jederzeit mit

Wirkung für die Zukunft widerrufliche Erklärung z. B. für die Dauer eines Jahres oder sogar der gesamten Ratsperiode abgegeben werden.

b) sonstige Anwesende

In Bezug auf sonstige Anwesende ist eine Einwilligung nur dann erforderlich, wenn man der engeren Ansicht folgt, dass auch das Streaming bereits eine Erhebung von Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer Person darstellt. Dann müsste jede bzw. jeder Beteiligte - Zuschauer (nur bei Übertragungen aus dem Zuschauerraum oder Sichtbarkeit der Zuschauer im Hintergrund), Beschäftigte und Ratsmitglieder, Gäste - über die Übertragung aufgeklärt werden und zu Aufnahmen ihrer Person, noch bevor sie gefilmt werden, ihre Zustimmung erteilen. Bleibt diese aus, darf die betreffende Person nicht in der Übertragung vorkommen.

In Bezug auf eine Speicherung und Archivierung des Streams

In der Archivierung des Streams dürfte wohl eine Speicherung von Daten einer bestimmten oder bestimmbarer Person zu sehen sein (§ 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 DSGVO), sodass das DSGVO einschlägig ist und eine Einwilligung für alle sichtbaren Personen zwingend vorauszusetzen ist.

Denn gerade für das Speichern von Daten wird gem. § 4 DSGVO eine Rechtsgrundlage oder eine entsprechende Einwilligung vorausgesetzt. Liegt eine solche nicht vor, die die Speicherung unzulässig.

Bei der einzuholenden Einwilligungserklärung ist besonderes Augenmerk auf die weitergehende Tragweite der möglichen Rechtsverletzungen bei fehlender Einwilligung bzgl. der Archivierung zu richten. Während die Daten einer Live-Übertragung von Ratssitzungen nur für einen sehr kurzen Zeitraum, nämlich den der Übertragung, verfügbar sind, so sind die Daten der - wenn auch möglicherweise zeitlich begrenzten - Bereitstellung einer entsprechenden Aufzeichnung im Internet um ein Vielfaches länger verfügbar. Darüber hinaus ist zudem denkbar, dass Nutzer dieses Angebots die Aufzeichnung kopieren und diese zu einem späteren Zeitpunkt an anderer Stelle im Internet abrufbar und somit über den präferierten Zeitpunkt hinaus weltweit nutzbar machen könnten. Ferner ist darüber aufzuklären, dass Daten teilweise auch nach der Löschung durch die aufzeichnende Firma noch über Suchmaschinen gefunden werden können.

Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie (KUG)

allgemein

Gemäß § 22 KUG dürfen Bilder nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet werden. Grundsätzlich müssen daher alle abgebildeten Personen einer im Internet via Streaming übertragenen Ratssitzung der Abbildung zustimmen.

Ratsmitglieder

Im Falle der Ratsmitglieder könnte eine Anwendung des § 22 KUG durch § 23 KUG beschränkt sein. Dafür kommen § 23 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 KUG in Betracht. Nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 KUG dürfen ohne Einwilligung des Abgebildeten Bilder von Versammlungen, Aufzügen und ähnlichen Vorgängen, an denen die dargestellten Personen teilgenommen haben verbreitet werden. Diese Ausnahmeregelung kann hier keine Anwendung finden, da sie sich nur auf die Versammlung als solche, also eine Abbildung der Versammlung als Vorgang bezieht. Nicht erfasst sind Abbildungen von Individuen. Hier

sollen gerade die Redner gezeigt werden. Eine individuelle Abbildung wäre bei der Übertragung des Rednerpults zweifelsfrei gegeben; die Ausnahmeregelung greift hier nicht. § 23 Abs. 1 Nr. 1 KUG lässt eine zustimmungsfreie Abbildung von Personen zu, die auf Grund ihrer gesellschaftlichen Stellung und der Tragweite ihres Wirkens als relative oder absolute Personen der Zeitgeschichte anzuerkennen sind. Die absoluten Personen der Zeitgeschichte sind außergewöhnlich hervorragend gegenüber ihren Mitmenschen und stehen genau deshalb im Blickfeld der Öffentlichkeit; sie sind Teil der Zeitgeschichte und bleiben dies über Ihren Tod hinaus. Diesem Kreis werden zwar Politiker und Staatsoberhäupter zugerechnet, Mitglieder eines Stadt- oder Gemeinderats können davon jedoch nicht erfasst werden. Zwar umfasst der Begriff des Politikers auch lokalpolitisch aktive Bürger; diese stellen allerdings in der Regel keinen Teil der Zeitgeschichte dar. In der ehrenamtlichen Mandatsausübung liegt ein vorübergehender und im Sinne des Gesetzes nur in extremen Ausnahmen als zeitgeschichtlich bedeutender Status. Das öffentliche Interesse ist insoweit nicht höher, als die berechtigten Interessen der Mandatsträger, denen damit ihr Zustimmungsrecht erhalten bleibt.

Allenfalls ließen sich Ratsmitglieder unter dem Begriff der relativen Person der Zeitgeschichte fassen. Das sind alle Personen, die mit der Zeitgeschichte - und sei es auch gegen ihren Willen - derart in Berührung kommen, dass sie nur vorübergehend zu Personen der Zeitgeschichte werden; die das Informationsinteresse der Allgemeinheit also nur für beschränkte Zeit und in beschränktem Umfang auf sich ziehen. Hierbei muss allerdings auf den Umstand, der zeitgeschichtliche Bedeutung verleiht, Bezug genommen werden, ohne den das Ratsmitglied trotz des Mandats eine reguläre Person im Sinne des § 22 KUG bleibt. Allein eine Ratsmitgliedschaft ist kein vorübergehender Status zeitgeschichtlicher Bedeutung.

Dass die Ausübung der Persönlichkeitsrechte gegenüber einem Informationsinteresse der Öffentlichkeit auf Grund der Mandatseigenschaft generell zurückzutreten hat, ist nicht anzunehmen. Die Persönlichkeitsrechte eines Ratsmitglieds, das als Amtsträger handelt, werden modifiziert und reduziert. Ein Ausschluss von Bild- und Tonaufnahmen einzelner Ratsmitglieder bleibt aber schon zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Sitzungsablaufs und der unbeeinträchtigten Mandatsausübung möglich, soweit sich die Abgeordneten durch die Aufzeichnung beeinträchtigt sehen. Auch sind die Ratsmandate ehrenamtlicher Natur und schon deshalb schützenswerter als Berufspolitiker. Die Lokalpolitik spielt sich zudem in einem geografisch begrenzten Bereich ab. Die Ratsmitglieder sehen sich in einem lokalen Umfeld stärker den Nachbarn und Gemeindegliedern gegenüber und somit sind auch ihre Interessen besonders schützenswert. Demnach erfordert das KUG auch eine Einwilligung der betroffenen Ratsmitglieder.

Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen

Urheberrechtlich kommt der Stadt Köln eine exklusive Rechtsposition an dem gefilmten (nicht der Rede selbst) zu, die es ihr ermöglicht, die Verwertung der gestreamten Bilder durch Dritte zu untersagen. Die Stadt ist Herstellerin des Streams, d.h. sie trägt die wirtschaftliche, auch organisatorische Verantwortung für die Übertragung.

Dem Hersteller des Streams kommt jedenfalls ein Laufbildschutz an dem Stream gem. §§ 95, 94 UrhG zu. Dieses Leistungsschutzrecht erlaubt es ihm, den hergestellten Stream ausschließlich und exklusiv zu vervielfältigen, zu verbreiten, öffentlich vorzuführen, zu senden oder aber auch im Internet zum Abruf bereit zu halten.

Einen rechtlichen Anspruch auf Mitschnitt und Vervielfältigung hingegen besteht nicht, da für Presse und Öffentlichkeit die Möglichkeit besteht, sich in der Sitzung oder im Live-Stream über den Inhalt zu informieren. § 48 UrhG gestattet zwar die Vervielfältigung, Verbreitung und öffentliche Wiedergabe von Reden, welche bei öffentlichen Verhandlungen staatlicher, kommunaler und kirchlicher Organe gehalten wurden. Zweck der Vorschrift ist es allerdings lediglich, die urheberrechtlichen Verwertungsbefugnisse des Redners, also dessen private Rechte einzuschränken. Aus § 48 UrhG folgt daher kein öffentlicher Anspruch auf Gestattung von Aufzeichnungen, Mitschnitten oder Vervielfältigung der Aufnahmen der Sitzungen der Stadt Köln.

Archivierungspraxis anderer Kommunen in NRW

Derzeit wird in 7 kreisfreien Städten ein Livestream der Ratssitzungen für die Öffentlichkeit angeboten. Bis auf 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.